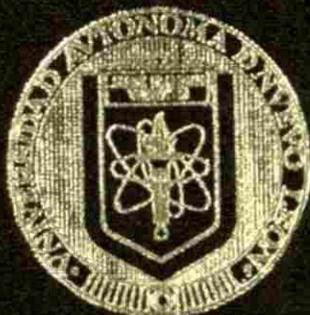


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRIA EN DERECHO FISCAL



"LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUNAL
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
ESTADO DE NUEVO LEON PARA CONOCER Y
RESOLVER CONTROVERSIAS Y CONFLICTOS
QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACION
PUBLICA MUNICIPAL Y LOS PARTICULARES."

T E S I S

EN OPCION A OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO FISCAL

PRESENTA

LIC. MAURICIO YANOME YESAKI

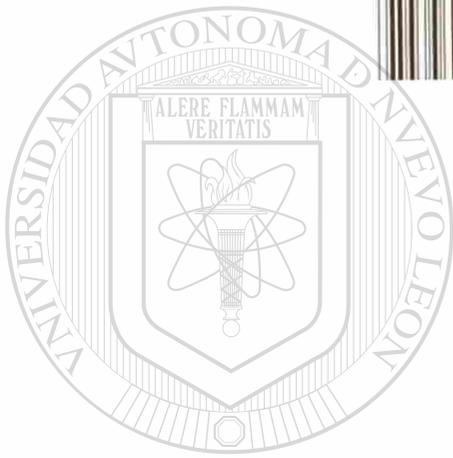
CIUDAD UNIVERSITARIA

AGOSTO DE 1999

LIANI

RAQUILTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

TM
K1
FDYCS
1999
Y3



1020128407

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



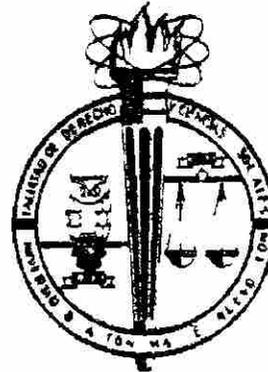
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRIA EN DERECHO FISCAL



LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUNAL
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
ESTADO DE NUEVO LEON PARA CONOCER Y
RESOLVER CONTROVERSIAS Y CONFLICTOS
QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACION
PUBLICA MUNICIPAL Y LOS PARTICULARES.

T E S I S

ACION A OBTENER EL GRADO DE
IA STRIA EN DERECHO FISCAL

PRESENTA

LIC MAURICIO YANOME YESAKI

CIUDAD UNIVERSITARIA

AGOSTO DE 1990

TM
K1
FDYCS
1999
y3

0132-69160



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO
TESIS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
Y COLEGIO DE CRIMINOLOGÍA

TELS 352-2717 352-1051 332-0842 352-4480 352-612
 352-6122 352-6124 FAX 352-6118
 CD UNIVERSITARIA



LIC. SALVADOR H. AZPILCUETA GONZALEZ
COORDINADOR DE LA DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
PRESENTE.-

Los miembros de la Comisión de Tesis, abajo suscritos, considerando válido el dictamen emitido por el asesor de la Tesis de fecha 24 de agosto de 1998 el cual se acompaña al presente, sobre la Tesis titulada. "LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEON PARA CONOCER Y RESOLVER CONTROVERSIAS Y CONFLICTOS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL Y LOS PARTICULARES", presentada por el LIC. MAURICIO YANOME YESAKI y concluyendo que reúne los requisitos necesarios como Tesis de Maestria y en razón de que el tesista formuló las modificaciones correspondientes de caracter metodologico que le fueron solicitadas por la Comision, hemos acordado APROBARLA a efecto de que se continúe con los tramites respectivos para la obtención del grado de Maestria en Derecho Fiscal

"ALERE FLAMMAM VERITATIS"

Cd. Universitaria, N.L. 24 de agosto de 1999

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

DR. GUSTAVO A. MIRELES QUINTANILLA

Presidente

DR. GERMAN CISNEROS FARIAS

Secretario

LIC. ALFREDO HERNANDEZ LUNA

1er. Vocal

LIC. MYRNA E. GARCIA BARRERA

2do. Vocal

LIC. BERNARDO DE J. ELIZONDO RIOS

3er. Vocal

MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE

c.c.p. LIC HELIO E AYALA VILLARREAL 175 Aniversario de la Primera Catedra de Derecho en el Estado
 Dirija su correspondencia al

APDO POSTAL 31 SUC F CD UNIVERSITARIA SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N.L MEXICO CÓDIGO POSTAL 66451

Lic. Mauricio Yanome Yesaki
Espinosa No. 1733 Poniente, Col. Centro, Monterrey N.L.
Tel. (018)343044

Monterrey, N.L. a 24 de agosto de 1998.

MEMORANDUM

PARA: LIC. CARLOS POLO RODRÍGUEZ

COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

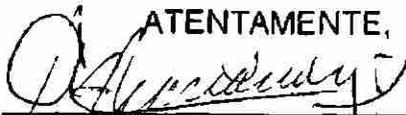
DE: LIC. MAURICIO YANOME YESAKI

ALUMNO DE LA MAESTRIA EN DERECHO FISCAL
DE ESTA UNIVERSIDAD

Por medio del presente solicito de usted la aceptación del proyecto de tesis de Maestría en Derecho Fiscal titulado: *"La inconstitucionalidad del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los Particulares"*.

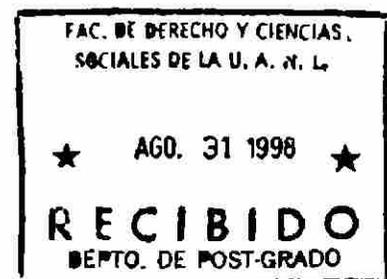
Para tal efecto, se ha obtenido el apoyo académico como asesor de la misma al Lic. Alfredo Hernández Luna, el cual tiene en estos momentos una copia del citado proyecto, así como el avance de los primeros dos capítulos de la misma.

Sin más por el momento, quedo de usted, agradeciendo de antemano sus más finas atenciones.

ATENTAMENTE,

LIC. ALFREDO HERNÁNDEZ LUNA

ATENTAMENTE,

LIC. MAURICIO YANOME YESAKI





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO FISCAL



**"LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE
NUEVO LEÓN PARA CONOCER Y
RESOLVER CONTROVERSIAS Y
CONFLICTOS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y
LOS PARTICULARES."**

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN DERECHO FISCAL
PRESENTA EL
LIC. MAURICIO YANOME YESAKI

CD. UNIVERSITARIA

AGOSTO DE 1999



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

*"Quien puede vencer a los otros es fuerte,
pero quien se vence a sí mismo,
es verdaderamente poderoso"*
Proverbio chino

AGRADECIMIENTOS:

A DIOS:

por darme la oportunidad de vivir...

A TODA MI FAMILIA:

por el ejemplo que me han dado, pues son un ejemplo a seguir.

A MI MADRE:

con amor y gratitud eterna, gracias a su apoyo incondicional logro concluir esta etapa de mi vida profesional.

A MI TÍO JAIME YESAKI:

gracias a ti soy lo que he logrado ser.

A MI TÍO HOMERO YESAKI:

por su preocupación por que sea una persona cabal.

CON ESPECIAL MENCIÓN A MI AMIGO,

Dr. Arturo Ojeda Beccera.

Eminente jurista y rector de mi vida profesional.

A MI ASESOR:

Lic. y M.D.F. Alfredo Hernández Luna, por su ayuda en la realización de esta tesis.

C.P. Manuel Cuevas Mier,

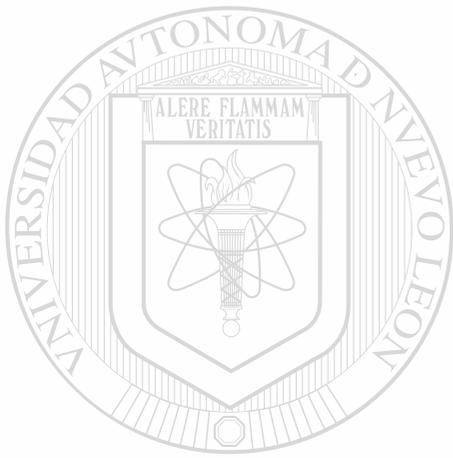
por su interés en mi superación profesional.

LIC. EDNA CLAUDIA RUEDA:

por su valiosa colaboración en el desarrollo de esta investigación.

LIC. ANIBAL HERNÁNDEZ:

por su apoyo incondicional.



ÍNDICE
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPÍTULO SEGUNDO. EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL O ESTATAL.

A) El Estado.....	67
1.- Atribuciones.....	67
2.- La supremacía constitucional ante el numeral 124 de la Carta Magna..	68
3.- La división de poderes.....	69
B) El Municipio.....	70
1.- Definición.....	70
2.- Consagración del Municipio por el Constituyente de Querétaro de 1917.....	74
3.- Desarrollo constitucional de los Municipios.....	74
4.- El municipio en la descentralización política.....	81
5.- Personalidad jurídica.....	83
6.- Atribuciones.....	87
7.- El problema de las competencias municipales y estatales.....	89
8.- Reconocimiento del poder municipal como parte integrante de la división de poderes.....	90
9.- La base del Municipio libre.....	97
10.- El fuero del Municipio.....	99
11.- Facultad que tienen los Municipios de celebrar convenios con el Estado o con otros ayuntamientos pertenecientes al mismo Estado	103
12.- El Municipio en la actualidad.....	109
13.- La desincorporación de la supeditación jurisdiccional de los Municipios al Estado de Nuevo León.....	109
C) Medios de resolución de conflictos entre ambos poderes.....	110
1.- A través del Congreso Local.....	110
2.- A través del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	111

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPÍTULO TERCERO. LA SUPREMA CORTE, SUS FUNCIONES Y LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

A) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	113
1.- Defensora de la Constitución.....	113
a) El amparo contra leyes.....	126
b) El amparo soberanías.....	129
c) La controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad.....	131
2.- La interpretación constitucional.....	134
3.- La jurisprudencia, sus efectos jurídicos.....	139

B) Las controversias constitucionales	141
1.- Antecedentes del artículo 105 y opiniones doctrinales.....	141
2.- Concepto	143
3 - El artículo 105 constitucional, su origen, interpretación, y aplicación hasta antes de la reforma del 31 de diciembre de 1994.....	143
4 - Alcance de la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional.....	146
5.- Las controversias constitucionales y su aplicación en la actualidad....	148
6.- Naturaleza, objetivos y características de las controversias constitucionales.....	150
7.- Controversias constitucionales entre un Estado y uno de sus Municipios o viceversa sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.....	152
8.- El amparo y las controversias constitucionales. Sus diferencias.....	157

PARTE II

EL NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO

CAPÍTULO CUARTO. EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO A NIVEL FEDERAL

A) La justicia administrativa..	159
1.- Necesidad de justificación de los actos de la administración pública....	159
2 - El control jurisdiccional	161
3 - Concepto y naturaleza jurídica del término control jurisdiccional	162
B) El Tribunal Contencioso-Administrativo en México.....	165
1 - Introducción	165
2 - Antecedentes	165
3.- El contencioso-administrativo, la Constitución de 1917 y sus reformas.	169
3.1 El nacimiento de los Tribunales Contencioso-Administrativos.....	170
3.2 Razones de existencia de los Tribunales Contenciosos.....	171
3.3 El reconocimiento constitucional del Tribunales Administrativos a nivel federal y local.....	172
3.3 1. A nivel federal	172
3.3 2. A nivel local	174
4.- Tipos de Tribunales que existen en México.....	178
5 - El sistema de los tribunales dependientes del Poder Judicial....	178

C) El Tribunal Fiscal de la Federación como modelo para la creación de los Tribunales Administrativos de los Estados.....	181
1.- Antecedentes	182
2.- El Tribunal Fiscal y las garantías de su autonomía.....	184
3.- La competencia de la Sala Superior y de las Salas Regionales.....	185

CAPÍTULO QUINTO. EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

A) Origen y desarrollo	190
B) Su naturaleza jurídica y procedencia.....	193
C) Su competencia.....	195
1.- A nivel estatal	200
2.- A nivel municipal.....	203
D) La adición de los Municipios en el artículo 116 fracción IV, V actual de la Carta Magna	215

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

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPÍTULO SEXTO. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PARA CONOCER Y RESOLVER CONTROVERSIAS Y CONFLICTOS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LOS PARTICULARES.

A) Análisis de los argumentos que afirman la constitucionalidad del Tribunal ...	220
1.- La división de poderes como principio	220
2.- La distribución de competencias.	222
3 - El debido proceso o garantía de legalidad.	222

4.- Imposible violacion al articulo 13 constitucional..... 228

5.- La supremacia constitucional..... 230

B) Análisis de los argumentos que niegan la constitucionalidad del Tribunal. 231

1.- Estudio de los articulos 15, 16 de la Ley Orgánica del Tribunal y los numerales 5, 10 fraccion 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 Leon..... 231

2 - Estudio de los articulos 17, 30 y 33 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo Leon en vigor 235

3.- Violacion al articulo 133 constitucional.. 237

4 - Violacion al articulo 128 constitucional 239

5 - Algunas experiencias de sus similares para evitar dicha invasión 240

5 1 El Estado de Colima 240

5 2 El Estado de Jalisco... 241

CAPÍTULO SÉPTIMO. EL MUNICIPIO EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

A) Antecedentes. 249

1.- 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 250

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 Leon..... 252

B) La necesidad de crear tribunales administrativos municipales..... 257

PARTE IV

NUESTRA PROPUESTA

CONCLUSIONES 259

BIBLIOGRAFÍA 262

ANEXOS

1 - Sentencia dictada en el amparo en revision 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California 286

2.- Sentencia a la controversia constitucional 1/95 promovido por el Ayuntamiento de Monterrey, en contra del Gobernador, Secretario de Gobierno y Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon, resuelto en fecha 7 de diciembre de 1997..... 310

3.- Aspectos mas relevantes de los debates de la Suprema Corte de Justicia derivados de la controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlan y la Legislatura del mismo Estado..... 345

4.- Conferencia sobre la justicia administrativa, pronunciada en la UdeM el 3 de noviembre de 1994, por el Lic Adolfo J Treviño Garza, en ese entonces, Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon 352

5.- Dictamen de la primera lectura 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. (Para ampliar las facultades que actualmente tienen los Municipios en México, y lograr el fortalecimiento municipal) presentado el martes 15 de junio de 1999. 365

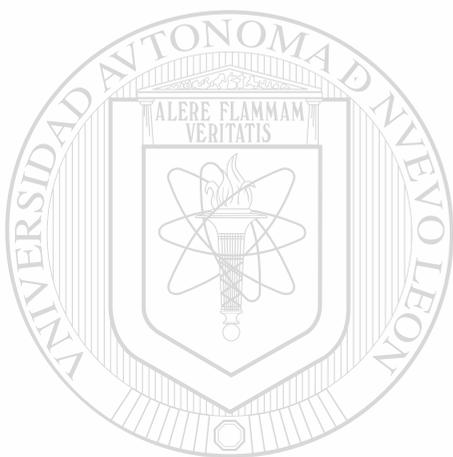
6.- Convenio de coordinación jurisdiccional en materia fiscal y administrativa municipal que celebran por una parte el Gobierno del Estado de Jalisco representado por los CC Licenciados Enrique Álvarez Castillo, Eugenio Ruiz Orozco y Contador Público Gabriel Covarrubias Ibarra, en su carácter de Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Tesorero General respectivamente, a quien para efectos del presente se les denominara "el Estado de Jalisco", y por la otra el Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara representados por los CC Licenciados José Guillermo Vallarta Plata, Enrique Romero Gonzalez y C P Alfredo Valdivia de la Serna en su caracter de Presidente Municipal, Secretario y Sindico y Tesorero municipal respectivamente, a quien se le denominará "el Ayuntamiento" 382

7.- Acta de la Sesion extraordinaria de Cabildo celebrada el día 26 de marzo de 1984..... 385

8.- Dictamen de las Comisiones de Gobernación, Hacienda y Reglamentos Municipales, para la celebración de un convenio de colaboración jurisdiccional, para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, pueda conocer de las controversias fiscales y administrativas en que el el Ayuntamiento de Guadalajara sea parte..... 393

EPÍLOGO..... 401

Tabla de criterios jurisprudenciales..... 402

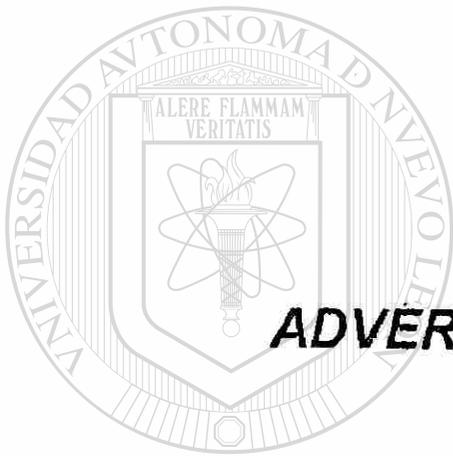


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



ADVERTENCIA DEL AUTOR

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A sugerión de algunos colegas y por el estudio minucioso de las controversias constitucionales 1/93, 2/93 y 1/95 la primera, planteada por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua contra el Gobernador y Secretario de Gobierno tomando como base lo razonado y resuelto en la ejecutoria de amparo en revisi3n 4521/90 de fecha 7 de noviembre de 1990; la segunda, promovida por el Municipio de Garza Garcia, Nuevo Le3n en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo Le3n y el Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo del mismo Estado; y la tercera, promovida por el Ayuntamiento de Monterrey en contra del Gobierno Constitucional del Estado de Nuevo Leon y el Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la cual fuera resuelta en fecha 17 de noviembre de 1997, se realiza ahora con el titulo mas breve y que corresponde mejor al contenido de este estudio ***“la inconstitucionalidad” del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Le3n para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la administraci3n p3blica municipal y los particulares,*** una nueva directriz de la investigaci3n de un estudio que empez3 a desarrollarse a finales de 1993 con el objeto de ser el tema de la Tesis de la Licenciatura que por causas ajenas a nuestra voluntad no pudo presentarse como uno de los requisitos para la obtenci3n del T3tulo de Licenciado en Derecho y por ende, lo venimos terminando de desarrollar en 1999 con la intenci3n de ser presentado como tema de Tesis de la Maestria en Derecho Fiscal. Entre la alternativa de reestructurarlo por completo o

Necesario resulta hacer la aclaraci3n en la decisi3n del sistema de manifestar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Nuevo Leon como inconstitucional respecto de las controversias que conoce y resuelve este Tribunal de naturaleza municipal. La vez que si el serviamos con detenimiento podemos darnos cuenta que podria inclusive denominarse antic3nstitucional mas sin embargo para una mejor comprensi3n de estos dos vocablos hay que atender a que ambos son palabras compuestas, por lo que el prefijo “in” de conformidad con el Diccionario de Lengua Espa3ola significa supresi3n o negaci3n que traduce el tema que nos ocupa significa la no constitucionalidad de dicho Tribunal por otro lado el prefijo “anti” de acuerdo al mismo Diccionario denota oposici3n o contrariedad, lo que se traduce en esta investigaci3n en contrari3n a la Constituci3n. Por tanto debemos iniciar ahora a disklar los vocablos negaci3n y contrario por lo que el primero significa de conformidad con el mismo libro dejar de reconocer una cosa y, el segundo que no es paradigm3tico de una cosa. De todo lo expuesto en esta aclaraci3n es de concluirse que el suscrito a pesar de haber denominado con el termino inconstitucional su Tesis de Maestria se inclina a decir ahora que no es inconstitucional sino antic3nstitucional, pues del estudio minucioso de los vocablos antes expuestos es el que mas se adapta a la posici3n doctrinal del suscrito, la cual se desarrolla en esta investigaci3n

dejarlo como fue escrito, opté por este camino; sin perjuicio de presentar en esta advertencia, en notas y en varios apéndices, hechos e ideas nuevos.²

Me decidió a ello que acaso el mayor interés que conserve este estudio es que planteo problemas de su tiempo, contribuyendo así aunque modestamente, a la solución de algunos de ellos. Ello se explica porque el estudio fue pensado y elaborado cuando se iniciaba una nueva etapa en nuestro derecho administrativo, debido a las reformas constitucionales de 1987 en el plano de la jurisdicción contencioso administrativa a nivel estatal que lo vinculan con nuestro sistema judicial federal también reformado mediante el decreto publicado el día 31 de diciembre de 1994 y en decretos subsecuentes que en su conjunto se les denominó *"reforma judicial."* Como consecuencia de lo anterior, el alcance de las controversias constitucionales se extiende al Municipio a partir de la última citada reforma; éste es considerado como un poder ya desde el punto de vista constitucional puesto que es una entidad pública un poder que puede en una controversia que se le suscite interponer la acción de controversia constitucional ante el Pleno de la Corte, con fundamento en el artículo 105 fracción I de la Carta Magna, para resolver la controversia y el conflicto que tenga en estas esferas: contra la Federación, contra el Estado o contra un Municipio; expresado en otro giro, cuando su ámbito y esfera de competencia se sienta vulnerado si existe una situación, acto o norma que vulnere que considere que vulnera su esfera de competencia se puede acudir ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es por ello, que en el desarrollo del presente estudio analizaremos la posibilidad de instaurar Tribunales Contencioso Administrativos municipales para evitar la invasión de esferas competenciales en las actuaciones de la administración pública estatal, igualmente sus ventajas, y desventajas de su creación e instauración, al mismo tiempo veremos la posibilidad de encontrar otro tipo de solución menos

² El tema original del estudio era *"la necesidad de instituir Tribunales Contenciosos Administrativos a nivel municipal y los medios de defensa que en la actualidad tiene el particular para resolver controversias y conflictos que se suscitan con su actuación."*

gravosa para las finanzas públicas municipales y que al mismo tiempo eviten la inconstitucionalidad o mejor dicho anticonstitucionalidad planteada en este estudio.

Para terminar: el origen de este estudio y su contenido -ya indicado en líneas anteriores- explican que los temas se repitan, si bien -así creemos al menos- vistos cada vez desde distintos ángulos. De ahí deriva que no obstante los rubros de los capítulos, quien se interese por el tratamiento que hacemos de cada uno de dichos temas tiene que dedicarse a leer por completo dicho estudio. A falta de otra cosa estamos seguros que encontrarán la huella, que aún, en la obra humana más modesta, imprimen el esfuerzo y el entusiasmo de varios años.



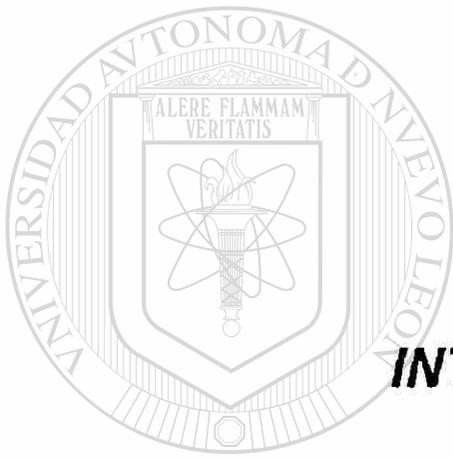
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS **Atentamente,**

Lic. Mauricio Yanome Yesaki.

Monterrey, N.L. julio de 1999.



INTRODUCCIÓN

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

I.- JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.

Señalar las razones por las cuales se ha elegido el tema lo consideramos necesario, para que el lector entienda la importancia en la decisión para elaborar este trabajo.

La publicación en el Periódico Oficial de nuestro Estado en fecha 5 de julio de 1991, de los decretos Nos. 213 y 214 que contienen la Ley Orgánica y el Código Procesal del Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León respectivamente, nos hizo plantearnos una serie de problemas que genera la aplicación de los artículos 15 y 16 de la citada Ley Orgánica y los numerales 5, 10 fracción II inciso c) del Código Procesal antes señalado. Del análisis minucioso de los artículos citados, encontramos para sorpresa nuestra, que los dispositivos legales en comento, trasgreden la Carta Fundamental de nuestro país, al instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado con competencia municipal.

Posteriormente, mediante su similar No. 386, publicado en el mismo Órgano Oficial en fecha 21 de febrero de 1997, se expidió la nueva ley denominada "*Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León*" la cual padece de la misma situación, y se encuentra contenido en los numerales, 17, 30 y 33.

Ante ello, nos planteamos cuatro posibles soluciones. En primer lugar, la celebración de convenios entre los Municipios y el Estado, para que éste último, conozca y resuelva, en nombre de los primeros las controversias que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares, en segundo, lugar, la adición del artículo 116 fracción IV³ en los términos expuestos en el inciso d) del

³ Mediante decreto a través del cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de agosto de 1996, se adiciona entre otros una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII, por lo que si dentro de la presente investigación se encuentra la referencia de la fracción IV del artículo 116,

capítulo quinto de esta investigación; la posibilidad de crear tribunales administrativos con competencia municipal, por último, la desincorporación de la supeditación jurisdiccional de los Municipios al Estado.

Nos dimos a la tarea de buscar fundamentos a éstas soluciones y encontramos en primer término que la Suprema Corte de Justicia de la Nación a raíz de la sentencia de Amparo en Revisión 4521/90 consideró al Municipio como un poder político, situación que conlleva a concluir que éste nivel de gobierno tiene las tres funciones: ejecutiva, legislativa y judicial.

En segundo término, la adición de la fracción IV, actual V, del artículo 116, en los términos propuestos, solucionan de manera práctica la inconstitucionalidad planteada a lo largo del desarrollo de esta investigación.

En tercer lugar, la posibilidad de instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo municipales, trae como consecuencia lógica la distribución de la justicia municipal a los tres niveles de gobierno, logrando con ello una verdadera descentralización de las funciones públicas.

En cuarto lugar, la desincorporación de la supeditación jurisdiccional de los Municipios al Estado, al reconocer que los primeros gozan del poder judicial, con las características apuntadas en el capítulo segundo inciso b) punto 3 de esta investigación.

Otras de las razones que motivaron la elección del tema están una serie de circunstancias de carácter personal, entre los que podemos destacar la oportunidad laboral que tuvo el suscrito para prestar sus servicios en el Municipio de San Pedro,

deberá entenderse con el contenido de la fracción V del mismo numeral toda vez que así es como fue conocida originalmente

Garza García, el cual nos hizo darnos cuenta que los ayuntamientos la mayoría de las veces se encuentra supeditado a la voluntad del Estado.

En resumen, podemos decir que la realización de este trabajo no es el fruto de una decisión apresurada, sino el resultado de un modesto estudio así como un cúmulo de hechos y circunstancias personales y toda una serie de intereses de tipo científico y pragmático al ser conscientes de la actualidad del tema y la repercusión que las conclusiones del mismo puedan suponer en un futuro no muy lejano, para otros estudios superiores sobre el tema.

II.- OBJETIVOS.

Nuestro trabajo trata de probar la inconstitucionalidad o mejor dicho anticonstitucionalidad del Tribunal en estudio cuando conoce y resuelve controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares. Para salvaguardar la supremacía constitucional frente a los actos de los Estados proponemos la celebración de convenios entre la Administración Pública Municipal con el Estado, no antes de las adecuaciones legales necesarias para lograr que esta solución propuesta legalmente sea viable en nuestro Estado.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

III.- ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA.

De acuerdo con los objetivos perseguidos por este trabajo consideramos que la estructura que más se adapta a los mismos y que nos permite a su vez, una progresiva y firme comprensión del tema de estudio y de la problemática concreta que le rodea, es aquella que le corresponde al esquema que vamos a recoger a continuación y que pasaremos a desarrollar con más detalles en las próximas páginas.

Introducción.

Parte I

Fundamentos generales

Capítulo Primero: El federalismo mexicano.

Capítulo Segundo: El constitucionalismo local o estatal.

Capítulo Tercero: La Suprema Corte, sus funciones y los medios de control constitucional.

Parte II

El nacimiento y desarrollo de los Tribunales Administrativos en México

Capítulo Cuarto: El Tribunal Contencioso Administrativo a nivel federal.

Capítulo Quinto: El Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

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

Capítulo Sexto: La inconstitucionalidad del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares.

Capítulo Séptimo: El Municipio en las controversias constitucionales.

Parte IV

Nuestra Propuesta

Capítulo Octavo: Conclusiones.

Una vez expuesto el esquema general que va a guiar nuestro trabajo vamos a proceder a estudiar brevemente las razones que han determinado la adopción de este esquema en relación con los objetivos iniciales del mismo, y a detenernos algo más sobre las intenciones particulares de cada una de las partes en las que se dividirá el trabajo.

En el capítulo primero nos avocaremos al estudio del federalismo mexicano, toda vez que trata de dar a conocer al lector los principios constitucionales que dan origen a las competencias de cada nivel de gobierno existente en nuestra República, es decir, el federal, el estatal y el municipal.

El capítulo segundo, se analiza el derecho constitucional estatal o local, es decir, presentamos al lector, en tres grandes apartados, esta materia tan interesante, correspondiendo al primero analizar las atribuciones de las entidades federativas y su marco de competencia frente a los actos de autoridad municipal, en el segundo, se estudia la institución del Municipio en su acepción constitucional, es decir, las prerrogativas concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por último, veremos los medios de resolución de conflictos entre ambos poderes.

El capítulo tercero de nuestro trabajo tiene por objeto estudiar la Suprema Corte sus funciones y los medios de control constitucional, esto quiere decir, analizar las facultades de la Suprema Corte para solucionar los conflictos que se susciten entre los Estados y los Municipios a través de la figura de la controversia constitucional, no sin antes realizar el estudio de los antecedentes del artículo 105 constitucional, su alcance, su procedencia, entre otras.

En el capítulo cuarto, se hace un análisis del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a nivel federal, y en el capítulo quinto estudiaremos el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, su origen, desarrollo,

naturaleza jurídica y procedencia así como su competencia, además incluimos en el mismo nuestra propuesta de adicionar la fracción IV, actual V del artículo 116 constitucional en el sentido de incluir la justicia administrativa en el ámbito municipal.

El capítulo sexto constituye el núcleo central de nuestro trabajo de investigación puesto que pretendemos determinar la inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo nuestro Estado para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares. Dado que no es nuestra intención quedarnos en el plano enunciativo del problema, pretendemos aportar una serie de posibles soluciones a la situación antes manifestada, mismas que serán detalladas cada una en su estudio.

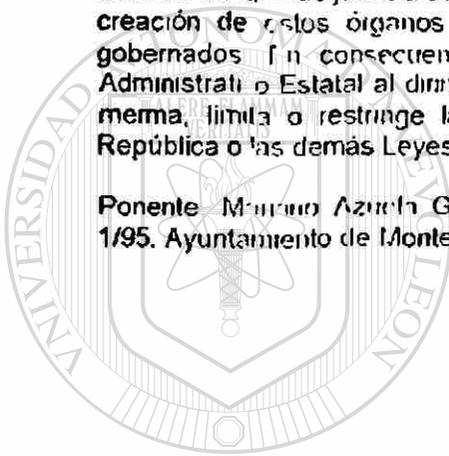
En el capítulo séptimo de nuestro trabajo tiene por objeto estudiar la entidad pública denominada Municipio en las controversias constitucionales, circunscribiendo su análisis al Estado de Nuevo León, en dos casos a saber: la promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García y su similar promovida por el Ayuntamiento de Monterrey para lograr con ello, dar una idea al lector de la utilización de esta figura como medio para preservar la constitucionalidad de los actos de autoridad estatales y municipales.

Terminaremos como es preceptivo en todo trabajo, con un octavo capítulo, en la que bajo el título de conclusiones, recogeremos de forma sintética las principales proposiciones sobre la manera de subsanar la inconstitucionalidad planteada, y más concretamente el análisis de los principales resultados estudiados, resumiéndose así los mejores frutos de cada parte y por lo tanto de este trabajo en su conjunto.

TESIS QUE SE PROPONE:

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTATAL TRIBUNAL DE LO LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LA FACULTAD PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS ENTRE LOS PARTICULARES Y LAS AUTORIDADES MUNICIPALES NO ATENTA CONTRA LA ESFERA COMPETENCIAL DE LOS AYUNTAMIENTOS De conformidad con la exposicion de motivos y los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión que intervinieron en el procedimiento de enmienda constitucional que culminó con la modificación de varios artículos de la Ley Fundamental en materia de Administración de Justicia, cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de marzo de mil novecientos ochenta y siete, en relación con el artículo 116, fracción IV, que establece la facultad de las legislaturas locales instituir en las constituciones y leyes de los Estados Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la "Administración Pública Estatal", debe interpretarse que dentro de ésta se contemplan las autoridades municipales. Esto es así, en virtud de que fue la teleología de la reforma el instaurar "un sistema integral de justicia administrativa" que permitiera fortalecer el Estado de Derecho, mediante la creación de estos órganos jurisdiccionales que velarán por el respeto de los derechos de los gobernados. En consecuencia, la creación y actuación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatal al dirimir las controversias entre los órganos municipales y los particulares, no merma, limita o restringe la esfera competencial que les otorga la Constitución General de la República o las demás Leyes Estatales.

Ponente: Mariano Azuela Guillón - Secretaria Irma Rodríguez Franco Controversia Constitucional 1/95. Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/95 H. AYUNTAMIENTO DE MONTERREY, NUEVO LEON

MINISTRO PONENTE: MARIANO AZUELA GUITRON
SECRETARIA: LIC. IRMA RODRIGUEZ FRANCO
Proyectó: Lic. Ariel Alberto Rojas Caballero

México, Distrito Federal Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia
de la Nación correspondiente al día cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cinco

VISTOS y RESULTANDO:

Primero.- Por escrito presentado en la Subsecretaría de Acuerdos de este Tribunal el tres de marzo de mil novecientos noventa y cinco, Jesus Hinojosa Tijerina y Miguel Gomez Guerrero, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo respectivamente, del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León promovieron controversia constitucional contra actos del Congreso, gobernador constitucional, secretario general de Gobierno y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Estado de Nuevo León, consistentes en

"Del H. Congreso del Estado de reclama: a) La invasión de la esfera municipal que se lleva a cabo, en virtud de la inclusión de la fracción XIV al artículo 63 de la Constitución Política de Nuevo León al establecer, como facultad de dicho cuerpo legislativo la de "instituir mediante las leyes que expida, 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 Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatales o MUNICIPALES y, los particulares, estableciendo las normas de su organización, su funcionamiento, finanzas y remuneras de los Magistrados que lo integren, sus procedimientos y recursos contra las resoluciones que se pronuncian en la invasión a la esfera municipal con la expedición del decreto No. 213 que continúa la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León que específicamente en el artículo 15, en cuanto que señala competencia de dicho tribunal para conocer de juicios que se inician en contra de los actos, resoluciones o hechos definitivos dictados por autoridades administrativas o fiscales y organismos descentralizados de la administración pública estatal y MUNICIPAL del estado de Nuevo León, las que neguen la devolución de un ingreso de los regulados por la Ley de Hacienda del Estado o POR LA LEY DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS, lo que impongan sanciones no corporales por infracciones las leyes y reglamentos estatales o MUNICIPALES. Las que constituyan responsabilidad administrativa en contra de funcionarios, empleados o trabajadores, todos ellos al servicio del Estado o de sus MUNICIPIOS; las que causen un agravio en materia fiscal, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa, estatal o MUNICIPAL, fuera de procedimiento y ejecución, los dictados en materia de pensiones con cargo al erario Estatal o de LOS MUNICIPIOS, los que se refieren a contratos de naturaleza administrativa en que sea parte el Estado o sus MUNICIPIOS, lo relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual reclamada del Estado o sus MUNICIPIOS, lo relativo a las indemnizaciones por daños o perjuicios por infracciones que inculcan los funcionarios o empleados del Estado o MUNICIPIOS, los que se promuevan contra cualquier acto u omisión de las autoridades del Estado, sus MUNICIPIOS y que el Tribunal conozca de los juicios que promuevan las autoridades Estatales y MUNICIPALES para que sean inaplicables las resoluciones favor de los a los particulares. b) La invasión de la esfera municipal con la expedición del Código Proce del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, en cuanto a que continúan el proceso contencioso administrativo que debe seguir un particular contra el Municipio y se señala que cuando sea la autoridad municipal la resolución correspondiente al Síndico del Ayuntamiento observándose lo previsto por la Ley Orgánica de la Administración

Publico Municipal. La invasión de la esfera municipal con motivo de la disposición con facultad y Leyes ordinarias que se reclaman del Congreso Estatal, obedece a que el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa que la Constitución y Leyes de los Estados pueden instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tienen a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL y los particulares, así como establecer las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. El MUEBPIO no forma parte de la administración pública estatal. En consecuencia lo dispuesto por el artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 120 de la Constitución Política de Nuevo Leon y en este, los MUEBPIOS que integran al Estado son independientes entre sí, de acuerdo a lo previsto en el artículo 118 de la Constitución Política de México uniendo además, por una Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal diferente a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De los C. Gobernador Constitucional y Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo Leon, se reclama a) la invasión de la esfera municipal de Monterrey por el Decreto de Promulgación del primero, y la publicación en el Periódico Oficial del Estado, por parte del segundo de los actos legislativos reclamados al Congreso del Estado y que se precisan en los hechos anteriores, por lo que el demandado se abstiene de promulgar y publicar tales disposiciones por ir más allá de lo previsto por el artículo 116, fracción IV de la Constitución Política de Nuevo Leon. Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, se reclama a) toda actuación en los conflictos planteados por particulares en contra de órganos de la administración pública de Monterrey, N.L., y específicamente, b) El auto admisorio de fecha 08 de Diciembre de 1994 de la demanda, en juicio contencioso administrativo, formulada por Sr. C. Javier Miguel Amone Curi y Luis Amone Chalupín en contra del Tesorero Municipal de Monterrey, formando el expediente 469/94 a) El auto admisorio de fecha 00 de Enero de 1995 dictado con motivo de la demanda presentada por H. C. Sr. Montemayor Garza en contra del Tesorero Municipal, Director de Ingresos y Jefe de Ingresos de Monterrey, N.L., formando el expediente 006/95 b) El auto de fecha 25 de Enero de 1995 en el cual, sin proveer sobre la contestación, desecha de plano el incidente de previo y especial pronunciamiento sobre la incompetencia del tribunal, dictado en el expediente 469/94, c) El auto de fecha 02 de Febrero de 1995 dictado en el expediente 469/94 desechando el recurso de reclamación y aplicando supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles aduciendo lo que Contra la resolución que decida lo la competencia, no había recurso alguno, d) Auto de fecha 18 de Enero del año en curso desechando la promoción por la cual se solicitaba la declaración de incompetencia del Tribunal, y el Auto de fecha 31 de Enero de 1995, notificando el día 07 de Febrero del año en curso, el auto del expediente 006/95 desechando el recurso de reclamación por la misma razón a que se refiere el inciso, f) Tales actuaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo invaden la esfera de acción del Municipio, en virtud de que las controversias entre los particulares y los órganos de la administración pública municipal, una vez que se satisface el principio de definitividad, por no existir recurso administrativo o existiendo, agotado este, se dirimen por el juicio de amparo indirecto que en tal virtud adquiere las características de un verdadero juicio sumario de amparo. De todas y cada una de las autoridades demandadas se reclaman las consecuencias directas e indirectas que tanto de hecho y de derecho se desprendan de todos y cada uno de los conceptos anteriores.

Fundaron su demanda en los hechos que se transcriben a continuación

1.- La Constitución Política del Estado de Nuevo Leon fue reformada en su fracción XIX del artículo 63 para otorgar facultad al Congreso Local para instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siguiendo la norma prevista en el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en sus disposiciones de normaciones complementarias del sistema federal determina que los constituciones y Leyes de los Estados pueden instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, QUE TIENGAN A SU CARGO DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y LOS PARTICULARES ESTABLECIENDO LAS NORMAS PARA SU CONSTITUCION, SU

FUNCIONAMIENTO EL PROCEDIMIENTO Y LOS RECURSOS CONTRA SUS RESOLUCIONES La Administración Pública Estatal en Nuevo León se encuentra regulada por la Ley Orgánica correspondiente del Ejecutivo y Organismos Descentralizados de Unidades Administrativa y entre ellas, claro está, por la autonomía de que están dotados no se encuentran comprendidos los Municipios. Luego entonces, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita que las constituciones y leyes locales establecerían tribunales de lo contencioso para conocer y resolver las contiendas entre los particulares y la Administración Pública Estatal, es inconcuso que dentro de éstas no quedaron comprendidos los Municipios, y, en el caso de Nuevo León, al reformarse el artículo 63 fracción XLV de la Constitución Política permite que al instituir el Tribunal permite que al instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer no solo las controversias entre particulares y la Administración Pública Estatal sino entre aquéllos y los Municipios y los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Municipal, tal precepto de la Constitución Local va más allá de lo previsto por la norma federal y, en consecuencia, se invade la esfera de acción del Municipio. Éste, en Nuevo León, tiene una Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal. El órgano de Administración del Municipio es el Ayuntamiento, de acuerdo con lo previsto por el artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 118 de la Constitución Política de Nuevo León y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal. A la vez existe un Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey que señala las atribuciones del presidente Municipal y de cada una de las Dependencias y divisiones a las que compone a la Administración Pública del Estado y Administración Pública Federal que se regula por sus respectivas Leyes Orgánicas. De esa manera, es claro que con la reforma constitucional invocada se invade la esfera de acción que corresponde al Municipio. Bien podría exponerse por la legislatura local una ley que instituya Tribunales de lo Contencioso Administrativo que conozcan y dimitan los conflictos entre los particulares y los Municipios o de acuerdo con lo previsto en el último párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y, en el caso del Municipio de Monterrey para que se sometan a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso del Estado como sucede en el caso del Municipio de Ciudad Juárez y el Estado, como sucede en el caso del Municipio de Ciudad Juárez y el Estado de Jalisco, como se acredita con la copia del convenio respectivo. 2 - Como consecuencia de la disposición constitucional local artículo 63 fracción XLV de la Constitución Política de Nuevo León el Congreso Local expidió los decretos números 213 y 214 que contienen, respectivamente, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León y Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, publicados en el Periódico Oficial número 80, tomo CXXVIII de fecha 5 de julio de 1991. Dichas Leyes contienen normas que, igualmente, invaden la esfera de acción de los Municipios de esta Entidad Federativa, al determinar, la primera la competencia de dicho Tribunal para concederle facultades para conocer de asuntos que se inician en contra de los actos, resoluciones hechos administrativos no solamente dictados por autoridades administrativas o fiscales u organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal sino se incluyó a la Municipal, así como se precisaron diversas causas de competencia del Tribunal a los que se hace alusión a actos de autoridades administrativas municipales, sobrepasando lo dispuesto por el artículo 110 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que restringe la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal, para conocer, tramitar y resolver exclusivamente conflictos suscitados entre los particulares y los órganos de la Administración Pública Estatal, dentro de la cual, obviamente, no se encuentra comprendida la Administración Pública Municipal. Consecuentemente, el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al señalar la forma de su iniciar y resolver los conflictos o controversias de los particulares con la Administración Pública Municipal, invade la esfera de acción de los Municipios, máxime que específicamente, en el artículo 5 establece como optativo para el particular agotar o intentar, desde luego, el juicio ante el tribunal o el recurso administrativo previsto en las leyes aplicables en el Municipio o en los reglamentos propios de éste. El sometimiento del Municipio al Tribunal de lo Contencioso Administrativo conforme al procedimiento mencionado constituye, además, una violación al artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por ser una autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado. 3 - Los actos relativos a la promulgación y publicación del

artículo 63 fracción XLV de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y de los artículos 133 y 134 relativos a la Ley Orgánica del Tribunal, son violatorios, por invadir la esfera de acción del Municipio, al no evitar que se dieran a conocer a los demandantes y materialmente se publicaran en el Boletín Oficial cuando el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, limita la facultad del Congreso Estatal a instituir los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para conocer, tramitar y decidir sobre los conflictos o controversias que se suscitan entre los particulares y la Administración Pública del Estado, dentro de lo cual no se encuentran comprendidos los Municipios ni la Administración Pública del Estado. Los actos que se reclamaron del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León en cuanto a los autos admitidos de los expedientes 409/01 y 006/05, así como los que desechan el medio de incompetencia y el recurso de reclamación interpuesto contra dichos autos desechados invadieron la esfera de acción del Municipio, al constituirse en autoridad intermedia entre el Municipio de Monterrey y el Gobierno del Estado y dejó de cumplirse con lo previsto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Magistrado del Tribunal de lo Contencioso de ajustar a lo dispuesto por el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto facultó a las legislaturas estatales a instituir dicha clase de tribunales, para conocer, exclusivamente, de los conflictos o controversias entre los particulares y la Administración Pública Estatal, debiendo tenerse presente lo que escribió don Gabino Fraga Icaza en que los Tribunales Administrativos podían juzgar sobre la constitucionalidad de la ley que le correspondía aplicar y lo que, por su parte el maestro Antonio Martínez Baez aducía sobre el indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la constitucionalidad de las leyes, pues, en el caso, correspondía al Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para evitar la invasión de esfera del Municipio, ejercer el control difuso de la constitucionalidad que se desprende de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sabedor el Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de que contra las resoluciones que emite en contra de los intereses del Municipio de Monterrey, o de los órganos de la Administración Pública de este, no procede el ejercicio de la acción constitucional por actuar aquellos en función de su actividad como sujeto de Derechos Públicos en sus relaciones sin motivación ni fundamentación como son en el caso. Los desechamientos del recurso de reclamación, aplicando supletoriamente el artículo 130 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, bajo el supuesto de la remisión que hace el artículo 1 del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya norma desautoriza al Congreso Local, al Gobernador del Estado, al Secretario General de Gobierno del Estado, y al Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a pesar de la protesta rendida en los términos de los artículos 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 113 de la Constitución Política de Nuevo León, de cumplir y hacer cumplir las constituciones y leyes que de ellas emanan, invadieron la esfera de acción del Municipio al conocer de las controversias de particulares en contra de la Administración Pública Municipal, cuando dichos conflictos se encuentran y deben estar excluidos de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo por el mandamiento constitucional, al ordenar la institución de dichos Tribunales, los circunscribieron exclusivamente para conocer de los conflictos entre los particulares y la Administración Pública Estatal. Los actos de esta no son enjuiciables, hasta la fecha, por la vía contenciosa administrativa del Estado. Los particulares tienen a su alcance los recursos administrativos previstos en las leyes y reglamentos aplicables en el Municipio y contra las resoluciones de estos, el juicio de amparo, mismo que, además, procede aun si no existiera medio ordinario de defensa, de acuerdo con lo previsto por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 111 de la Ley de Amparo. La doctrina jurídica mexicana se ha orientado respecto a la incompetencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado para conocer de las controversias de los particulares en contra de la Administración Pública Municipal, cuando han sostenido: "Respecto a los actos administrativos dictados por los Ayuntamientos, no puede estimarse que fueren impugnables ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatales, sino que al efecto sería aconsejable que los Ayuntamientos que así lo requieren en función de la complejidad de sus problemas, crearan Tribunales de lo Contencioso Municipales, cuenta habida de que el Estado

Lo cual no puede en forma alguna calificar la legalidad de los actos administrativos municipales, por lo cual calificación atañera severamente contra el Municipio. (Avances y perspectivas de la reforma constitucional 1987 en el plano de jurisdicción contencioso-administrativo" Alfo José Páez Suárez Jumbull en "Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano - La Reforma Judicial 1986-1987" - Editorial Porrúa, S.A.). Todas las leyes de justicia local atribuyen a los Tribunales ambas jurisdicciones, la estatal y municipal, pero se pregunta sobre que base constitucional se procede de este modo. Bastaría con agregar a la fracción IV que las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Estatal y Municipal y los particulares. "(El artículo 116 constitucional y la Justicia Administrativa Local" Lic. Alfonso Nava Negrete en "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional".- Leonel Pérez Nieto Castro - Compilador - Editorial Porrúa, S.A.) El propio Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en una ponencia presentada en el Congreso de Derecho Procesal sostuvo la anticonstitucionalidad del funcionamiento de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo estatales al conocer y resolver de los conflictos entre los particulares y la Administración Pública Municipal".

Segundo.- Los representantes del Municipio demandante fundaron su promoción en los artículos 1, 102, 105, 107, 115, 116, 128 y 133 y relativos (sic) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 11 y relativos (sic) de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; 1, 4, 70, 71, 79, 93, 270, 271, 281, 322, 323, 324, 327, 328, 329, 337, 346, 349 y relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles

Tercero.- Por auto de la Presidencia de esta Suprema Corte de diez de marzo del mismo año se ordenó formar y registrar el expediente relativo, así como el emplazamiento de las autoridades demandadas

Cuarto.- Por auto de cinco de abril, el Presidente de este Tribunal ordenó agregar al expediente formado con motivo de la presente controversia constitucional, el escrito y anexos de veintiocho de marzo del año en curso, suscrito por Socrates Cuauhtemoc Rizzo García, Gustavo Alarcón Martínez y Adolfo J. Treviño Garza, con el carácter, respectivamente, de gobernador Constitucional, secretario General de Gobierno y magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado y el escrito y anexos del treinta del mencionado mes, de Juventino González Ramos, presidente de la Diputación Permanente de la LXVII Legislatura Constitucional del citado Estado, recibidos en la Subsecretaría de Acuerdos el día treinta del antes citado mes. En este proveído el Presidente de este Máximo Tribunal ordenó darle vista a la parte actora para que dentro del término de cinco días, a partir de la legal notificación de este acuerdo manifestara lo que a su derecho conviniera en virtud de la excepción de incompetencia planteada por las autoridades señaladas en su escrito de contestación

Quinto.- Mediante acuerdo de fecha cuatro de mayo de mil novecientos noventa y cinco el Presidente de este Tribunal Supremo ordenó turnar los autos al Ministro Mariano Azuela Gutron a fin de que formule el proyecto de resolución en torno a la excepción de incompetencia planteada por la parte demandada y diera cuenta con él al Pleno de este Alto Tribunal

Sexto.- Por auto de quince de mayo el Presidente de esta Suprema Corte ordenó agregar el expediente formado con motivo de la presente controversia constitucional el escrito por Jesús Hinojosa Tijerna y Miguel Gómez Guerrero, con el carácter, respectivamente, de presidente municipal y síndico segundo del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, recibidos en la Subsecretaría de Acuerdos el diez de mayo del año en curso donde, en cumplimiento al proveído de cuatro de mayo del presente. El seis de julio de este año, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunció resolución al respecto, contenido los siguientes puntos resolutive concretos

PRIMERO.- Es inadmisible la excepción de incompetencia hecha valer por la parte demandada. **SEGUNDO.-** Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León. **TERCERO.-** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la controversia constitucional suscitada entre el

Ayuntamiento Municipal de Monterrey, Nuevo León, el Gobernador Constitucional del Estado, el Congreso del Estado, el Secretario General de Gobierno y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León. CUARTO.- Se ordena continuar con la tramitación del procedimiento de la controversia constitucional 195.

Séptimo.- Mediante escrito presentado el seis de abril del año que transcurre, Juventino González Ramos, con el carácter de Presidente de la Diputación Permanente de la LXVIII Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Nuevo León, contestó la demanda promovida contra dicho órgano legislativo, en los siguientes términos:

EN CUANTO A LOS CONCEPTOS DEMANDADOS Son notoriamente improcedentes todos y cada uno de los conceptos preesados en los incisos a), b) y c) del escrito inicial de demanda, en donde se reclama equivocadamente la supuesta anticonstitucionalidad de la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, del Decreto número 213 que contiene el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, así como la impugnación relativa al diverso Decreto número 211 que contiene el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la misma Entidad Federativa mencionada y específicamente por lo que hace al procedimiento contencioso administrativo que este último ordenamiento legal dispone en favor de todo particular que tenga la necesidad de combatir actos administrativos provenientes de las autoridades municipales, ya que contra lo que tiene aducido el Ayuntamiento demandante, esta Legislatura Local estima fundadamente, que con la aprobación y expedición de los mencionados dispositivos legales, que no se meten en invasión ni vulneración de facultades o atribuciones competenciales que estuviesen reservadas a la autoridad municipal y al efecto en contra de todas las anteriores pretensiones reclamadas, oponemos desde este momento, entre otras, las excepciones de FALTA DE ACCIÓN Y CARENCIA DE DERECHOS en la parte actora, por las razones y motivos que más adelante se exponen al darse contestación particularizada a cada uno de los hechos de la demanda. CONTESTACION A LOS HECHOS DE LA DEMANDA I.- El punto primero de los hechos de la demanda se niega, impugna y objeta suscitándose al efecto expresa controversia en todo aquello que no concuerda o concuerde con la realidad de los hechos que a continuación se exponen. En efecto, por principio de cuenta, se hace imprescindible desde lo que en las Constituciones del Congreso del Estado de Nuevo León, la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política Local, establece la de "INSTITUIR MEDIANTE LAS LEYES QUE LE SPIDA, EL TRIBUNAL, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DOTADO DE ALTO COMANDO PLENA EN EL PRONUNCIAMIENTO DE SUS FALLOS Y CONTACUABLES PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE EL ESTADO, LOS MUNICIPIOS, LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATALES O MUNICIPALES Y LOS PARTICULARES, ESTABLECIENDO LAS NORMAS DE SU ORGANIZACION, SU FUNCIONAMIENTO, LOS REQUISITOS PARA NOMBRAMIENTOS, LICENCIAS Y RENUNCIAS DE LOS MAGISTRADOS QUE LO INTEGREN, SUS PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE SE PRONUNCIEN". Sin embargo no menos exacto es también, que la Legislatura Estatal para autorizar la creación del mencionado Tribunal de lo Contencioso Administrativo como además de la preestada disposición que hizo de otras diversas atribuciones soberanas, igualmente contenidas en el multicitado artículo 63 de la expresa Constitución Política del Estado, en las fracciones que literalmente se transcriben a continuación ARTICULO 63.- PERTENECE AL CONGRESO. XXXV.- EJERCER LAS FACULTADES PROPIAS DE UN CUERPO LEGISLATIVO EN TODO AQUELLO QUE NO LE PROHIBA LA CONSTITUCION FEDERAL O LA DEL ESTADO. XII.- FORMULAR LAS LEYES QUE REGLAMENTEN LOS ARTICULOS DE ESTA CONSTITUCION FEDERAL O LA DEL ESTADO, XI.- FORMULAR LAS LEYES QUE REGLAMENTEN LOS ARTICULOS DE ESTA CONSTITUCION INTERPRETANDO PLENUMENTE SU CONTENIDO. En ese orden de cosas, es importante hacer hincapié en que la Constitución Federal de la República Mexicana, tanto en su artículo 116-IV al otorgarle a los Estados del País facultades para la creación e institución de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo, como en el diverso

artículo 115 al disponer las bases constitucionales para la repartición política y administrativa del Municipio libre en ninguno de estos dos artículos del pacto federal existe prohibición ni impedimento alguno para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León pueda ocuparse, entre otros casos, de definir controversias en las cuales un particular actúa en demanda de nulidad contra actos administrativos emitidos por las autoridades municipales, máxime cuando que dicha potestad jurisdiccional le fue otorgada al mismo Tribunal en concreto por la Legislatura Local en uso y aplicación de las facultades que igualmente con autorización y armonía a la Ley Suprema se contiene al efecto en las precitadas fracciones XXXV, XLI y XLV del artículo 63 de la Constitución Política Local, de tal manera que, en la especie, el Ayuntamiento demandante, no demuestra que exista prohibición alguna en el artículo 116-IV de la Ley Fundamental vigente en el país, así como tampoco se justifica que con el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local invada, restinga o vulnere concretamente algunas de las facultades reservadas en favor de los Municipios, ya en la Constitución Federal o la Local de la Entidad ni por cualquier otra Ley Secundaria, es incontestable que no se surte en el caso agravio ni lesión jurídica directa en perjuicio de la autoridad municipal accionante, razón por la cual se deja opuesta la excepción de FALTA DE LEGITIMACION ACTIVA EN LA CAUSA, careciendo así de interés jurídico la parte actora en el planteamiento de la controversia que nos ocupa. Por otro lado, es absurda la argumentación que la contraparte hace pretendiendo el establecimiento o instalación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del nivel local especializados exclusivamente en el conocimiento de conflictos entre particulares y los Municipios, mediante la previa expedición de una Ley AD-HOC de parte de la Legislación Estatal, porque contra lo que tiene aducido la parte actora, tal evento amen de carecer de fundamentación legal y constitucional para ello, resultaría contrario a la política de simplificación administrativa que en la Administración Pública tanto federal como local, sobre todo si se tiene en cuenta el estado de emergencia económica que en estos momentos nos toca vivir. Y por lo que se refiere a la diversa estimación que la parte accionante igualmente hace proponiendo la celebración de algún convenio entre el Estado y cada uno de los Municipios para que estos, en opinión de la parte actora, se sometiesen expresamente a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, cabe destacar, sin embargo, que dicha fórmula propuesta por la contraparte, en el caso particular del Municipio de Monterrey, deviene totalmente innecesaria, superflua e irrelevante, toda vez que el Ayuntamiento demandante de la Ciudad de Monterrey, suscribió y omni-expone en su libelo, que el propio reglamento de la Administración Pública del referido Municipio de Monterrey, Nuevo León y concretamente al ocuparse de regular lo concerniente al recurso administrativo de inconformidad, dicho ordenamiento legal de carácter reglamentario, contiene diversos dispositivos como son los artículos 26, 28 y 37 que hacen referencia a remisión expresa tanto al procedimiento contencioso como al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, con lo que queda acreditado así que el Ayuntamiento de Monterrey al encargarse de reglamentar internamente su propia Administración Pública Municipal (y muy específicamente al reglamentar lo relativo a su recurso administrativo de inconformidad), se somete y reconoce implícitamente la jurisdicción del referido Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, por consiguiente, esta línea de toda razón lógica y jurídica el desconocimiento que los funcionarios municipales demandantes, en forma confusa pretendida efectúa con relación a la jurisdicción con que siempre ha contado desde su creación el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local en cuanto a su facultad que este tiene para conocer y dirimir controversias suscitadas entre un particular y los actos administrativos provenientes de los Ayuntamientos. Con el fin de robustecer la conclusión acabada de precisarse, se transcriben a continuación en forma textual, los preceptados dispositivos contenidos en el vigente reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, Nuevo León”

ARTICULO 26.- LA TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD QUE ESTABLECE EL ARTICULO 106 FRACCION VIII DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, SE AJUSTARA A LAS DISPOSICIONES DE ESTE REGLAMENTO O EN SU DEFECTO, A LAS NORMATIVAS CONSIGNADAS EN EL CODIGO PROCESAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEON

ARTÍCULO 23.- LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE CONFORMIDAD SERÁ OBLIGATIVA PARA EL INTERESADO ANTES DE ACUDIR ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN "ARTÍCULO 3º.- I.- INTERCEDIENDO EL RECURSO CUANDO SE HAYA VALIENDO COMPACTOS ADMINISTRATIVOS I.- II.- III.- QUE HAYAN SIDO IMPUGNADOS ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN 2.- El segundo punto del Capítulo de los hechos de la demanda, igualmente se controvierte e impugna, negándose expresamente la invasión de competencia municipal por parte del Congreso del Estado con motivo de la aprobación y expedición tanto de la Ley Orgánica como del Código Procesal que rigen respectivamente la competencia, el funcionamiento interno así como las disposiciones relativas, la tramitación y resolución del procedimiento de nulidad que se ventila en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León".

En efecto, por lo que hace a los Decretos 213 y 214 que fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado con fecha 5 de julio de 1991, en donde se contienen respectivamente la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y el Código Procesal aplicable para los procedimientos ventilados ante el mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, su aprobación y expedición que el Congreso del Estado efectuó con relación a esos dos ordenamientos legales acabados de precisar, es innegable que se hayan efectuado aisladamente con base exclusiva en la multi-referida fracción XIV del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León que refiere la parte actora, sino que lo cierto del caso es que, como ya he tenido oportunidad de precisar con antelación, la Legislatura Local también hizo uso de otras diversas atribuciones soberanas que dicho Órgano Legislativo Local igualmente tiene asignado expresamente en las fracciones XXXV y XLII del propio artículo 63 de la Constitución Política del Estado, donde se dispone que compete al Congreso de Nuevo León en relación a las facultades propias de un Órgano Legislativo en todo aquello que no le prohíba la Constitución Federal o la del Estado, así como la facultad de emitir y formular las leyes que sean necesarias para reglamentar los dispositivos legales que contiene la misma Constitución Política Local. En ese orden de ideas, contra lo que tienen expuesto la parte actora, en la especie tampoco se surte violación a la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal del País, en virtud de que en este dispositivo constitucional, no está prohibido que el expresado Tribunal Local de lo Contencioso Administrativo ejerza su competencia jurisdiccional en lo concerniente al conocimiento y resolución de conflictos entre un particular y los actos administrativos provenientes de autoridades municipales, con ello tampoco se infringe ni vulnera atribución alguna reservada al Municipio por el diverso artículo 115 de la misma Carta Magna, en donde se contienen las bases fundamentales que rigen la organización y funcionamiento del Municipio libre, asimismo, el Código Procesal del referido Tribunal de lo Contencioso Administrativo tampoco invade la esfera de acción de los Municipios al disponerse en su artículo 5º. Como optativa para el particular, el agotar el recurso administrativo conducente, o bien intentar en su caso, el JUICIO DE NULIDAD ante el mencionado Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siendo falso que en este último caso la autoridad municipal se vea obligada inconstitucionalmente por una Ley Estatal a someterse a la jurisdicción contenciosa administrativa del expresado Tribunal Local, porque contra lo que tiene manifestado la parte accionante, el diverso artículo 28 del propio reglamento de la Administración Pública del Municipio de la Ciudad de Monterrey, prevé a su vez que la interposición del recurso administrativo de la inconformidad (unico que se contempla en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal) será optativa para el interesado, antes de acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el Gobierno del Estado de Nuevo León, lo que significa entonces, que en tal caso el sometimiento del Municipio de Monterrey con respecto al multi-referido Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, al estar consagrado en el mismo reglamento de la propia Administración Pública Municipal en comento, no puede ser desconocida tal jurisdicción administrativa prestando como lo hace la parte actora, un supuesto rebasamiento de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República, por lo que se insiste, la propia Legislatura Reglamentaria del Administración Pública del Municipio de Monterrey, reconoce y consagra la legitimidad y constitucionalidad de la

competencia jurisdiccional que para el caso en comento tiene el multicitado Tribunal Local de lo Contencioso Administrativo. Asimismo, contra lo que tiene expuesto la parte accionante, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon, tampoco origina violacion alguna del artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que con la substanciacion y resolucion de los conflictos contenciosos administrativos suscitados entre particulares y los Ayuntamientos del Estado, no se configura la intermedicacion que prohíbe entre Municipio y Gobierno Estatal el referido mandato constitucional, por lo que esta prohibicion en comento, establecida por la Carta Magna, lo que realmente proscribe es la existencia de un organo político de Gobierno intermedio entre las esferas Municipal y Estatal, como acontecia hasta antes de la vigencia de nuestra actual Constitución Federal, con las Jefaturas o Prefecturas Políticas en la época de la dictadura ejercida en el país por el General Porfirio Diaz. Al efecto se hace conveniente destacar la opinion que al respecto sustenta el maestro don Gabino Fraga que textualmente es del tenor siguiente. "La inferencia directa y despotica que las autoridades centrales llegaron a tener en la Administración Municipal por medio de los prefectos políticos, determino un movimiento de reivindicación en favor de la libertad del Municipio, que se ha cristalizado en las disposiciones del artículo 115 Constitucional, en el cual se proviene, como antes indicamos, que no habia ningun intermedio entre el Municipio y el Gobierno del Estado, de tal modo que, en esta forma, las relaciones entre la organizacion central y la descentralizacion no estan supelas o no son ya las de fiscalizacion absoluta que los prefectos políticos realizaban, sino solo las que derivan del control que los poderes que constituyen el Gobierno de cada Estado ejercen para conservar la unidad interna del mismo en los terminos que las leyes establecen" (DERECHO ADMINISTRATIVO, 22ª Edicion, México, Porrúa, pag. 22-223). 3 - La promulgacion y publicacion de los ordenamientos legales que puntualiza la parte actora en el tercer punto de los hechos de la demanda, no siendo actos propios del Congreso, no tocan contestarlos, empero, de cualquier forma se niega enfáticamente que tales ordenamientos legales contravengan o violenten la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscitandose al efecto expresa controversia y arrojandole a la contraparte la carga probatoria de sus aseveraciones al respecto, debiendose tener aquí por reproducidos integralmente los razonamientos vertidos con anterioridad, al darse contestacion a los puntos primero y segundo de los hechos de la demanda. 4 - Por lo que toca al cuarto punto de los hechos de la demanda, en donde se refieren las actuaciones que la parte actora le atribuye directamente al titular del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon, no le corresponde contestarlos al Congreso Estatal representado por el suscrito diputado competente, empero, por lo que hace al quinto parrafo que contiene el mencionado punto cuarto de los hechos de la demanda, se niega totalmente la supuesta violacion del artículo 110-IV de la Constitución General del país, que temerariamente sin fundamento alguno le pretende atribuir la accionante al Congreso de Nuevo Leon, que representa el suscrito, igualmente se niega que la Legislatura Local demandada hubiese incurrido en invasion de atribuciones competenciales reservadas a los Municipios que equivocada y tendenciosamente aduce la contraparte. Y al efecto se solicita que se tenga aquí por reproducidos integralmente los mismos razonamientos vertidos con anterioridad, al haberse dado contestacion a los puntos primero y segundo de los hechos de la demanda. EN CUANTO AL DERECHO. En virtud de resultar ineficaces los hechos de la demanda inicial, devienen completamente inaplicables los dispositivos legales que invoca la parte actora como fundamento de sus pretensiones. EXCEPCIONES Y OBJECIONES I - SINE ACTIONE AGIS. Consistente en la negativa absoluta de todos aquellos hechos de la demanda sobre los cuales se tiene suscitada controversia expresa. II - FALTA DE INTERES JURIDICO EN LA PARTE ACTORA. Porque en el especie el Ayuntamiento demandante no demuestra en forma alguna que se le este originando afectacion o perjuicio en su orbita legal de competencia, con motivo de la aprobacion y expedicion de los ordenamientos legales con base en los cuales ha quedado debidamente instalada y funcionando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon. III - INEPTO LIBELO. Consistente en la obscuridad de que adolece el escrito inicial de demanda, en virtud de que nunca se precisa con exactitud la "ESFERA MUNICIPAL," que al efecto pretexto repetidamente la parte actora, como supuestamente afectada con los actos legislativos que son impugnados en la especie sin razón ni fundamentacion por la parte actora. IV - Todas las demas defensas y excepciones que se desprendian del presente escrito de contestacion de demanda.

Octavo.- Mediante escrito presentado el siete de abril del referido año, Sócrates Cuauhtémoc Rizzo García gobernador del Estado de Nuevo León, Gustavo Alarcón Martínez, secretario General de Gobierno de ese Estado y Adolfo J. Treviño Garza, magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, formularon la contestación a la demanda, en los siguientes términos

La controversia planteada por las autoridades municipales indicadas, pretende fundarse en los artículos 103 fracción III, 105 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reclamando por lo que hace al Colaborador Constitucional del Estado y Secretario General de Gobierno, la invasión de la esfera municipal de Monterrey por el Decreto Promulgatorio del primero y la publicación en el Periódico Oficial del Estado, por parte del segundo de los actos legislativos reclamados al Congreso del Estado, que se precisan en los mismos anteriores, por que el Errores al abstenerse de promulgar y publicar tales disposiciones por lo más allá de lo previsto por el artículo 110 fracción IV de la Constitución Política de Nuevo León (SIC). Los actos legislativos a que se refiere son fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en especial su artículo 15 y la expedición del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Todos ellos los reclaman por lo que llaman "invasión de la esfera municipal". Ese Il. Alto Tribunal en diversas tesis ha sostenido que los Ayuntamientos no tienen carácter de poder, en el sentido en que esta palabra esta usada por el Constituyente y que los poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, no los Municipios, por lo que al no tener el carácter de poder el Municipio demandante no está legitimado para hacer valer la instancia contemplada en el artículo 105 de la Constitución Federal, mismo que establece que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten "entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.", por lo que no siendo el Municipio un poder de acuerdo con el concepto que señala la Constitución, los actores no están legitimados para actuar en la presente controversia, por lo que solicitamos así se reconozca y se resuelva, oponiendo por ello la excepción de falta de acción. Tiene aplicación en el caso la siguiente tesis de ese Alto Tribunal: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO - Al disponer el artículo 105 Constitucional que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presume la existencia legal, indudable, sin discusión alguna, de esos poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos y no es admisible la promoción de una controversia por quien pretende poseer los atributos del poder, sin que éste haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un poder presunto, sino con los poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda. Por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un Ayuntamiento contra la legislatura de un Estado, que reconocen el triunfo de la plaintiff contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los Ayuntamientos no tienen carácter de poder, en el sentido en que esta palabra esta usada por el Constituyente, pues aun cuando la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los Estados es el Municipio libre y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los Ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de un Estado y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en las afluídas controversias: los poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los Municipios libres solo forman la base de la división territorial y la organización democrática y política en que los afluídos poderes descansan; y el reconocimiento del Municipio libre, con derecho a ser administrado por un Ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cierto poder, ya que, de acuerdo con los artículos 1º, 50, 80, 91 y 115 de la Constitución Federal el supremo poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se disponen en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso General y la Suprema

Consejo de Justicia de la Nación PRECEDENTES. Quinta Época. Tomo XLVIII, página 309.

Controversia Constitucional 21936 entre el Ayuntamiento de Papantla Veracruz contra la H. Legislatura del Estado. Promovido por Arnulfo Enríquez C. en representación del Ayuntamiento. Unanidad de los votos. - Cesis relacionada con Jurisprudencia 11785. Tanto a resulta improcedente la demanda si se pretende fundamentarla en la fracción III del artículo 103 constitucional porque este se refiere a la competencia de los Tribunales de la Federación a través del juicio de amparo, por actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de las autoridades federales o de los actos de estos que invadan las esferas de aquellas, pero todo ello a través de la violación de garantías individuales, como ya se dijo, a través del juicio de amparo, por lo que tampoco puede fundamentarse la controversia en ese precepto constitucional. 2.- Se alega fundamentalmente por las autoridades demandantes, por lo que hace de lo Gobernador Constitucional del Estado, la invasión de la esfera municipal de Monterrey para su intervención en la promulgación y publicación de la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política de Nuevo León, al establecer, como facultades de dicho cuerpo legislativo, la de instituir mediante las leyes que exceda el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para resolver, entre otros, los conflictos y controversias que se susciten entre el Estado, los Municipios, los organismos descentralizados y empresas de participación municipal, así como también la invasión en la misma esfera municipal con la expedición del Decreto número 213 que contiene la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, específicamente su artículo 15, así como también la invasión de la esfera municipal para la expedición del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en cuanto que contiene el proceso contencioso administrativo que debe seguir un particular contra el Municipio la resolución correspondiera al Síndico del Ayuntamiento. Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se reclama su actuación en los conflictos planteados por particulares en contra de órganos de la Administración Pública de Monterrey, Nuevo León y en especial las actuaciones a que se refiere en los incisos del h) al g) de las páginas 3 y 4 del escrito de demanda. Se añade, por otra parte, que el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contemplar el establecimiento de los Tribunales de lo Contencioso Administrativos, dotados de plena autonomía para dictar fallos que tengan a su cargo disminuir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, por lo que, según los demandantes, no quedan comprendidos los Municipios y los organismos descentralizados y empresas de participación municipal en la parte antes transcrita de la Constitución Política Federal. Son infundadas las apreciaciones que se invocan por las autoridades del Municipio de Monterrey, Nuevo León, porque el precepto constitucional, al establecer que los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo para disminuir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, está incluyendo en la denominación "administración pública estatal", a todas las autoridades de los Estados, incluyendo las municipales, ya que la Constitución Política Federal al utilizar el término "administración pública estatal" comprende a todas las autoridades del Estado. Esta interpretación se confirma con lo siguiente: a) - En el artículo 115 constitucional al establecerse las bases para la organización de los Municipios, en ninguna de sus disposiciones les faculta para instituir tribunales contenciosos administrativos y en la fracción III dispone que los Ayuntamientos poseen facultades de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados. Se puede apreciar que únicamente de las fracciones del artículo 115 en comentario se le dan tales facultades a los Municipios. b) - El mismo artículo 116 de la Constitución Política Federal en comentario cuando dice que el poder público de los Estados se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, comprende a todo el Estado incluyendo sus Municipios, lo que confirma en su fracción III donde se refiere a que el Poder Judicial de los Estados se ejercera por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas. Poder Judicial que comprende a toda la conformación judicial del Estado, en el que están incluidas los Municipios. c) - Tampoco viola la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo lo dispuesto en el artículo 115 fracción I de la Constitución Federal que dice que no debe existir ninguna autoridad intermedia entre el Estado y los Municipios, ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene plena autonomía y no forma parte de la administración del Poder Ejecutivo Estatal, puesto que su función es meramente jurisdiccional. d) - Por último, es claro que los Municipios forman parte de la estructura jurídica del Estado y no

integrar un cuarto poder o un poder distinto del Ejecutivo, en cuanto que el artículo 115 en su primer párrafo claramente señala que "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...". Con lo anterior se determina que el municipio es la base de la organización política y administrativa del Estado y demás se sustenta en la división territorial municipal e) - Ad más es pertinente mencionar que buena parte de los Estados de la República han establecido Tribunales de lo Contencioso Administrativo dando Les facultades para dirimir las controversias que se susciten entre el Estado, los Municipios, organismos descentralizados estatales o municipales y los particulares, entre los que podemos mencionar los siguientes: Baja California, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán e Hidalgo. Todos ellos han legislado en la misma forma que el Estado de Nuevo León bajo las facultades que le da el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dentro de la acepción "administración pública estatal", que controvierten las autoridades reclamantes; y hasta donde hemos sabido, no se ha suscitado ninguna controversia en las mencionadas entidades federativas y alguno de sus Municipios. 4.- Precisa mencionar que la intervención del C. Secretario General de Gobierno en los decretos que se le reclaman es únicamente en los términos de los artículos 77 y 78 de la Constitución Local del Estado de Nuevo León, o sea el referendo a la firma del C. Gobernador Constitucional del Estado. 5.- En relación con las acciones del C. Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, nos permitimos manifestar lo siguiente: Todas son improcedentes en virtud de que el Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Nuevo León, que plantea su demanda a través de su Presidente Municipal y de su Síndico Segundo, han consentido plenamente la actuación y la legalidad de este Tribunal y se han sometido expresamente a la jurisdicción desde su instalación. En efecto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo inició sus labores el día 27 de abril de 1992 y consecuentemente, los particulares desde entonces plantearon demandas en contra del Municipio de Monterrey, como fueron los juicios números 36-92, 37-92, 15-92, 16-92, 17-92, 18-92, 56-92, 59-92, 60-92, 73-92 y 78-92 y en todos ellos, comparecieron la Tesorería Municipal o el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología o el Jefe de Recaudación de Obras Municipales o el Subdirector de Impuestos Sobre Adquisición de Inmuebles o el Presidente Municipal y todos ellos se sometieron a su jurisdicción dando contestación a las respectivas demandas que se promovieron en su contra y oponiendo excepciones y defensas que en su opinión debían de ser rotar. De igual manera, en todos sus juicios, compareció el síndico Segundo del Ayuntamiento que es su representante legal en defensa de los intereses jurídicos del Municipio de Monterrey. No dudaron de su competencia, ni opusieron la excepción de incompetencia. Al mismo tiempo han cumplido de buen agüero con las sentencias que ha pronunciado el Tribunal. Acompañamos como anexos del T al Ire, copias certificadas expedidas por el C. Secretario de este Tribunal de los acuerdos pronunciados por esta autoridad, con motivo de las contestaciones que presentaron las autoridades mencionadas en este párrafo. Al mismo tiempo, durante el año de 1993, el Municipio de Monterrey fue parte en los juicios que se enlistan en anexos números 17 y 18 que acompañamos, y posteriormente, en 1991, también participó en los expedientes cuyos números y nombre del actos se precisan en los anexos 19 y 20 correspondientes a ese año. En todos ellos también, se sometió a la jurisdicción de este Tribunal y en ninguno opuso o ejerció alguna acción de incompetencia. Por último, con fecha 20 de marzo del año en curso, el Presidente Municipal del Municipio de Monterrey, Nuevo León interpuso demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en contra del C. GUILLERMO SILVA ORDAZ, reclamando la resolución de un recurso de inconformidad presentado dentro del expediente AI-7-93 de fecha 12 de mayo de 1991, y esta última fue admitida mediante acuerdo de fecha 22 del estado mes de marzo, habiéndosele formado al efecto el expediente 89-93. Acompañamos como anexo número 21 copia certificada por el C. Secretario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la demanda respectiva y del acuerdo mediante el que la admitió a trámite. Lo anterior implica un pleno consentimiento de las funciones del Tribunal y de su jurisdicción, por lo que resulta que la demanda que plantea a la que ahora se da contestación es improcedente, en virtud de que como lo acreditamos con los anteriores expedientes, ha estado funcionando el Tribunal con el consentimiento expreso de dicha autoridad demandante, a cuya jurisdicción se ha sometido sin ninguna restricción ni oposición. En cuanto a las reclamaciones concreto manifestamos lo

siguiente. No es materia de una controversia constitucional reclamar actuaciones de juicios en parte alguna, pero en todo caso a) - Es improcedente la acción de reclamar toda actuación en los conflictos planteados por los particulares en contra de órganos de la Administración Pública de Monterrey, Nuevo León, puesto que desde su fundación el Ayuntamiento de Monterrey y todos sus órganos de administración se han sometido expresamente a la jurisdicción del Tribunal y en esa virtud resulta ahora improcedente la demanda por existir ya consentimiento respecto de su funcionamiento y de su legalidad. b) - En relación a los autos a que se refiere en los incisos b), c), d), e), f) y g) que se reclaman del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resulta improcedente la reclamación, toda vez que no son actos que invaden la esfera de acción del Municipio de Monterrey, quien por otra parte, como ya se dijo, las autoridades del Municipio de Monterrey, ya se han sometido a la jurisdicción del Tribunal, de tal suerte que consisten su existencia y su legalidad y aceptan el funcionamiento del propio Tribunal al reconocer que no controvierte ninguna disposición constitucional porque no dudaron ni reclamaron su incompetencia. c) - Se advierte de esta demanda que la autoridad municipal demandante plantea las excepciones de incompetencia "cuando conviene a sus particulares intereses" porque otro lado cuando no surge esa conveniencia, acepta su jurisdicción al acudir a la esfera de su competencia a contestar las demandas que se promuevan en su contra, pero además, también ha acudido a su jurisdicción a demandar la nulidad de una resolución, lo cual acreditamos plenamente con el anexo número 21 que nos permitimos acompañar a esta demanda."

Noveno.- Por proveído de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y cinco dictado por el Presidente de este alto Tribunal, se tuvo por contestada la demanda planteada y por opuestas las excepciones y defensas ofrecidas por las partes.

En proveído del once de septiembre próximo pasado se ordenó citar a las partes a la audiencia de alegatos señalada para las diez horas del nueve de octubre.

Décimo.- El nueve de octubre de mil novecientos noventa y cinco, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, sin la comparecencia personal de las partes, ni de persona alguna que legalmente les representare. En dicha actuación procesal se dio cuenta con diversas probanzas, las cuales fueron admitidas como las correspondientes de la parte actora y se ordenó turnar el asunto al señor Ministro Mariano Azuela Guirón, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal en Pleno es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que el Municipio de Monterrey, Nuevo León, demanda al Congreso, al gobernador, al secretario General de Gobierno, y al Tribunal Contencioso Administrativo de esa entidad federativa, por considerar que a través de los artículos 63, fracción XIV de la Constitución local de esa entidad federativa, el artículo 15 del Decreto No. 213 que contiene la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el decreto No. 214 que contiene el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como diversos juicios planteados ante el citado Tribunal, contra actos de la administración pública municipal, se invade la esfera de competencia de ese municipio.

SEGUNDO.- Previamente el estudio de las cuestiones debatidas, es menester precisar que las disposiciones aplicables en la tramitación y resolución de la presente controversia son las vigentes con anterioridad al diez de junio de mil novecientos noventa y cinco en atención a lo ordenado por el artículo octavo transitorio del Decreto de fecha treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, por el que se modificaron varios artículos constitucionales, entre ellos el 105, dicho precepto es del tenor literal siguiente:

“Octavo Las reformas al artículo 105, entraran en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la Ley Reglamentaria correspondiente.”

Los artículos transitorios relativos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo del presente señalan

“PRIMERO.- El presente decreto entrara en vigor 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

“SEGUNDO.- Las controversias constitucionales y ordinarias pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se tramitaran y resolveran en los terminos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron.”

En atención a que la presente controversia fue iniciada el tres de marzo de mil novecientos noventa y cinco, deberá tramitarse y resolverse en los terminos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron. Las disposiciones de mérito son el artículo 105 en su redacción proveniente del Decreto promulgado el veintuno de octubre de mil novecientos noventa y tres, publicado el veinticinco del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación, cuyo texto es el siguiente

ARTICULO 105 - Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o mas Estados, entre uno o mas Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre organos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o mas Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.”

Asimismo, en virtud de que no se expidió la ley reglamentaria de este precepto, se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles supletoriamente

TERCERO.- Juventino González Ramos, al contestar la demanda de controversia constitucional interpuesta contra el Congreso local del Estado de Nuevo Leon y otros, en su carácter de presidente de la diputación permanente de la LXVII legislatura constitucional, opuso las siguientes excepciones o defensas

I - *Sine actione actis*

II - Falta de legitimatio ad causam y que, por ende, la demandante carece de interés jurídico para haber iniciado la acción de que se trata

III - Inepto libelo, que se traduce como obscuridad de la demanda.”

Asimismo Sócrates Cuauhtémoc Rizzo García, gobernador del Estado de Nuevo León, Gustavo Alarcon Martínez, secretario general de gobierno de ese Estado y Adolfo J. Treviño Garza, magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, también de dicha entidad federada, al dar contestación a la demanda de referencia, opusieron la excepción perentoria de falta de acción y, además, la que consistió en que en este juicio público accionante carece de legitimación, ad procesum, de acuerdo con el concepto de poder a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal.

En torno el presupuesto procesal de falta de legitimación activa, es menester precisar que, como se señaló en el resultando sexto de esta resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de julio del año que transcurre, determino, en esencia, que el municipio, constituye un poder para los efectos de la procedencia de la acción de controversia constitucional que instituye el artículo 105 de la Constitución Política Federal.

Las consideraciones en que se fundamentó dicha resolución están insertas de la foja 551 a la 556 de autos y la interlocutoria de referencia fue notificada a las partes demandadas a través del juzgado

quinto de Distrito en el Estado de Nuevo León y a la actora, personalmente, por medio de su representante Rubén Valdés Malo

De esta premisa se deduce que ya es cosa juzgada en este asunto que el Ayuntamiento de Monterrey sí tiene legitimación activa en el proceso para promover la controversia constitucional de origen.

Una vez analizada la excepción de falta de legitimación activa que constituye un presupuesto procesal, y no encontrando otras excepciones de la misma naturaleza, se pasa al examen de la cuestión de fondo planteada, atento a lo dispuesto por el artículo 348 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual ordena.

Art. 348 - Al pronunciarse la sentencia se estudiarán previamente las excepciones que no destruyan la acción, y, si alguna de éstas se declara procedente, se abstendrán los tribunales de entrar al fondo del negocio, dejando a salvo los derechos del actor. Si dichas excepciones no se declaran procedentes, se decidirá sobre el fondo del negocio, condenando o absolviendo, en todo o en parte, según el resultado de la valoración de las pruebas que haga el tribunal".

Por todo lo que toca a las excepciones sine actione agis e inepto libelo, estas serán analizadas en los siguientes considerandos por tratarse del análisis de las cuestiones de fondo, en acatamiento de lo prescrito por el numeral antes reproducido

CUARTO.- Este Tribunal percibe que los hechos en la presente controversia son los siguientes

- a) La iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación de la adición con una fracción XLV al artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y dos.
- b) La iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación de los Decretos 213 y 214 que contienen la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, aparecidos en el Periódico Oficial de cinco de julio de mil novecientos noventa y uno.
- c) Los actos concretos de aplicación de dichas normas consistentes en 1) Toda actuación en los conflictos planteados por particulares en contra de órganos de la administración pública de Monterrey, Nuevo León, y específicamente, 2) el auto admisorio de fecha 08 de Diciembre de 1994 de la demanda, en juicio contencioso administrativo, formulada por el Lic. Javier Miguel Amione Curi y Luis Amione Chalup en contra del Tesorero Municipal de Monterrey, formando el expediente 469/94 3) el auto admisorio de fecha 09 de Enero de 1995 dictado con motivo de la demanda presentada por Hector S. Montemayor Garza en contra del Tesorero Municipal, Director de Ingresos y Jefe de Ingresos de Monterrey, N.L., formando el expediente 006/95 4) El auto de fecha 25 de Enero de 1995 en el cual, sin proveer sobre la contestación, desecha de plano el incidente de previo y especial pronunciamiento sobre la incompetencia del tribunal, dictado en el expediente 469/94 5) El auto de fecha 02 de Febrero de 1995 dictado en el expediente 469/94 desechando el recurso de reclamación y aplicando supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles aduciendo que Contra la resolución que decida toda competencia, no habrá recurso alguno 6) Auto de fecha 18 de Enero del año en curso desechando la promoción por la cual se solicitaba, como previo y especial pronunciamiento la declaración de incompetencia del Tribunal, y g) Auto de fecha 31 de Enero de 1995 notificando el día 07 de Febrero del año en curso dentro del expediente 006/95 desechando el recurso de reclamación por la misma razón a que se refiere el inciso e)

En relación con la existencia de las normas legales reclamadas estas no son objeto de prueba, atento a lo dispuesto por el principio jurídico de referencia. Los actos de aplicación de las

normas impugnadas señalados en el inciso c), han quedado acreditadas mediante las pruebas documentales publicas que obran a fojas 12 a 102 de autos.

El artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles ordena:

“Art. 202 - Los documentos publicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan, pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos solo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado

Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulacion

También hacen prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta

En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciacion del tribunal”

De lo transcrito se deriva el valor probatorio pleno de dichas constancias y que acreditan la existencia de los actos atribuidos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado impugnados por esta vía

Sobre lo anterior, Juventino Gonzalez Ramos, al contestar la demanda en nombre de la LXVII Legislatura del Congreso Local, negó los hechos de la demanda, sin embargo, esta Suprema Corte considera que dichas negativas se refieren a la constitucionalidad o no de los mismos, situación reconocida por las otras autoridades demandadas. De las contestaciones vertidas por todas las autoridades demandadas y que se transcriben en los resultados séptimo y octavo de esta resolución, se deriva que el sentido de las mismas es poner de relieve el que no se incurrió en ninguna violación constitucional al emitirlos y no su existencia

QUINTO.- La acción intentada por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo Leon, plantea para este Tribunal Supremo el examen constitucional de la modificación a la Carta Fundamental de esta entidad federativa, en su artículo 63, fracción XLV que faculta a la legislatura para expedir leyes que instituyan el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como la expedición por el órgano legislativo de los decretos No. 213 y 214 que contienen la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y el Código Procesal del Contencioso Administrativo, así como la aplicación concreta de dichos ordenamientos en los litigios arriba indicados. No obstante que el demandante no expresa en un apartado los conceptos de invalidez relativos a su acción, es menester precisar que estos se hacen consistir en los siguientes:

1.- La consideración de que se invade la esfera municipal del Ayuntamiento actor, a través de los actos del Congreso, del gobernador, del secretario general de Gobierno y del Tribunal Contencioso Administrativo dado que el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal, solo se refiere a la potestad de los tribunales que se establezcan para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Estatal” dentro de la cual no se encuentra el Municipio

2.- El segundo concepto de invalidez esgrimido por el actor se basa en considerar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado como una autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno Estatal violando en opinión del accionante, la fracción I del artículo 115 constitucional

3 - Finalmente, el Municipio actor argumenta una sustitución de las autoridades municipales por el citado órgano jurisdiccional

SEXTO.- No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que las disposiciones ordinarias contenidas en los decretos números 213 y 214 que consistentes en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal fueron expedidos y publicados con anterioridad a la enmienda constitucional que prevé la facultad de legislatura para expedir las leyes respectivas. En efecto, los decretos de mérito aparecen publicados en el periódico oficial del cinco de julio de mil novecientos noventa y uno y la reforma constitucional que adiciona una fracción XLV al artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León fue publicada en dicho órgano informativo el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y dos. Sin embargo, este hecho no es por sí atentatorio de la Constitución General de la República, dado que la propia fracción IV del artículo 116 constitucional se refiere indistintamente al establecimiento de estos tribunales por medio de la Constitución o las leyes de los Estados. El artículo 116, fracción IV de la Ley Fundamental señala:

ART. 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

Adicionalmente, como lo manifiesta el representante de la LXVII Legislatura del Congreso de Nuevo León, las leyes de mérito fueron expedidas en su momento, en uso de las facultades que a la legislatura confieren las fracciones XXXV y XLI del propio artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León. Las disposiciones referidas son del tenor literal siguiente:

Art. 63.- Pertenecen al Congreso: XXXV - Ejercen las facultades propias de un Cuerpo Legislativo en todo aquello que no lo prohiban la Constitución Federal o la del Estado. XLI - Formulan las leyes que reglamenten los Artículos de esta Constitución, interpretando fielmente su contenido."

Derivado de lo prescrito por las normas reproducidas anteriormente, se establece que la litis de la controversia respecto a las leyes ordinarias estatales de que se trata, se circunscribe al análisis de su constitucionalidad, ya que el Congreso local, en principio tenía facultad para expedirlas.

SEPTIMO. El ayuntamiento demandante esgrime que los actos multicitados de las autoridades estatales invaden la esfera municipal. Sobre este particular asiste razón a las autoridades administrativas y legislativas del estado, así como al magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuando aducen que es inadecuado el fundamento jurídico de la invocación del artículo 103 constitucional, para que pudiera prosperar la acción de controversia que se analiza.

En efecto, dicho artículo dispone

Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II - Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y III - Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

Es pertinente anotar que el artículo 103 de la Constitución General de la República otorga facultades a los tribunales de la Federación (Suprema Corte de Justicia, tribunales Colegiados, tribunales Unitarios y juzgados de distrito) para resolver las controversias que se susciten por medio

del juicio ordinario que es el amparo, en los tres diversos supuestos hipotéticos, en los que no queda comprendida la presente controversia constitucional dado que no hay transgresión a ningún derecho público subjetivo del gobernado que el Constituyente de 1916-1917 denominó como "Garantías Individuales". Tampoco existe acto alguno de autoridad federal que pudiere restringir o vulnerar la libertad soberana de los Estados, menos aun se actualiza acto alguno de alguna entidad federada que invadiera el ámbito competencial de la autoridad federal, en agravio de un gobernado.

Sin embargo con la finalidad de resolver la cuestión efectivamente planteada, este Tribunal admitió que lo que se impugna en esta controversia es del dominio, merma o intervención en la esfera competencial constitucional del municipio actor en virtud de la aprobación y aplicación de los actos Legislativos señalados.

OCTAVO.- En razón de método, y tomando en cuenta que el ayuntamiento actor esgrime los mismos conceptos de invalidez respecto de la reforma constitucional, los ordenamientos legales secundarios, así como del trámite de los juicios descontos anteriormente, se analizará la validez constitucional de la facultad de la legislatura para crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con competencia para dirimir controversias entre los particulares y los municipios, elevada a rango constitucional mediante el decreto número 100, publicado el viernes veinte de noviembre de mil novecientos noventa y dos en el periódico oficial donde el artículo 63 se le agrega una fracción XLV, ya que los otros actos impugnados no fueron cuestionados por motivos distintos y las consecuencias de la validez o no de la norma de la Constitución local serían aplicables a los otros actos por esta vía impugnados.

NOVENO.- Respecto al análisis del primer concepto de invalidez precisado en el considerando quinto de esta resolución, donde la actora invoca la violación al artículo 116, fracción IV, mismo que quedó transcrito anteriormente, dado que estima que las disposiciones estatales van más allá de lo establecido por la fracción de marras es menester determinar el sentido y alcance de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República. Este precepto fue incorporado al texto constitucional mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de octubre de mil novecientos ochenta y siete, en la que fueron modificados los artículos 17, 46, 115 y 116. La Exposición de Motivos de la iniciativa de Reforma Constitucional plantea los siguientes conceptos:

El perfeccionamiento de la impartición de justicia en México ha sido una preocupación constante de la presente Administración, para satisfacer la necesidad permanente del pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad, que permitan el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.

La sociedad mexicana en su conjunto nos ha acompañado en el propósito de alcanzar una nueva y concepción social del Estado y del Derecho, y de establecer los instrumentos institucionales para la consulta popular en las tareas del desarrollo y la renovación de nuestro modelo de vida nacional.

El Derecho se concibe, entre nosotros, como un instrumento de transformación social, por lo que la reforma jurídica, tan profunda como sea necesario, figura entre las grandes prioridades del presente.

México vive y se desarrolla con nuevas normas jurídicas que permiten una vida individual más justa y segura y que han mejorado la calidad de nuestra vida social. Normas jurídicas en cuya elaboración ha participado el pueblo, no solamente por su aprobación formal por el II Congreso de la Unión, sino porque son el resultado de un permanente proceso de consulta popular, que responde a la vocación democrática de los mexicanos.

El perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración e impartición de justicia es un proceso permanente y dinámico, en el que cada avance mejora la

realidad social, provoca propuestas de mayor calidad y profundidad y alienta las aspiraciones de todos los mexicanos para proseguir en esta tarea con tenacidad.

El bienestar del individuo inserto en su vida social, es el propósito central de nuestro Proyecto nacional, plasmado en la Constitución; la organización y correcto funcionamiento del Estado y del poder público, deben contribuir al logro de este propósito, con estricto sometimiento a las normas constitucionales y leyes que de ellas emanan, pues ha sido y es decisión mexicana vivir en un sano ambiente de un Estado de Derecho.

La Constitución contiene el Proyecto nacional del pueblo de México. En ella, la nación expresa sus decisiones fundamentales y afirma su voluntad de conservar su identidad como comunidad, como cultura y como historia, con los principios políticos de la Independencia, la Reforma y la Revolución, que recogen lo mejor de nuestra historia y los anhelos de las mayorías, establece las bases que sustentan la estructura de un gobierno nacional visible y propone las formas de relación entre gobierno y sociedad, constitutivas de la democracia.

El respeto a los derechos del hombre y el principio de la división de poderes son piezas estructurales en la concepción del Estado mexicano, pues lo primero constituye el propósito de las instituciones sociales y el límite extrínseco de la actividad del Estado, garantía de la libertad de los hombres, y el segundo contiene la base orgánica de la estructuración del Poder estatal y es el límite intrínseco de su propia actividad, pues el ejercicio de la potestad pública debe estar íntegramente subordinado al orden jurídico y su división forma parte del sistema general de protección a la libertad.

La necesidad de dividir el ejercicio de las potestades del Estado fue reconocida en la elaboración de las Constituciones que surgieron de las revoluciones democráticas y liberales en América. El propósito es que el principio de la división de poderes ha sido una de las bases fundamentales de la doctrina constitucional moderna. En México, ya la Constitución de Apaxtepec, primer texto constitucional mexicano, contiene la concepción tripartita de la división de poderes, al establecer que la atribución de la soberanía consista en la facultad de dictar leyes, en la facultad de hacerlas ejecutar y en la facultad de aplicarlas a los casos particulares, estableciendo, en consecuencia, tres órganos de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El constitucionalismo mexicano a través de toda su historia, salvo la Constitución de 1836, ha mantenido mediante el esquema clásico de la división de poderes, con la particularidad de que, debido a nuestra organización de carácter federal, siempre ha existido similitud fundamental de este principio estructural entre la Federación y las entidades federativas.

La Constitución Federal Mexicana, en su doble aspecto de ley fundamental del Estado federal y de estatuto nacional común a los estados que lo integran, contiene preceptos que afirman la identidad de nuestros principios políticos fundamentales. Esta característica de nuestra forma de ser federal, es la base en donde se sostiene toda la organización política y social de México, principio rector que condiciona la estructura política de los Estados.

Dentro del marco de estos principios y para el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional, presentamos al Órgano Constituyente Permanente, por conducto del H. Congreso de la Unión, la Iniciativa de reforma de los artículos 17, 10, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El nuevo texto del artículo 116 que se propone, dedica a las normas relativas a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados y sus fracciones I y II repiten el contenido actual de la fracción VIII del artículo 115 Constitucional, dedicando la fracción I a las normas relativas al Poder Ejecutivo y la fracción II a las normas relativas al Poder Legislativo, la fracción III contiene las bases a que debe sujetarse la organización y funcionamiento del Poder Judicial, la fracción IV se dedica a señalar la posibilidad constitucional de la justicia administrativa en el ámbito local, y las V y VI repiten el contenido de las fracciones IX y X del texto vigente del artículo 115 constitucional, relativas a

las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores y a la posibilidad de celebrar convenios entre el gobierno, los estados y sus municipios”

En el dictamen de las Comisiones Unidas primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y Asuntos Relativos al Pacto Federal del Senado de la República se afirma:

“La fracción IV del artículo 116, a juicio de quienes dictaminan resulta relevante, pues, da base y fundamento para el establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo en la esfera estatal, aplicando a estos tribunales los lineamientos establecidos en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 constitucional. El contenido de la fracción resulta positivo y proponemos su aprobación”.

La comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, sobre el tema en estudio, sostuvo

“En la fracción IV del artículo 116 se da base y fundamento al establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo en la esfera estatal. Se aplican a estos los mismo lineamientos establecidos en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 constitucional para que gozen de plena autonomía y se establezcan normas de organización y funcionamiento. Conviene esperar su rápido desarrollo en la mayoría de las entidades como elementos de un completo sistema de justicia administrativa.”

Las transcripciones anteriores apuntan a establecer como teleología del precepto el de facultar a los constituyentes permanentes y a las legislaturas de los Estados para expedir las normas que instituyan los Tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía con la competencia para dirimir las controversias entre los gobernantes y gobernados, pero como un mecanismo que fortalezca el respeto de las garantías individuales y el Estado de Derecho dentro de las entidades federativas. De lo anterior se sigue que, contrario a lo aludido por la actora, es inexacto que se trate exclusivamente de facultar a los órganos legislativos locales para crear estos órganos jurisdiccionales para dirimir controversias entre los particulares y los órganos administrativos del Gobierno Estatal. La expresión Administración Pública Estatal no debe ser interpretada restrictiva y letrísticamente como lo pretende la actora, en virtud de tratarse de mecanismos procesales que permiten la salvaguarda de los derechos constitucionales y legales de los gobernados. Asimismo, los dictámenes de las Comisiones de las Cámaras del Congreso hablan de “esfera estatal” y de “un completo sistema de justicia administrativa”, lo que forzosamente implica el interpretar la inclusión de los actos de las autoridades municipales dentro de los actos revisables por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por esta misma razón resulta inexacto, que como la afirma la demandante el Poder Revisor de la Constitución Local y el legislativo ordinario de la entidad se hayan extralimitado en sus funciones, yendo más allá de la prescripción de la Ley Fundamental del País. Siguiendo la metodología establecida en el considerando precedente se impone transcribir el contenido del artículo 63, fracción XLV de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la cual es del tenor literal siguiente:

“ART. 63.- Pertenece al Congreso - XLV - Instituir mediante las leyes que expida, 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 Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatales o municipales, y los particulares, estableciendo las normas de su organización, su funcionamiento, los requisitos para nombramientos, licencias y renuncias de los Magistrados que lo integran sus procedimientos y recursos contra las resoluciones que se pronuncien”.

De la revisión del precepto legal reproducido anteriormente a la luz del alcance de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se fijó en este considerando, se desprende lógicamente que no existe una extralimitación en las facultades de los órganos demandados del Estado de Nuevo León, dado que como se ha sentado, por Administración Pública Estatal no se entiende que están comprendidos exclusivamente los órganos dependientes del

Gobierno del Estado, sino en general los comprendidos dentro del ámbito de la entidad federativa, dentro de los que se incluyen necesariamente las autoridades municipales. En consecuencia, existe una total concordancia entre lo prescrito entre la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República y la fracción correspondiente del artículo 63 de la Ley Fundamental neoleonesa, y, derivado de ello, de los demás actos legislativos y de aplicación que por esta vía constitucional se impugnan.

En respaldo de lo anterior, no debe perderse de vista que si bien el municipio es una esfera competencial con facultades administrativas y legislativas que integra un nivel de gobierno, también el municipio mexicano está sujeto a las disposiciones constitucionales y legales expedidas por los órganos competentes de la entidad federativa de que se trata. Lo anterior se demuestra a través de la reglamentación constitucional del municipio, sobre el particular el artículo 115 del Código prevé:

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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designaran entre los vecinos a los Comités Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deban establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los Municipios, con el consenso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.

- e) - Lantia
- f) - Mercados y centrales de abasto.
- g) - Parques
- h) - Rastro
- i) - Calles, parques y jardines
- j) - Seguridad Publica y transito, e
- k) - Los demas que las Legislaturas locales determinen segun las condiciones territoriales y socio-economicas de los Municipios, asi como su capacidad administrativa y financiera

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujecion a la ley, podran coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestacion de los servicios publicos que les corresponda

IX - Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, asi como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura establezca a su favor, y en todo caso

a) - Percibiran las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, division, consolidacion, traspaso y mejora asi como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

b) - Los Municipios podran celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administracion de esas contribuciones.

c) - Las participaciones federales, que seran cubiertas por la Federacion a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados

e) - Los ingresos derivados de la prestacion de servicios publicos a su cargo.

Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relacion con las mismas

Las leyes locales no establezcan exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas fisicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio publico de la Federacion, de los Estados o de los Municipios estaran exentos de dichas contribuciones

Las legislaturas de los Estados aprobaran las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisaran sus cuentas publicas. Los presupuestos de egreso seran aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles

X - Los Municipios, en los terminos de las leyes federales y estatales relativas, estaran facultados para formular, aprobar y administrar la zonificacion y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creacion y administracion de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilizacion del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularizacion de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creacion y administracion de zonas de reservas y ecologicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el parrafo Tercero del articulo 27 de esta Constitucion, expediran los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios

XI - Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades Federativas formen o tendran a formar una continuidad demografica, la Federacion, la entidad Federativa y los Municipios respectivos, en el ambito de sus competencias, planearan

y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia

VII - El Ejecutivo Federal y los gobernados de los Estados tendrán el modo de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente

VIII - Las leyes de los estados introducan el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 12 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias

El precepto reproducido pone de manifiesto que el Municipio Libre está sujeto a las bases ordenadas por el mismo artículo en lo relativo a la integración del Ayuntamiento y su desaparición. La facultad legislativa de los ayuntamientos también está sujeta a las bases normativas que deberán expedir las legislaturas de los Estados. Pero más importantes para estos efectos, son las prescripciones contenidas en la fracción III del precepto en lo relativo a los servicios públicos que pueden prestar los municipios, condicionados a los términos que determinen las leyes. Son precisamente las legislaturas estatales quienes aprueban las leyes de ingresos de los municipios y revisan sus cuentas públicas, de la misma manera son las leyes federales y estatales las que regulan las facultades municipales en materia del destino de la propiedad inmobiliaria. Así, queda demostrado que el Municipio no es una entidad soberana, y por ende sin limitación por las normas constitucionales y legales. La autonomía es el reconocimiento de una serie de facultades que pueden ser libremente ejercitadas por el ente en cuestión, sin embargo, estas potestades siempre son limitadas y en exceso de ellas imperan las normas generales en este caso las leyes federales y estatales. Al estar sujeto el municipio a estos condicionamientos legislativos, es inexacto que se invada su esfera competencial por las normas constitucionales locales o por las leyes ordinarias de referencia y su aplicación, máxime que se trata del establecimiento de un órgano jurisdiccional que velará por el apego a la legalidad de los actos de las autoridades municipales, en salvaguarda de los derechos de los gobernados y en fortalecimiento del Estado de Derecho. Son los órganos de la entidad federativa constitucionalmente competentes para intervenir en el proceso de reforma a la Constitución local o en la aprobación de leyes estatales los que en general determinan la forma en que se ejercitarán las facultades otorgadas a los municipios salvo que expresamente la Constitución General de la República, la de la entidad federativa o las demás leyes federales o locales les otorgue expresamente el ejercicio de determinadas facultades en forma absoluta. En el presente caso no ocurre de esta manera, por lo que no puede considerarse que a través de la creación y operación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, primero a través de su Ley Orgánica y su Código Procesal y después elevando a rango constitucional la facultad expresa de la legislatura para instituir el Tribunal, merma, afecten, restrinjan o menoscaben las facultades del ayuntamiento

Sobre el contencioso administrativo, los tratadistas Eduardo García Rentería y Tomás Ramón Fernández, sitúan sus orígenes en el derecho francés y concretamente en las facultades del Consejo de Estado creado por Napoleón Bonaparte en la Constitución del año VIII sobre la huella del antiguo Consejo del Rey

Como órgano consultivo máximo del Ejecutivo, no tendrá poderes de decisión propios, sino simplemente de propuesta al Gobierno, que será quien retenga la facultad de decidir, que ejercerá en principio, en interés propio con la finalidad esencial de depurar las irregularidades más chocantes de los administradores, los verdaderos escándalos, cuya consolidación perjudicaría la propia imagen pública de la Administración en su conjunto (Larson). El contencioso-administrativo nace, pues, como un autocontrol de la Administración sobre sí misma, carácter que continuará hasta la III República, en que el sistema nival de "jurisdicción retenida" será sustituido por el de "jurisdicción delegada" con la Ley de 21 de mayo de 1872, que reconoce y traspara al Consejo esos poderes de decisión" (Curso de Derecho Administrativo, segunda edición Madrid, editorial civilta, 1980, tomo II, p. 181)

Sobre ese tópico, el tratadista español Jesús González Pérez, en el tomo I, página 271 de su obra "Derecho Procesal Administrativo" (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1963), al abordar, el estudio de Derecho Procesal Administrativo Frances apunta

"Cuando la Revolución consagra lo que después se llamará principio de la legalidad de la Administración, proclamando la exigencia de que las distintas autoridades administrativas ajusten su actividad a las normas legales, va a nacer un sistema el llamado sistema administrativo en el que el principio de la división de poderes se interpreta de manera muy peculiar. La independencia de la Administración frente a los tribunales va a ser idea capital en el pensamiento revolucionario, y se formula de modo categórico por los tratadistas posteriores hasta nuestros días. El principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales prohíbe a los tribunales, del orden judicial, siguiendo los mismos términos de las leyes de 10-21 agosto 1790 y del 10-17 octubre del año III, perturbar (troubler) de cualquier manera las operaciones de los cuerp[os] administrativos y conocer los actos de la Administración, de cualquier clase que sean.

Las consecuencias de este principio son claras: *por lo pronto, sustraer el conocimiento de las pretensiones deducidas sobre actos y operaciones administrativas de los órganos judiciales. El particular que sufriera una lesión en su esfera jurídica como consecuencia de la actividad administrativa, no tenía otro camino que deducir sus reclamaciones ante órganos encuadrados en la propia Administración, órganos que en un principio eran puramente administrativos, para devenir jurisdiccionales después de una lenta y progresiva evolución, que llegará a consagrar, junto al principio de la independencia de la Administración respecto de los órganos de la jurisdicción ordinaria, el principio no menos importante de la independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa respecto de la Administración activa."*

Los estudiosos de la historia del Derecho Mexicano coinciden en afirmar que la introducción en nuestra tradición jurídica del contencioso administrativo se debe a las ideas y gestiones del jurista del siglo pasado Teodosio Lares quien, en sus célebres Lecciones de Derecho Administrativo dada en el Ateneo Mexicano, establece por primera vez las características esenciales de la institución con las que se expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su reglamento del año de mil ochocientos cincuenta y tres durante la última dictadura de Antonio López de Santa Anna. En el efímero segundo Imperio, al crearse nuevamente el Consejo de Estado como órgano de jurisdicción retenida y regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios de doce de octubre de mil ochocientos sesenta y cinco, así como por la Ley sobre lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, ambos del primero de noviembre del mismo año, y que se aproximan a la legislación Lares de mil ochocientos cincuenta y tres, se trató también de manera infructuosa de implantar el contencioso administrativo en México.

La doctrina sostiene como punto de partida de la evolución del contencioso administrativo la disposición del artículo 97, fracción I, de la Constitución Federal de cinco de febrero de mil ochocientos cincuenta y siete que otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, precepto que fue considerado por un sector importante de la doctrina como el apoyo constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre los conflictos entre los administrados y la administración pública federal y este fue el criterio que siguieron los Códigos Federales de Procedimientos Civiles del seis de octubre de mil novecientos noventa y siete del veintiséis de diciembre de mil novecientos ocho, al regular los procedimientos de los juicios seguidos por los administrados contra las autoridades administrativas federales en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación por causa de utilidad pública, y patentes de invención.

El artículo 104, fracción I, de la Constitución vigente del cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, continuó el mismo sistema judicialista, en cuanto otorgó competencia a los tribunales de la federación para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales, incluyendo dicho precepto a la llamada "jurisdicción concurrente", cuando las citadas controversias sólo afecten

intereses particulares, pues en ese supuesto pueden conocer de las mismas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal

Como se vio con el artículo 97 fracción I de la Carta Federal de mil ochocientos cincuenta y siete, no se hace referencia expresa a la materia administrativa, pero tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia han estimado que se encuentra implícita en la referencia a las controversias civiles entendidas en sentido amplio, y con este fundamento, tanto las Leyes Orgánicas del Poder Judicial Federal de mil novecientos treinta y cuatro, como la de mil novecientos treinta y seis, y la vigente de mil novecientos noventa y cuatro otorgaron a los jueces federales de Distrito la facultad de conocer en primer grado "de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas" (artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica de mil novecientos noventa y cinco).

La misma doctrina administrativa señala que de acuerdo con estos preceptos, se instauraron los procesos ordinarios federales en materia administrativa, denominados juicios de oposición, reglamentados por las leyes administrativas especiales de carácter federal, inclusive en materia fiscal; los que se tramitaban en primera instancia ante los jueces federales de Distrito, y en apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito. Contra la sentencia de segundo grado podía interpretarse ya sea el recurso de suplica (de acuerdo con la vieja denominación española) que se introdujo en el texto original de la citada fracción I del artículo 104 constitucional, o bien el juicio de amparo. Dichos medios de impugnación fueron regulados por la Ley de Amparo de mil novecientos diecinueve, en la inteligencia de que mientras los administrados podían elegir entre estos dos instrumentos, las autoridades únicamente podían utilizar el segundo, el que por este motivo constituye un antecedente del recurso de revisión fiscal introducido en el mismo texto constitucional, por reforma de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis.

Sin embargo, esta tradición que confirió a los tribunales ordinarios el conocimiento y resolución de las controversias en materia administrativa empezó a modificarse de manera paulatina, tomando en consideración que el recurso de suplica se suprimió por reforma constitucional del dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro, que los juicios de oposición desaparecieron poco a poco de las leyes administrativas correspondientes y que surgieron algunos órganos de jurisdicción delegada, especialmente en materia fiscal, tales como el Jurado de Penas Fiscales creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales del quince de abril de mil novecientos veinticuatro, la Junta Revisora introducida por la Ley del Impuesto sobre la Renta del dieciocho de marzo de mil novecientos veinticinco, y en forma paralela otro Jurado de Revisión, en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, del once de enero de mil novecientos veintinueve. Según la doctrina este desarrollo preparó el terreno para la transformación esencial que significó la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal del veintisiete de agosto de mil novecientos treinta y seis, ordenamiento que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, y por ello insertó dentro del sistema tradicional de carácter judicialista descrito con anterioridad, elementos del contencioso-administrativo de carácter continental europeo, y más específicamente francés. La creación del Tribunal Fiscal de la Federación fue el detonador del nuevo esquema del contencioso administrativo, por ello la evolución de este órgano resulta trascendente en la comprensión de esta institución en estudio. Se pueden señalar tres periodos esenciales en la evolución del Tribunal Fiscal Federal: el primero a partir de su creación en mil novecientos treinta y siete, hasta el mes de abril de mil novecientos sesenta y siete, en que entra en vigor su primera Ley Orgánica, ya que en esta etapa inicial el referido Tribunal funcionó como órgano de jurisdicción delegada, tomando en cuenta que según el artículo primero de este ordenamiento, que se reitera en el 146 del Código Fiscal de mil novecientos treinta y ocho, el referido Tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aun cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y cualquier otra autoridad administrativa.

Una segunda etapa se inicia con la citada Ley Orgánica del Tribunal Fiscal que entró en vigor el primero de abril de mil novecientos sesenta y siete, contemporáneamente con las disposiciones procesales del Código Fiscal Federal de la misma fecha, ya que el artículo primero de la citada Ley

Orgánica el cual que "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la ley establece," esta disposición favorece el carácter de organismo de jurisdicción delegada, asumiendo un carácter estrictamente judicial, tal y como con algunos resabios de la situación anterior.

La situación actual se inició con la nueva Ley Orgánica del repetido Tribunal Fiscal, publicada el dos de febrero de mil novecientos setenta y ocho, y que entró en vigor ciento ochenta días después, es decir en abril del mismo año, y que no sólo conserva la plena autonomía del organismo (artículo primero), sino que emprende la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una Sala Superior y varias Salas regionales, distribuidas en las once regiones en las cuales se divide el territorio nacional (artículo 21) siguiendo en esta materia la tendencia hacia la desconcentración de la justicia federal, como ha ocurrido con los tribunales de Circuito y con los grupos especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con lo cual se pretende acercar los órganos judiciales a los justiciables.

En esta esquemática descripción del desarrollo de las facultades y organizaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, existe la tendencia hacia la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa tomando como base el propio Tribunal Fiscal, al cual se le ampliaron considerablemente sus atribuciones, para comprender el conocimiento genérico de las controversias administrativas federales de carácter nacional (es decir, excluyendo las del Distrito Federal), salvo algunas materias concretas.

Debe destacarse, la reforma constitucional del artículo 104, fracción I, de la Carta Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y ocho, la cual introdujo dos factores de gran importancia en esta materia en primero término, constitucionales la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, ya que durante los primeros años de actividad del Tribunal Fiscal de la Federación que como hechos dicho se creó por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de mil novecientos treinta y seis, se discutió la constitucionalidad de este organismo, por considerar un sector la doctrina que invadía la esfera de atribuciones del Poder Judicial Federal.

En efecto, la adición a la fracción I del artículo 104 constitucional disponía

Las leyes Federales podrán instituir tribunales de lo Contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. ®

Esta disposición pasó a formar parte de la actual fracción XXIX H del artículo 73, mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete.

El segundo aspecto esencial de la reforma de mil novecientos sesenta y ocho, que también modificó la parte conducente de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial, y la de Amparo, fue el establecimiento específico con apoyo en el artículo 107 fracción V inciso b) de la Constitución Federal, del amparo de una sola instancia contra sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos lo que significa el reconocimiento, para efectos del mismo derecho de amparo, de la naturaleza judicial de dichos tribunales, como órganos dotados de plena autonomía, superando la situación anterior de organismos de a jurisdicción delegada que tenía el Tribunal Fiscal de la Federación, desde su creación en mil novecientos treinta y seis hasta la expedición de la Ley Orgánica que entró en vigor en abril de mil novecientos sesenta y siete.

Respecto a esta última innovación debe recordarse con anterioridad a la reforma constitucional indicada que las sentencias del mismo Tribunal Fiscal de la Federación se impugnaban

en amparo de doble instancia en los términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, por considerarse como actos formalmente administrativos

Uno de los efectos inmediatos de la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y ocho, por lo que se refiere a la adición de la fracción I del artículo 104 de la Carta Federal fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por la ley promulgada el veintiocho de enero de mil novecientos setenta y uno, reformada posteriormente en mil novecientos setenta y tres y mil novecientos setenta y nueve

La creación de este Tribunal implica otro paso adelante en el desarrollo de la jurisdicción administrativa mexicana, que se inicia con un organismo de jurisdicción delegada y con competencia restringida a la materia fiscal y se dirige hacia el establecimiento de tribunales judiciales autónomos de competencia genérica para conocer y resolver, salvo excepciones de las controversias entre la administración y los administrados, y que a través de la citada Ley de mil novecientos setenta y uno se logra para el ámbito del Distrito Federal, el cual significó un adelanto en relación de la regulación del Tribunal Fiscal Federal, en cuanto, por una parte dicho Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal posee facultad imperativa para imponer sus determinaciones y el orden el procedimiento a través de las medias de apremio y disciplinarias señaladas en el artículo 29 de su Ley Orgánica así como en segundo lugar, para exigir el cumplimiento de la sentencia protectora del administrado por conducto de un procedimiento de ejecución inspirado en el establecido por la Ley de Amparo, según el artículo 82 del citado ordenamiento de lo contencioso-administrativo

La evolución de la jurisdicción administrativa mexicana, ha culminado con el establecimiento creciente de organismos de justicia administrativa en las Entidades Federativas inspirados en el ejemplo del Tribunal Fiscal Federal y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, tomando en consideración se hicieron algunos intentos infructuosos para crear tribunales fiscales de jurisdicción delegada en Tamaulipas (1951), Colima (1955) y Guanajuato (1962-1963) De la misma manera han ido apareciendo los siguientes órganos que incorporan la institución del contencioso administrativo en el nivel local: Tribunal Fiscal del Estado de México (1958), Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz (1975), Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa (1976), Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora (1977), y los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Hidalgo (1979) de Jalisco (1983), Queretaro y Guanajuato (1985), Guerrero y Yucatán (1987)

La enmienda constitucional de mil novecientos ochenta y siete reconoce esta evolución y busca con la misma estructurar un sistema completo e integral de justicia administrativa. No es casual que es la iniciativa de reforma constitucional se haya presentado a consideración del órgano revisor de la Constitución, la modificación de varios artículos relacionados con la impartición de justicia. La reforma judicial de mil novecientos ochenta y siete busca perfeccionar el Estado de Derecho y los mecanismos procesales que lo hacen efectivo. Con razón se ha visto en los tribunales de lo contencioso administrativo una pieza esencial del sistema actual de administración de justicia en México.

Por lo expuesto sería contrario a la finalidad de la reforma el darlo como contenido a la fracción IV de artículo 116, solo la posibilidad de impugnar mediante los tribunales de lo Contencioso-Administrativo de las entidades federativas los actos de las autoridades del segundo nivel de gobierno, siendo que dentro de los Estados "como base de su división territorial y de su organización política y administrativa" se encuentra la Municipio Libre. De esta forma no puede interpretarse que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Nuevo Leon y su Código Procesal, así como la adición a la Constitución local al incluir la fracción XLV del artículo 63 y su aplicación, merme, limite o impida el ejercicio de la esfera competencial constitucional y legal del municipio

Los mismos argumentos vertidos en este considerado son válidos para considerar infundadas las argumentaciones del ayuntamiento actor en torno al artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon que estima invade la esfera municipal. El artículo en comento establece

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

1).- Los que denuncian la existencia de una obligación fiscal o de un crédito fiscal o denuncian la falta de pago de la misma.

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 agite:

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.

c) 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 desaprove 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 el han cubriéndose 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"

En efecto, el hecho de que este órgano jurisdiccional conozca de diversos litigios en contra de resoluciones o hechos definitivos dictados por las autoridades municipales no representa una limitación, afectación, mena o detrimento de las facultades constitucional y legalmente asignadas al actor. Esto es así, en virtud de que, como ha quedado señalado en los párrafos precedentes, la teleología de la reforma introducida al artículo 116, fracción IV de la Ley Fundamental responde a estructurar un sistema integral de justicia administración que fortalezca el Estado de Derecho y por ende, el respeto de los derechos constitucionales y legales de los gobernados. Resulta inconcuso el establecer que una instancia que busca resolver de manera imparcial e imperativa las controversias entre los particulares y los municipios, como un órgano garante de la legalidad de los actos de las autoridades pueda considerarse como atentatorio a la esfera competencial del municipio actor. Por estas mismas razones deben desestimarse los argumentos del actor que sostienen que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del artículo 133 Constitucional, no debió de conocer y tramitar los actos concretos de aplicación que por esta vía reclama

DECIMO.- En el segundo concepto de invalidez precisado en el considerando quinto de esta resolución, el actor esgrime que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León se erige en una instancia intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado en violación a la fracción I del artículo 115 Constitucional. El representante de la legislatura en su contestación, expresa que la finalidad de esta prescripción es evitar la creación de órganos de control político sobre el municipio fuera de las autoridades constitucionales como fueron los jefes políticos del Porfiriato. Como se desprende de su naturaleza, el Tribunal solo puede actuar a instancia de parte como un mecanismo de control de la legalidad que de ninguna manera inerva las facultades del Municipio actor, ni le impone ningún tipo de control político. Sobre el particular es conveniente transcribir los siguientes artículos del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León

Artículo 1 - Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a los que prescribe este ordenamiento se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Civil del Estado de Nuevo León"

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

Artículo 62 - Las sentencias que dicte el Tribunal no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener

- I - La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos y la apreciación de las pruebas.
- II - Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución definitiva, y
- III - Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decreta"

Artículo 63 - Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado"

Los preceptos transcritos demuestran las características del Tribunal en cuanto a que sólo interviene a petición del particular y está limitado a dejar sin efecto el acto impugnado y fijar el sentido de la resolución de la autoridad para salvaguardar el derecho afectado, lo que de ninguna manera representa una instancia intermedia, este hecho aunado a que el propio artículo primero de la Ley Orgánica el Tribunal lo considera parte del Gobierno del Estado, integrando la administración pública de la entidad. El artículo en comento establece

Artículo 1º.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, es un órgano formalmente administrativo, materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía con la organización, atribuciones y funciones que ésta Ley establece.”

DECIMO PRIMERO.- Finalmente, tampoco asiste razón al demandante al sostener que la “invasión a la esfera municipal” deriva de una situación de las autoridades municipales por el Tribunal en cuestión. En efecto, como quedó precisado en las consideraciones precedentes, estos órganos jurisdiccionales están regulados en el artículo 116, fracción IV de la Constitución con competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los gobernados y los órganos de autoridad insertos dentro del ámbito de las entidades federativas, constituyendo un sistema integral de justicia administrativa. En el considerando décimo se precisó la naturaleza del Tribunal que, como quedó asentado, sólo interviene a instancia de parte, con el ánimo de examinar la legalidad de los actos administrativos en cuestión. Y como se desprende de la lectura de los artículos 1, 5, 62, 63 del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, reproducidos anteriormente, esta instancia jurisdiccional no sustituye la esfera competencia de las autoridades municipales, por la vez que su función no corresponde a la destinada por la Constitución General de la República, la local de Nuevo León o las leyes de esta entidad federativa a las autoridades municipales. Esto es así, en atención a la naturaleza y competencia del propio Tribunal de órgano materialmente jurisdiccional y por ende, sus facultades se circunscriben a dirimir controversias, tal como lo asienta el artículo primero de su Ley Orgánica, transcrito en el considerando anterior.

En efecto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo está facultado constitucional y legalmente para resolver las controversias que se susciten entre los gobernados y los órganos municipales, por ello resulta impreciso que exista una sustitución de las autoridades municipales, las funciones administrativas y legislativas reservadas por el artículo 115 constitucional al ayuntamiento no son usurpadas por el Tribunal, dado que su función es jurisdiccional. En adición a lo expuesto, es necesario destacar que ningún mecanismo constitucional establecido para velar por la legalidad de los actos de cualquier autoridad puede estimarse atentatorio a la esfera competencial de cualquier órgano del Estado, en primer lugar, por el rango constitucional de la institución de defensa del orden jurídico y en segundo sitio, por su finalidad de restituir al gobernado en el goce de sus derechos violados por un acto de autoridad, como ha quedado reflejado en el considerando precedente. De aceptarse la postura del demandante se caería en el absurdo de considerar que todas las garantías constitucionales que el Código Supremo establece para salvaguardar el orden jurídico de él derivado, atenta contra el sistema de competencia que el mismo establece. Así, el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad, las comisiones de derechos humanos o las propias controversias constitucionales atentarían contra las facultades de los órganos involucrados. Por su rango constitucional, los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas son un mecanismo fundamental de control de legalidad dentro del País y por ello puede considerarse comprendidos dentro de las garantías constitucionales que la propia Ley Fundamental establece. Por ello, en principio podría analizarse este problema como un aparente conflicto de normas del mismo nivel constitucional, sin embargo, debe considerarse que los preceptos que establecen derechos a favor de los gobernados y los medios procesales para hacerlos valer y restituir en caso de violación, sin duda son de mayor jerarquía. Este principio tiene un amplio desarrollo doctrinario y se ve fortalecida por el propio origen del movimiento constitucionalista mundial.

De esta forma, debe concluirse la validez constitucional de los actos impugnados de las autoridades neolonesas que quedaron transcritos en el resultado primero de esta sentencia.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 105 constitucional se resuelve

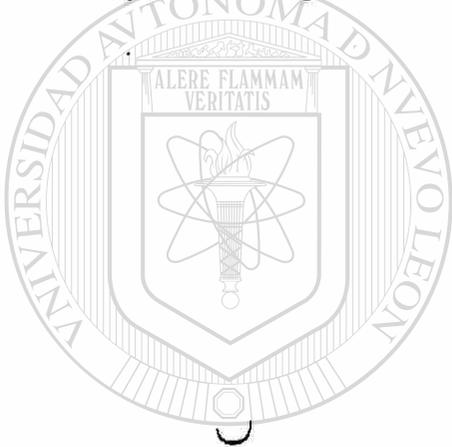
PRIMERO - Se proclama la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Monterrey en el Estado de Nuevo León.

SEGUNDO.- El actor no probó su acción.

TERCERO.- Se reconoce la validez de los actos de la legislatura, gobernador, secretario de Gobierno y Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, descritos en el resultado primero de esta resolución.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese al expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Guitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, González Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Roman Palacios, Sánchez Cordero, Sivila Meza, y presidente Aguinaco Alemán. Fue ponente el Ministro Mariano Azuela Guitrón.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Aspectos más relevantes de los debates de la Suprema Corte de Justicia en las sesiones del 1, 19, 20, 28 y 31 de Marzo de 1919, derivados de la controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del mismo Estado.

En los debates de la Suprema Corte de Justicia en las sesiones del 1, 19, 20, 28 y 31 de Marzo de 1919, los integrantes del Pleno de la Corte resolvieron la primera controversia constitucional promovida por un ayuntamiento en contra de otro poder del mismo Estado por la aplicación de sus actos, en las páginas posteriores señalaremos de una manera breve el contenido de dichas sesiones para el efecto de entender con mayor precisión el alcance de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 31 de Diciembre de 1994 y su Ley Reglamentaria a las fracciones I y II del artículo 105 del día 11 de Mayo de 1995.

El ayuntamiento de Teziutlán promueve una controversia contra la legislatura del mismo Estado sobre constitucionalidad de sus actos, de manera que el ayuntamiento sostiene que es un poder y como la legislatura es otro poder se trata de un conflicto que debe resolver el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al artículo 105 de la Constitución de 1917.

La Corte antes de resolver la controversia planteada debía resolver dos puntos esenciales, la personalidad del reclamante, es decir, ¿el ayuntamiento es un poder? Y segundo, ¿debe entablarse la controversia como lo proponen los interesados como controversia de amparo? O por el procedimiento del juicio ordinario.

Al respecto el C. Urdapilleta expresó que el municipio no tiene personalidad y por lo tanto la Corte sólo podía conocer de este asunto en el caso del artículo 105 de la Constitución, cuando se trata de conflictos entre poderes de los Estados sobre la constitucionalidad de sus actos, y siendo que el ayuntamiento no es en realidad un poder en virtud de que no se ha elevado a la categoría de poder a la corporación municipal ni por la Constitución Federal ni por la de los Estados en consonancia con esta es obvio que no es un poder y no siendo un poder, no hay posibilidad para que pueda caer bajo el radio de acción que marca el artículo 105 constitucional a la Suprema Corte, en la enumeración que hace de actos de su competencia. Por lo que los ayuntamientos no tienen el carácter de poder público no pueden surtirse la competencia de la Corte para conocer de esta controversia.

Naturalmente el único punto que, en mi concepto, ha habido que examinar y resolver, congruente con la demanda es el relativo a la competencia de esa Suprema Corte que no es un poder el ayuntamiento entre nosotros, es indudable que si se examina cada uno de los textos que sobre el particular figura en nuestra vigente y novísima Constitución

* Debates de la Suprema Corte de Justicia, visible en la obra denominada "La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionales (1917-1929) Tomo II

Aquí en México la inmensa mayoría profesa el credo liberal y es verdaderamente de desearse que el municipio llegue a adquirir toda la importancia, toda la influencia, todo el carácter legal que debe tener, para que sea como debe ser el primordial elemento de los Estados y, por consecuencia también de la Nación entera, pero hay una gran diferencia entre lo que es y lo que debe ser

De suerte que limitándonos a resolver en esta cuestión conforme a los preceptos graves de nuestra Constitución, tenemos que rendirnos a la evidencia, de que los ayuntamientos no son un poder y que no teniendo ese carácter no hay posibilidad para que pueda ser viable una controversia entre poderes locales de un Estado, con motivo de la constitucionalidad de sus actos. Consecuencia ineludible, forzosa, clarísima que la competencia de esta Corte no se surte por virtud del artículo 105 de la Constitución

El municipio, que en lo futuro pudiera llegar a ser una verdadera entidad y que a su vez, tenga un poder judicial, otro legislativo y otro ejecutivo, con la demarcación limitada de cada uno de esos municipios y de esa suerte de círculos concéntricos desde el municipio y el estado hasta la Nación podemos llegar a un perfecto sistema armónico que sin fricciones y al contrario, auxiliándose y protegiéndose mutuamente puedan llegar a un desarrollo general de la nación, que indudablemente tiene que llegar a su engrandecimiento, si progresan los municipios y los Estados a su vez avanzan en todos los sentidos

En esta clase de controversias, la instancia de la Corte es única, existe o no, o hay materia o no. En el caso afirmativo la Corte es la única competente en el caso negativo pues ningún Tribunal, es decir, para resolver como controversia de poderes locales de un Estado, en punto a la constitucionalidad de sus actos. En el amparo es distinto, sabemos todos que la ley determina que principien estos juicios o bien ante los juzgados de distrito y tengan su revisión en la Suprema Corte a voluntad de los interesados, si en tiempo oportuno y en forma interponen el recurso correspondiente, o bien inician o terminan ante la Suprema Corte, cuando son en instancia única, pero si son de materia contenciosa, de un juicio que la misma ley comete en uno y otros casos a los jueces de distrito y a la Suprema Corte

Antes se ha dicho de las controversias que se pueden suscitar entre poderes locales, sólo la Suprema Corte puede conocer dado que existan. En el segundo caso pueden ser competentes los juzgados de distrito y puede serlo también la Suprema Corte

- No debemos confundir lo que debe ser con lo que es, los futuros municipios con lo que son. lo que debe ser es la culminación de la división política que todavía existe y que puede considerarse ya en cierto modo anticonstitucional, de departamentos, partidos y cantones en los Estados. Por el espíritu y tendencia de la Constitución, no debe haber más que Nación, Estados y Municipios federados respectivamente entre sí.

Para el C. M. González, el ayuntamiento es un poder derivado. Todos los ramos de la administración municipal señalados en la organización de Puebla, son de carácter concedido, son de aquellos en que el ayuntamiento es simple mandatario y no es propietario ni titular de ellos de una manera absoluta. En estos derechos necesita forzosamente de la ley local, es la ley local, lo controla y lo sujeta por completo a una vigilancia y a una tutela, y si se le deje el poder de reglamentación, es siempre que esas bases de reglamentación no desnaturalicen la ley

No teniendo pues los ayuntamientos el carácter de poder dentro de la Constitución, es evidente que no pueden las demandas de los señores municipales de Puebla alegar la competencia de la Suprema Corte para conocer de ellas.

La libertad de los municipios, se estableció sólo en cuanto a lo que toca a la administración financiera, en su propia libertad, que nadie les puede negar, pero en todo lo demás tiene un poder derivado, cuando no es fuente directa del poder.

Por todo lo anterior los ayuntamientos no son poderes y la Suprema Corte no es competente para conocer de esta controversia en que aparece el ayuntamiento como poder político constitucional del Estado de Puebla.

El derecho político es la encarnación misma del Estado, el derecho privado no es más que el ejercicio de esa voluntad. Digamos pues que el derecho político es la organización del poder local frente al poder social. De esta manera que cuando se ataca ese poder, surge una contienda que es política, una controversia que cabe dentro del artículo 105. En el otro caso, cuando el Estado administrativo o no económico, gobierno, sino económico administrativo, como estado, como poder, surgen dificultades del orden civil o penal; y esas dificultades del orden civil o del orden penal cuando atacan intereses particulares quedan en su jurisdicción al grado potestativo de los interesados, para llevarlos a los tribunales. Cuando no atacan intereses particulares sino generales toca conocer a los tribunales federales sobre ese particular, pero únicamente por violaciones de las leyes federales.

De manera que la principal distinción que en la cuestión actual existe, es la del caso político y la del caso jurídico, civil o penal.

Pero si no se trata de la conveniencia del Estado sino de la aplicación de la ley, de la interpretación de un texto constitucional, en que ya no rija por la conveniencia política, sino precisamente por un motivo legal, en este caso se le deja a la Suprema Corte el amplio conocimiento de la cuestión y de la controversia; pero con la característica que ha de ser política, de que ha de ser constitucional, de que se ha de derivar precisamente de las entidades federativas que forman el pacto federal sacrificando algunas de sus libertades y algunos de sus derechos, con el único objeto de que se forme una nación fuerte que pueda presentarse como nación grande y poderosa en el orbe civilizado.

Sino se trata de esas entidades federativas, ni de poderes políticos, sino se trata de mantener el equilibrio de esas fuerzas, y poderes de que se trata el artículo 103, porque comprendiendo la competencia federal no sólo el ataque de las garantías individuales, sino el equilibrio de los poderes, cuyo equilibrio viene determinado por el artículo 105.

He indicado en mi dictamen, que toca justamente a los ayuntamientos, que el recurso de amparo por ser individualidades jurídicas que están atacadas justamente por el Estado y que se equiparan a los ciudadanos pudiendo obtener la protección legal y justa en sus derechos en el caso de que se les haya violado una garantía de las llamadas individuales, pero de eso a pretender que se les de el recurso de controversia constitucional no pasa de ser un recurso como si fueran entidades soberanas.

El C. Cruz señaló que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución se deducen dos conclusiones evidentes primero el municipio es un cuerpo de administración, segundo esta Institución Administrativa es distinta e independiente del gobierno del Estado. Luego, unos son los ayuntamientos y otros son los poderes del Estado. Luego la función de los ayuntamientos no puede confundirse con las facultades de los poderes del Estado, y, en consecuencia, el ayuntamiento no puede ser un poder del Estado.

Si se estudian con algún cuidado los artículos del 102 al 106 de la Constitución, se verá que establece tres jurisdicciones distintas en materia federal. La primera se refiere a los casos civiles y penales. Hay otra jurisdicción que yo llamara constitucional y que se refiere al artículo 105. Pero hay una tercera jurisdicción más amplia todavía que es aquella que se refiere al artículo 107 de la Constitución y que es la que se refiere a la violación de garantías individuales.

El artículo 104 se refiere a controversias sobre derecho civil o penal entre particulares, o también entre corporaciones o entidades jurídicas. Han dicho los señores de la comisión que el caso que esta a debate no está comprendido en el artículo 105 porque los ayuntamientos no son poderes del Estado, sino que son poderes administrativos.

El C. Licenciado Enrique Colunga precisó que el gobierno, desempeña tres funciones claramente distintas. La manifestación de una voluntad, o sea, en el gobierno político, la formación de la ley; la función de ejecutarla función administrativa o ejecutiva y la de aplicarla en caso de duda, en los conflictos entre particulares.

La reunión de estas tres funciones constituyen el gobierno o el poder público. La división del trabajo hace que estas funciones sean desempeñadas por personas distintas o grupo de personas distintas; pero en todo gobierno aunque sea ejercido por una sola persona, en el gobierno absoluto, se encuentran estas tres funciones. Pues bien, la separación de estas funciones en personas o grupos de personas que desempeñen aquéllas es lo que da origen a la aparición de los clásicos tres poderes.

Los mexicanos estamos sujetos y debemos obedecer a dos gobiernos: uno que rige a todos los Estados, a todas las secciones en que esta dividida la República, consideradas en conjunto y tenemos otro gobierno que rige a cada una de estas secciones aisladamente. El pueblo mexicano esta sujeto a dos gobiernos: esta obligado a obedecer a dos poderes públicos; a dos poderes ejecutivos, a dos poderes legislativos y a dos poderes judiciales.

Se dice que los Estados son soberanos e independientes; y efectivamente también lo dice así la Constitución, pero los Estados son solamente autónomos y no soberanos frente a la Federación sino simplemente al pueblo que vive en él.

No son poderes los ayuntamientos porque no son soberanos los municipios; y no son soberanos éstos porque reciben su existencia, sus facultades, del Congreso, de la Legislatura local.

De acuerdo con lo anterior tampoco son soberanos los poderes de los Estados porque reciben sus facultades del Congreso Constituyente, de la Constitución. El Ejecutivo tampoco es soberano, ya que no puede hacer otra cosa que cumplir con las leyes que la legislatura forma.

Todo lo anterior depende de la falsa noción de la soberanía.

Para mí la soberanía es el derecho del pueblo para adoptar determinada forma de gobierno, para elegir a sus gobernantes, para conceder a éstos facultades más o menos extensas. Entendida la soberanía en este sentido el municipio es soberano, proclamar la soberanía del municipio hace suponer que podrá hacer todo lo que le parezca pero limitada la idea a lo que debe ser, a que el municipio tenga facultades soberanas, para elegir a sus propios funcionarios, por sí mismo reglamentar todo lo que se refiere a su vida interior, a expedir los bandos de policía, ni tiene nada de absurdo la teoría de que los municipios son soberanos.

Ahora hay que estudiar como el constituyente dejó constituidos los municipios en la Constitución de 1917, pero debo de paso advertir que el Congreso Constituyente no dejó de manera clara cual es la libertad que concedía la Constitución a los municipios, por lo que ¿hasta dónde puede llegar esa libertad? ¿en qué consiste esa libertad?

En mi opinión la libertad del municipio no se funda en la facultad de administración de la hacienda municipal, sino en la de constituirse libremente, pero de aquella creencia resultó una cosa singular; que se les dió a los ayuntamientos facultades legislativas queriendo asegurarles su independencia económica.

A mi juicio los ayuntamientos como los ha establecido el artículo 115, participan de dos clases de funciones: ejecutivas y legislativas. Que participan de funciones ejecutivas no cabe duda puesto que los dice la fracción I "Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

Las funciones legislativas las realiza mediante el establecimiento de bandos de policia. Por lo tanto negar que el ayuntamiento sea un poder será tanto como negar que el Gobernador del Estado sea un poder

A mi manera de ver, ¿el artículo 115 de la Constitución atribuye a la Suprema Corte la facultad de decidir las controversias que se susciten entre el ayuntamiento considerado como poder y cualquier otro de los poderes centrales del Estado? La resuelvo negativamente y sencillamente por esta consideración: el artículo 105 se redactó antes del 115 y cuando el artículo 115 estaba redactado en una forma que no fue aprobada después

Para concluir no fue la intención del constituyente dar facultades a la Corte para conocer originariamente de los conflictos suscitados entre el poder municipal o sea el ayuntamiento y uno de los poderes centrales del Estado, sea ejecutivo o legislativo, pero indudablemente que la Corte tiene jurisdicción apelada, para conocer de estas controversias

Pues bien el interés que yo veo que de una vez se confirme la teoría de la Corte en esta primera ejecutoria, aunque no sea en la resolutive sino en la parte considerativa fundando que el papel de la Corte es ajustar e interpretar las disposiciones de la Constitución a las leyes del país y no dejar a los ciudadanos en la incertidumbre del camino a seguir

Muchas veces se ha discutido y que nunca ha llegado a resolverse si las personas morales de derecho publico tienen garantías individuales y que el amparo no procede por violación de derechos políticos

El C. Presidente ha sostenido conjuntamente con el Sr. González que cabe perfectamente el amparo y que es procedente cuando se trata de violaciones de derechos políticos, ya sea por individualidades, personas directamente interesadas en el asunto o perjudicadas por la violación del artículo 16 de la Constitución, o ya sea tratándose de personas morales, como un ayuntamiento. De manera que el caso ya existe, sea ha declarado procedente un amparo de un ayuntamiento de Puebla por violación de derechos políticos.

Respecto a mis opiniones, yo creo, que no cabe la controversia constitucional a que se refiere el artículo 105, y por el contrario, estoy de acuerdo en que cabe el amparo tratándose de derechos políticos, ya sea al tratarse de un hombre sólo, de un sólo individuo, ya sea tratándose de personas morales como el ayuntamiento

Los señores del ayuntamiento de Puebla se han estimado un poder y estimándose un poder de un Estado. Han dicho vengo a demandar al Poder Legislativo del Estado de Puebla, siendo yo otro poder del Estado, ante la Corte, con fundamento en el artículo 105 de la Constitución. La Corte ha visto que el artículo 105 habla de controversias que se susciten sobre poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos. La Corte ha concluido que los ayuntamientos no son un poder del Estado. Ha llegado hasta más: a concluir que no son un verdadero poder, y en efecto no lo son, conforme a la Constitución. Al menos, a la de Puebla y así lo dice en sus considerandos el señor Ministro Moreno pero haciendo a un lado si son o no un poder, al menos desde el punto de vista especulativo, lo que es cierto es que no son poderes de un Estado. En esto ha estado de acuerdo la mayoría de la Corte. Por consiguiente, como el artículo 105 dice la Corte resolverá contro versias sobre la constitucionalidad de los actos, cuando éstos sean de los poderes de un mismo Estado y como el ayuntamiento no es poder de un Estado, no es el caso de que la Corte resuelva este asunto

Ante la Corte han presentado una nota diciendo: soy poder de un Estado y demandó a otro poder y la Corte les ha dicho: no eres poder y no siendo poder de un Estado y haciendo a un lado esta teoría especulativa, no pueden demandar a otro poder, realmente definido como tal en su constitución, por una controversia sobre la constitucionalidad de los actos. ¿qué harán? Nosotros no vamos a decirselos. Por lo pronto la cuestión esta en esto. ¿el ayuntamiento es un poder en el Estado? No. Luego entonces no puede aplicarse el artículo 105 y no puede entablarse una

controversia constitucional sobre constitucionalidad de actos de uno de los poderes del Estado, más cuando se han definido claramente se han estimado poderes de un estado que demandan a otro poder

El C. Martínez Alomía en su opinión señala que se promueve una controversia por el ayuntamiento de Tezuitlán contra la legislatura de Puebla, sobre cumplimiento y aplicación del artículo 115 de la Constitución Federal una controversia sobre cumplimiento y aplicación de una ley federal y principalmente de la primera de las leyes federales que es la Constitución de la República. Cae de lleno en la jurisdicción federal los tribunales de la federación conocerán de todas las controversias que se susciten, ya sean civiles o criminales por el cumplimiento y aplicación de una ley federal. El artículo 115 de la Constitución es una ley federal, toda controversia que se suscite sobre cumplimiento y aplicación de esta ley federal es de neta jurisdicción federal. Solamente dejaría de serlo cuando se afectaran intereses de particulares. En este caso podría haber jurisdicción concurrente pero como en el caso presente no solamente se afectan intereses de particulares sino intereses públicos nada menos que el grave problema de la libertad municipal, el asunto no puede ser sometido a una jurisdicción concurrente de las autoridades locales, sino que cae de plano dentro de la jurisdicción federal.

La plena jurisdicción judicial corresponde sólo a los tribunales locales. Los Estados de la Federación no se han despojados de su jurisdicción judicial sino en los casos expresamente atribuidos a la justicia federal, fuera de estos casos, subsiste la jurisdicción local. De manera que el problema se reduce únicamente a saber si los Estados se han desprendido de su jurisdicción en el punto relativo al cumplimiento y aplicación de un texto constitucional, y como la fracción primera del artículo 104 de la Constitución es terminante sobre el particular, yo creo, que esta controversia en la cual se discute como debe cumplirse y aplicarse el artículo 115 de la Constitución dentro de los tribunales de la federación, esta sujeta a la Constitución Federal.

Se trata, de saber a que tribunal de la federación corresponde el conocimiento de esta controversia. Sino cae dentro de la jurisdicción originaria y exclusiva de la Suprema Corte, porque no se trate de conflictos de poderes de un mismo Estado ya que en mi concepto al hablar de poderes de un mismo Estado, la Constitución se refiere únicamente a los poderes centrales.

Si pues el asunto es de naturaleza tal que caiga bajo la jurisdicción de la justicia federal y si ese conocimiento no puede atribuirsele exclusivamente a la Suprema Corte, sólo puede tenerlo el juez de distrito.

Al organizarse la justicia federal en México, se tomó como modelo la organización de justicia de los Estados Unidos y conforme al texto expreso de la Constitución Americana, caen bajo la jurisdicción de los tribunales americanos todos los casos en derecho o en equidad que provengan de la constitución o de las leyes federales.

No se hace distinción entre civiles o criminales sino que toda controversia que nazca de la aplicación de la Constitución o de una ley federal, cae bajo la jurisdicción federal. Tal es el texto americano y ese texto sirvió de base al nuestro.

En mi concepto, la redacción que dió la Constitución de 1917, modificando la de los Congresos Constituyentes, no ha tenido por objeto restringir la jurisdicción federal, cuando se trata de controversias sobre aplicación de leyes federales sino que ha tenido por objeto precisamente lo contrario: originarla.

El artículo 105 no es más que una clasificación en los casos de competencia de la justicia federal que corresponden a la Corte exclusivamente y no a los otros tribunales federales.

El C. M. Pimentel yo advierto en la parte considerativa se habla primero en términos muy generales de que los ayuntamientos o municipios no son un poder, en general refiriéndose a toda la República Mexicana y después se cita de manera especial el artículo tantos de la constitución del

Estado de Puebla ¿Cuál debe ser el verdadero fundamento de la resolutive en el caso concreto? ¿qué el ayuntamiento que ha asumido el papel de actor en esta controversia no es poder conforme a la Constitución de Puebla solamente? O el más general de que en ningún Estado de la República se puede considerar que los municipios sean un poder ¿qué sucederá cuando la constitución local de algunos Estados digan como ha dicho ya la Constitución de Hidalgo y la Constitución de algún Estado fronterizo que por cierto todavía están en vigor, porque no se han expedido nuevas constituciones de acuerdo con la general de 1917? ¿qué sucederá cuando la constitución local de un estado diga hay cuatro poderes en el Estado: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Municipal?

Aunque este copiada del acta, yo creo que necesita reformarse, por supuesto sin alterar la sustancia, solo en cuanto a la forma Porque resultaría esto Dice así: "No es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de la controversia constitucional, promovida por el ayuntamiento de Teziutlán contra la legislatura de Puebla, de que se ha hecho mérito, por no estar el caso comprendido en el artículo 105 de la Constitución Federal".

Si la parte considerativa que se acaba de leer diera luces a los interesados sobre el camino que les queda para seguir una vez declara la incompetencia de la Corte, no habría más que decir, pero pongamos por un momento en el caso de estos ayuntamientos y de todos los ayuntamientos de la República Es la primera vez que se trata de esta cuestión en la Corte, es la primera vez que se va fijar la interpretación del artículo 105 de la Constitución, en relación con los ayuntamientos, como poderes o no poderes Es la primera vez que vamos a saber de boca directa precisamente de los señores constituyentes que están en el seno de la Corte, si se ha suprimido ya la controversia constitucional y política de los tribunales de la federación, por el hecho de haber incluido en la fracción primera del artículo 104 de la Constitución connotación de que se ha de tratar de una controversia del orden civil o penal. O en otros términos si hoy, además del amparo de garantías, de las controversias enumeradas específicamente en el artículo 105 de la Constitución, puede alguien someter a los tribunales de la federación cualesquiera controversia de carácter político que versen sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales que nos diga en que precepto constitucional cabe esa controversia, o que se nos diga que ya no existen, es decir, que sólo hay controversias del artículo 107 políticas que solo hay controversias civiles o penales de la primera fracción del artículo 104 y que están abolidas para siempre, conforme a la Constitución, cualesquiera otra controversia de carácter político, puesto que no están comprendidas en ningún texto constitucional La verdad es que quisiera que la Corte delimitara estos puntos en los considerandos de este fallo, para que los interesados sepan si les queda algún camino que seguir o no los queda ninguno

Se habla del amparo El amparo no es el que ha promovido el ayuntamiento y quien sabe si algún día, más tarde, la Corte diga que este amparo es improcedente porque los ayuntamientos no son individuos sino corporaciones

De manera que no se trata del amparo, sino de la controversia constitucional política y se trata de saber si esos ayuntamientos a quienes se les cierra la puerta del artículo 105 constitucional, tengan alguna otra puerta constitucional abierta para promover y seguir la controversia ante los tribunales de la federación

Hecho el estudio de las sesiones arriba señaladas podemos llegar a concluir que la Corte en aquel entonces aceptó que el municipio era un poder no reconocido por la Constitución General, razón la anterior hace que se declare improcedente la controversia constitucional planteada por el municipio Teziutlán en contra de la legislatura del Estado de Puebla, pero dejando entre ver que con el paso del tiempo y de acuerdo a los causes legales las reformas correspondientes el municipio pudiera llegar a ser un poder reconocido por la Constitución debido a que éste tienen todas y cada una de las características necesarias para llegar a serlo

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO*

Mag Adolfo J. Treviño Garza.

Agradezco mucho esta distinción que me concede poderme dirigir a ustedes, siento que es preocupacion por escuchar algo algunas experiencias sobre este nuevo tema, nuevo aquí como se diria comparandolo con otras actividades. Creo que los debe llevar a un nivel determinado. ¿Por qué? Porque la justicia administrativa en Mexico ha sido una materia ciertamente incomprendida, poco atendida, que incluso hubo de estar dormida le he llamado yo, durante más de setenta años.

Ha sido un verdadero problema para los estudiosos del derecho ubicarla, si siempre existen en la mente de todos, el tema de la inconstitucionalidad, de su inconstitucionalidad como llegando incluso a este recinto alguien por ahí me lo planteaba esa es una de las dudas, que desde el punto de vista académico puede plantear esta actividad, pero hay muchas otras si les puedo decir que es dentro de las áreas del derecho, la justicia administrativa la que considero más importante. ¿Por qué? Porque le permite al particular ubicarse al mismo nivel que la autoridad, al discutir su resolución y al analizar la legalidad de sus actos es la oportunidad que tienen los particulares mas sana y mas justa de poner a discutir a la autoridad a la que nosotros elegimos, a la autoridad que muchos le tememos, es la justa oportunidad que tienen los particulares de ponerse a un mismo nivel de llevar a un juicio o a la autoridad para que conteste las pretensiones del gobernado y de que en fin, declararse la invalidez o su nulidad si sus actos no fueron ajustados a derecho.

Veamos esto desde el punto de vista académico. Para poder entender la materia de la "justicia administrativa" como tambien se le llama de la "contienda administrativa" y que ademas se le llama de lo contencioso administrativo debemos definir primeramente que es el derecho administrativo. El derecho administrativo es la ciencia que estudia el conjunto sistematizado el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenomenos e sistematica con los instituciones sociales relativas a la administracion publica de los Estados de su intervencion particulares en busca de principios generales como un metodo propio de indemnizacion de desarrollo. Esta es una definición de Don Miguel Acosta Romero, por su parte, Gabino Fraga ha determinado que el Derecho Administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y el funcionamiento del poder Ejecutivo.

* Conferencia pronunciada en la Universidad de Monterrey el día 3 de Noviembre de 1991

Otros autores definen al derecho administrativo como el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares. Y la realidad y la gran mayoría opinan que es el que regula la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines.

Maure e Harriou señalaba que es la rama del derecho público que regula la organización de la empresa de la administración pública y de los diversos personas administrativas para manejar los servicios públicos, el ejercicio de esos poderes y de esos derechos por prerrogativa especial por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que siguen. Así ya, Harriou nos hablaba de la contención que puede haber en la materia administrativa.

Pero vamos a entrar a ¿cómo se puede definir lo contencioso administrativo? Nosotros lo hemos considerado como el conjunto de normas que regulan las defensas que el particular tiene frente al poder público.

Don Guillermo Cabanellas lo definía así: es la contención encargada de resolver las cuestiones surgidas entre los particulares y la administración pública.

Entendido, desde ese punto de vista y comparándolo en esta materia con las demás ramas del derecho, hemos visto que mientras el derecho civil tiene un área procedimental que es el derecho procesal, el derecho administrativo no tiene una rama del derecho que vea el aspecto procedimental. Esta es la materia contencioso administrativa la que regula el procedimiento, la forma cómo los actos de la Administración Pública se someten a la legalidad y señala el procedimiento que habrá de seguirse para analizar la legalidad de las decisiones administrativas.

Tristemente, esto a las universidades que es a donde debe de llegar no ha llegado más que a dos; una, la Universidad Autónoma de Yucatán que ya está como materia y la otra, la Universidad Cervantina que en Nuevo León acaba de abrir sus puertas. Nosotros consideramos que debe de ser materia dentro del plan de estudios de las universidades porque faltaba un complemento, una ruta, un camino, como en un juicio conforme a la ley y es necesario para que las decisiones administrativas sean sometidas a la legalidad. Y esto me refiero se ha entendido por nuestra parte.

Hemos estado en la mayoría de las universidades de la localidad, la primera casualmente fue en la Universidad de Monterrey y en un curso que recibí y en donde allí hemos ido a todas y en todas ha habido esa inquietud. Hemos estado también en San Luis Potosí en la Universidad Autónoma de San Luis me informan que se lo está discutiendo en la Junta de Gobierno el plan de estudios donde se debe de incluir. En Tamaulipas está sucediendo lo mismo y esperamos que se reformen los planes para que esto pueda avanzar y esté más al acceso de los particulares.

Y es que realmente si ésta es parte de la justicia y Angel Osorio decía que "se puede vivir sin belleza sin riqueza y hasta sin salud se vive mal pero sin justicia no se puede vivir" Y sin un aspecto de la justicia, sin la justicia administrativa creo que puede vivirse mal.

Puede bien sentirse lo que consideramos contencioso administrativo, vamos a ver que es lo que ha sucedido y porque no ha avanzado. Todo mundo pensaba y eso lo dicen los textos de derecho administrativo que los antecedentes administrativos en México se remontan a 1927 cuando se expidió la Ley de la Tesorería de la Federación. Sin embargo existió desde el 25 de mayo de 1853 aprobada la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo que fue hecha por el Lic. Teodosio Lares. A esta ley se le llamó "Ley Lares" y curiosamente fue declarada inconstitucional por D. Ignacio L. Vallarta porque la consideraba violatoria a la división de poderes y estimó en su resolución que implicaba la cuestión administrativa en manos del Ejecutivo porque así lo establecía un Consejo de Estado dependiente del Ejecutivo como el que debía de juzgar los actos de la Administración pública e implicaba, para el la reunión en una sola persona, el Ejecutivo de dos poderes: el ejecutivo y el judicial, en manos del Presidente de la República.

Y la verdad es que en sus orígenes el Tribunal Fiscal de la Federación que fue el primer tribunal contencioso administrativo dictaba sus fallos en representación y nombre del Ejecutivo porque dependía en su estructura formal de el Presidente de la República. Eso hacía crear esa confusión. Fue hasta 1927 que se expidió la Ley de la Tesorería de la Federación en la que se estableció en el Capítulo Quinto un juicio de oposición que se planteaba ante el Juzgado de Distrito y ante él se tramitaban en forma oficial los problemas fiscales. Nunca funcionó esa forma de resolver cuestiones administrativas y pronto en 1936 se expidió la Ley de Justicia Fiscal y el Código Fiscal de la Federación y volvió a tener vigencia la tesis de Vallarta porque en ese Código Fiscal de la Federación hacían depender al Tribunal del Poder Ejecutivo y se declaraba su inconstitucionalidad. Claro, se establecía el Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano autónomo y no subordinado jerárquicamente ni al Presidente de la República ni al Secretario de Hacienda, y tenían competencia exclusiva en materia tributaria. Esta ley estuvo en vigor hasta 1938 y en 1938 el primero de enero entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que constituyó un avance (así se considera entonces) extraordinario en la legislación tributaria. Sin embargo se sostenían las mismas críticas de su inconstitucionalidad.

Fue hasta 1946 en diciembre en que se reformó el artículo 104 de la Constitución Política y ahí se consideró que en los juicios en que la Federación estuviese interesada las leyes podrán crear recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los Tribunales Administrativos, creados por una ley, siempre se establecía así, que dichos tribunales estuvieren dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Luego en 1987 se volvió a reformar la fracción I del artículo 104

Constitucional y se le dieron facultades al Congreso de la Unión para instituir tribunales contenciosos administrativos. Aquí en forma más clara se preveía su sustento porque debían de estar dotados de plena autonomía y tener a su cargo la facultad de demandar a los entes que se suscitaran entre la administración pública federal y el Distrito Federal y los particulares. Únicamente se crearon para el Distrito Federal.

La forma más importante y que dio paso definitivamente a los tribunales contenciosos administrativos fue la de 1937 que reformó el artículo 116 de la Constitución Política en donde se dieron facultades a los Congresos de los Estados para instituir tribunales de lo contencioso administrativo en materia local, para resolver las controversias entre el Estado y los particulares. Se estableció en esa época un artículo segundo transitorio que obligaba a todos los Estados de la República a reformar sus Constituciones en un plazo de dos años para darles paso a estos tribunales y desde entonces a la fecha únicamente dieciséis Estados de la República cuentan con estos Tribunales. Fueron creados en 1971, el del Distrito Federal en 1976 Sinaloa, 1977 Sonora 1981 Hidalgo, 1983 Jalisco, 1985 Guerrero y Guanajuato 1986 Estado de México, 1987 Yucatán y así sucesivamente Baja California Norte Veracruz y Nuevo León hasta 1991 Tamaulipas en 1992 lo creó y en 1993 o 1993 San Luis Potosí.

Muy bien, pero de ¿qué se ocupan estos tribunales? Vamos a tratar de adaptarnos a la competencia tratando de ser lo más objetivo posible para tratar fácilmente de ver las opciones que se tienen a través de este Tribunal.

Primero cobro indebido o excesivo de impuestos estatales o municipales, cobro indebido o excesivo del pago de servicios regulados por el Estado, servicios tales como el de Agua y Drenaje cuando el Estado proporciona otro tipo de servicios administrativos. Se ocupa de los casos de expropiaciones temporales o definitivas, la clausura de establecimientos comerciales, sanciones por infracciones a reglamentos o bandos gubernamentales o municipales, negativa en expedición de licencias de funcionamiento, negativa a la expedición de licencias sanitarias, multas, recargos o sanciones que los particulares consideren indebidas, atentados a la posesión o propiedad de parte de autoridades administrativas, negativa de licencias por parte de autoridades de tránsito o del transporte estatales o municipales, negativa de ejecución de concesión, negativa o suspensión de inscripciones y registro por parte de autoridades del Registro Civil o del Registro Público de la Propiedad, negativa de inscripción, de expedición de constancias, certificaciones o de documentos de las instituciones educativas del Estado, quejas relacionadas con violaciones de los derechos de los ciudadanos que provengan de actividades administrativas.

Ahora está muy de moda el uso de suelo, el cambio de uso de suelo, entonces su otorgamiento cuando afecta a vecinos o a particulares o su negativa a la expedición de licencias de uso de suelo cuando afectan al interés público.

También a través del tribunal contencioso administrativo se puede reclamar la responsabilidad extracontractual del Estado. Las responsabilidades extracontractuales ustedes ya lo saben, es aquella que deriva de los actos que no devienen de un cobro sino devienen del incumplimiento por parte de los servidores públicos a las leyes o reglamentos estatales o municipales y que como consecuencia de ello causan un daño a los particulares. Tal es el caso tan sonado que se dice que en Estados Unidos, si alguien cae en un bache le sacan al Estado todo lo del monto. No es cierto, los abogados cuando vamos a recabar ciertos actos los daños se deben de probar y en el tribunal contencioso administrativo del Estado ya hubo una condena a un municipio por haber dejado un bache abierto sin las precauciones debidas y eso originó un daño a un vehículo y por lo cual fue condenado, el municipio.

También a través del tribunal contencioso administrativo se pueden exigir las responsabilidades en que incurren los funcionarios públicos a consecuencia de violar la ley siempre conforme a la ley de responsabilidades que existe en el Estado. Entonces, si un funcionario de mala fe o los casos en que establece a la ley de responsabilidades causa daños a consecuencia de violarla esos daños se pueden reclamar ante el tribunal contencioso administrativo.

Muy bien, pero ¿qué ventajas ofrece frente al amparo? Este Tribunal se encarga de conocer precisamente de todo aquello que antes frente a una violación a sus derechos se decía "nos vamos al amparo" ¿Por qué? Como no hay otra alternativa frente a una autoridad.

Entonces todos los actos que deriven del Estado o de los municipios y que antes se reclamaban a través del amparo son reclamables ante este Tribunal y ¿qué ventajas tiene frente al amparo?

Primero, se trata de un tribunal ordinario, la justicia del amparo ustedes saben es una justicia extraordinaria que proviene de la Federación y este depende, del propio Estado y tienen ustedes aquí mismo.

Segundo, el juicio de amparo es muy complicado, tiene tecnicismos que no todos los abogados dominan, el procedimiento conforme al que funciona el tribunal contencioso administrativo es simple, se reduce a una demanda, una contestación a una audiencia de pruebas en la que se

desahogan todas las pruebas a un periodo de alegatos y la resolución se debe de dictar dentro de los diez días siguientes. Esa falta, esa ausencia de tecnicismos hace más fácil la función.

Contra también de ciertos de organismos descentralizados. La realidad en México es que cuando las autoridades quieren violar la ley constituyen un organismo descentralizado, crean un fideicomiso, se dedican a violar los derechos porque tienen una personalidad propia distinta a la del gobierno. Entonces, ni aun el amparo puede con ellos y tumban casas, derrumban y abren calles y el particular no tiene ninguna defensa. Volviendo el tribunal contencioso administrativo puede conocer recursos en contra de organismos descentralizados de la Administración Pública que realicen funciones que le correspondería realizar al gobierno.

No se requiere que sea definitivo el acto, o sea, en materia de amparo, es necesaria la definitividad del acto, ¿qué significa eso? Que si el acto que reclaman tiene un recurso antes de ir al amparo tienen que agotarlo necesariamente, en el caso de los tribunales contenciosos administrativos salvo el de Chiapas, todos contemplan como opcional para el particular la posibilidad o de que se agote el recurso o de que se plantee la demanda ante el Tribunal de lo Contencioso con otra ventaja, es unistancial y no queda más que el juicio de amparo directo y este juzga a todos los órganos jurisdiccionales a través de la violación a las garantías individuales.

Puede otorgar la suspensión igual que en el amparo cuando hay un riesgo de que vayan a ejecutar y lo tiene plena jurisdicción al dictar su resolución salvo el de Guanajuato que es un tribunal de simple anulación.

Tienen ventajas que a lo mejor para los abogados no lo son pero hay defensores de justicia administrativa gente, abogados que atienden a la gente que no tenga recursos o que no quiera gastar. No necesariamente debe atender a los menesterosos sino a aquellos que requieran de los servicios y no tengan a quien acudir.

Dentro de las pruebas no se admiten la prueba confesional. Las pruebas deben de señalarse en la demanda para que así quede preparado el juicio a la hora de la audiencia se resuelva y si ustedes conocen la ley de amparo saben que el amparo tiene dieciocho causales de improcedencia y cuatro de suspensión.

En fin creo que hay mayores recursos. Si fui enterado de como estos eventos deben de ser más participativos creo que les he dado un panorama general para que ustedes puedan participar con las preguntas que ustedes consideren y que hayan dejado en ustedes una duda. No tengo el propósito pleno de enseñárselos absolutamente en la materia pero si de dejarles una inquietud y,

esos si dejamos una inquietud en ustedes una semilla creo que con eso me considero plenamente satisfecho y iremos a sus ordenes para responder a sus preguntas

Muchas gracias

A continuación pasaremos a la sesión de preguntas y respuestas

PREGUNTA *Tengo entendido que tiene el Contencioso Administrativo de Nuevo León es un solo Magistrado ¿Como se resolvería un caso de recusación a esto?*

RESPUESTA En principio los Magistrados son irrecusables y debe de ser que el que se considere impedido debe de excusarse del conocimiento del negocio. Pero sino se excusa se tiene el derecho a la recusación. Como tenemos una ley muy deficiente eso lo hemos reconocido siempre y unistancial contra lo cual hemos luchado nosotros consideramos que lo unistancial no es bueno. No es bueno porque no ataca plenamente la falibilidad del Magistrado. Siempre creo yo que una segunda instancia es muy sana y así debe de ser y en alguno de los proyectos que hemos participado e e ha sido nuestro interés que haya una segunda instancia

La mayoría de los Tribunales y entonces esa ley que les comento que es con la que nos estamos redactando una ley que yo siempre he sostenido que está mal redactada que previene que la recusación sea resuelta por el Secretario General de Gobierno. Esto en mi concepto es una aberración en cambio cuando nosotros nos excusamos de conocer algún negocio consideramos que así debe de ser nosotros mismos proponemos normalmente a alguno de los secretarios que son cuatro para que falte

Te comento que hay una salida a esa ley ya que no tienen que acudir a la recusación porque incurren en responsabilidad el Magistrado que conoce del juicio. Si el Magistrado que teniendo impedimento no se excusa voluntariamente incurre en responsabilidad, consecuentemente está previsto no llegar a su celebración y en caso contrario van a tener que ir a la oficina de la Secretaría General de Gobierno

PREGUNTA *¿Será necesario en estos momentos aumentar el número de Magistrados porque se ha visto que conforme avanza el tiempo se ven más negocios, más casos en estos tribunales?*

RESUMEN. Mue usted, cuando empezamos teníamos un promedio de cincuenta negocios al año y de 1991 a 1993 hasta cien y ahora llevamos cuatrocientos cincuenta casos o sea, llevamos un promedio de cincuenta negocios por mes.

Espero que no sea todo confiado porque además pues esto como procedimiento ordinario no se puede ir al amparo sino hasta agotar este procedimiento consecuentemente por ley se debe de agotar.

Nosotros no hemos pensado todavía en otros magistrados por ese número de negocios sino que aumentamos el número de secretarios de planta de dos a cuatro y hemos tenido en mente y hemos externado mucho la idea nuestra de que se emita una nueva ley una ley que contemple lo orgánico y lo administrativo en una sola codificación.

Hace poco el Dr. Cavazos en el Tecnológico propugnaba por lo contrario en la ley laboral. Yo no soy partidario como por ejemplo de la ley de amparo regula la parte orgánica y la parte procesal. Yo siento que es suficiente de haber dos codificaciones cuando hay una parte sustantiva y una parte procesal pero la parte sustantiva está prevista en el derecho administrativo y la parte procesal es lo que nosotros vamos a ver en la cuestión orgánica pues es parte de lo procesal que es la forma en como se integra el Tribunal. Entonces y ojala que la nueva legislatura pudiera atender a la expedición de una nueva ley.

Se resolverían varios problemas primero, prever porque todo debe de estar en la ley la posibilidad de crear más salas, segundo una segunda instancia, la segunda instancia, la falibilidad humana es el origen de la abundancia de este tipo de tribunales. Se pueden equivocar los funcionarios al dictar una resolución entonces hay alguien más que lo ve.

La otra razón por lo que es necesario que haya una segunda instancia es que la autoridad ante nosotros no tiene recurso de revisión de la sentencia. Como la autoridad no tiene amparo nada más los particulares tienen amparo. Ustedes saben cuando violan sus garantías individuales, las autoridades no tienen garantías individuales. Nada más como tales ejecutan el acto.

Entonces ahora no está previsto en la ley la posibilidad de crear otras salas y si les confieso que la mayor parte de negocios provienen del área metropolitana. Fuera de aquí municipios como Villa de San Pablo Matm, Santa Catalina y hasta hace poco llevamos uno de Allende y otro de Montemorelos.

Las Salas conocen cuando hay negocios en otras partes para facilitar la labor y también por el cúmulo de negocios hasta ahora creemos que cincuenta negocios es un buen número pero si pasa de ahí sería necesario reformar la ley para crear otras Salas del área metropolitana, así está previsto también en el proyecto en donde está contemplado una división territorial del Estado para crear zonas norte, centro y sur y ahí crear Salas de acuerdo a las facilidades de las comunicaciones.

Entonces creo que por este año podemos estar bien haciendo un esfuerzo serio porque no es fácil siempre cincuenta negocios hay que resolver otros tantos. Entonces, se está haciendo el esfuerzo para que de la orden del tribunal que no se retrase mucho la resolución ni incurra en rezago. Con la nueva ley se puede hacer.

PREGUNTA: ¿Es constitucional o inconstitucional para el Tribunal conocer de controversias que se suscitan entre el particular y la administración pública municipal con fundamento en el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política?

RESPUESTA: Esa pregunta ya la han formulado muchas veces, no es novedosa en un discurso anterior que hicieron hay un maestro por ahí sosteniendo que es inconstitucional cuando defiende a autoridades, cuando defiende a particulares ya no lo sostiene pero nosotros estimamos que es plenamente constitucional no porque sea una opinión nuestra sino también el Dr. Gonzalo Armienta Califeron lo ha sostenido. Lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la razón es la siguiente: efectivamente, en la fracción IV del artículo 116 Constitucional señala que las facultades de los Tribunales son dirimir controversias entre particulares y la administración estatal, no contempla a los municipios y se habla de la autonomía municipal.

Sin embargo, no nos debemos de confundir, el municipio forma parte del Estado. Ya lo dijimos, que el sistema político jurídico mexicano está sostenido en una división de poderes que es el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, no incluye como un poder aparte el municipio. Entonces, dentro de la estructura jurídica del Municipio pertenece al Estado y los actos que dictan son estatales, ellos son autoridades estatales aunque se los llame municipios y sea libre para administrar su hacienda, no para integrarla. La integración la hace el Congreso del Estado e incluso muchas de las resoluciones, los órganos administrativos del municipio son resueltos por autoridades estatales dentro del organigrama del Estado, o sea que forman parte de la estructura del Estado y como está controlada por el Estado, por el Gobernador, las leyes o reglamentos que dicta tienen que estar fundados también en bases que expida el Congreso, o sea, que tiene una autonomía plena, la autonomía que tiene es para manejar su hacienda y hasta ahí llega, forma parte del Estado y consecuentemente debe de considerarse como una autoridad en sentido lato como dentro de la

estructura gubernamental no debe de sostenerse si quiera esa confusión que ha sido resuelta por la Suprema Corte de Justicia y yo tengo por ahí las ejecutorias

Hoy, no sabra que habia tanta inteligencia en este grupo que hicieron preguntas tan avanzadas al respecto como felicitó que haya esa inquietud pero hoy tenemos los elementos para demostrar que la tesis en eso se funda. No es un poder distinto

La tesis de la división de poderes es una cosa que si se los dejo a ustedes de tarea como un grupo muy estudioso. Ya no se puede sostener una división de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Ya no se puede hacer depender al Tribunal Electoral del Ejecutivo, se ve mal, no se puede hacer depender del Ejecutivo a las Juntas de Conciliación, no se puede hacer depende a los Tribunales de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado o de los Municipios al Ejecutivo

Hay muchas otras cosas que ya no deben depender del Ejecutivo, es cierto el Ejecutivo tiene funciones jurisdiccionales y son en ejercicio de ellas que las delegue y las realice a través de sus órganos, pero urge hacer una revisión, Chiapas, por ejemplo, no se sometió a la división clásica de poderes y el Tribunal contencioso administrativo depende del Tribunal Superior de Justicia se creo una Sala y en ahí donde se ejerce

El Tribunal Electoral en Guerrero tiene una estructura distinta no se elige así como así lo integran los diversos Tribunales que tiene opción para de nombrar a sus Magistrados y así surge el Tribunal Electoral. No depende estrictamente del Ejecutivo

Entonces, si es conveniente que ya pensemos en que no debemos de estar unidos, atados ineludiblemente a esa división de poderes. Esto puede ser también en el caso del municipio, que puede integrar un poder aparte pero debemos de reformar nuestra actitud

Entonces, crea que no debe de confundirse una situación totalmente ya resuelta

PREGUNTA: ¿Considera usted conveniente implementar un Tribunal Contencioso Administrativo a nivel Federal?

RESPUESTA: Si nosotros consideramos eso necesario, el problema es que eso es federal. El problema federal tiene un problema mayor no obstante que está previsto en la ley a nivel federal no existe un Tribunal Contencioso Administrativo. Existe el Tribunal Fiscal de la Federación en el área fiscal y se le han ido agregando muchas competencias administrativas pero no existe con posibilidades de analizar toda la Administración Pública Federal.

Por ejemplo los Tribunales Agrarios con toda propiedad podemos entenderlos ¿por qué? porque son tribunales tribales que no son de aquí ni son de allá. Entonces, les dieron facultades para decidir por el Ejecutivo, eso no es así.

Una teoría pura del derecho administrativo es que el Ejecutivo resuelva y la resolución del Ejecutivo se someta, que se analice su legalidad con el Tribunal Contencioso Administrativo y a su vez la decisión del contencioso se vea si no violó garantías individuales y el amparo habrá de revisar la sentencia.

Sin embargo, hay un intento ya muy serio, me parece que en mayo o junio de este año en el Diario Oficial de la Federación se publicó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que va entrar en vigor el primero de junio de 1995. Esa ley previene un solo procedimiento para todos los actos administrativos en el sistema federal. Ahí regula los requisitos del acto administrativo, regula los días y las horas hábiles, regula la forma de defenderse de las autoridades y también solo previene dos recursos: uno de oposición por actos de trámite y una revisión que debe de ser resuelta por el superior de la autoridad que lo emitió.

Eso son cosas que me interesan que ojalá pudieran analizarlo. Trae cosas que no habíamos visto como días y horas hábiles en materia administrativa. Trae también sanciones para los funcionarios públicos que no les den un trámite o tardado a los expedientes administrativos que vayan los más nuevos y a los más antiguos ¿por qué? Porque hubo arreglo no hay otra solución. Ahí hay sanciones para los que sacan antes un expediente.

También señala las causas de anulación, los requisitos, etc. y tenemos más ejemplares por ahí yo le ofrezco al Lic. Hugo Martínez maestro de ustedes y que se analizara esa expectativa a nivel federal que me parece extraordinaria.

Ojalá y que produzca los frutos que se buscan o sea que todas las autoridades entren lo más que se pueda a la legalidad.

PREGUNTA: Nos podría dar una opinión acerca de las sentencias que dicta el Tribunal que tan conveniente o inconveniente son que sean de simple anulación o de plena jurisdicción que difieren en cada ley según entendiendo de cada Estado?

RESPUESTA: La plena jurisdicción tradicionalmente es la opción que tienen los Tribunales de hacer ejecutar sus resoluciones. En el caso administrativo como es el poder público el que se juzga tiene el principio para poder ejecutar una resolución pero en ocasiones debe el Tribunal

imponer una condena y segundo decirle a la autoridad el sentido de una nueva resolución que deba de pronunciarse. En estas dos opciones la posibilidad de ejecutar una condena y de imponerle a la autoridad lo que deba de dictar una resolución es lo que define la plena jurisdicción.

Pero además y no obstante eso no la cumple ¿que sucede? en la mayor parte de las leyes tienen un sistema similar al del amparo o sea tiene facultades para pedirle al superior el cumplimiento de la resolución y en segundo lugar decretar el cese del funcionario siempre y cuando no sea un funcionario electo popularmente porque si así es ya no puede un Tribunal de justicia administrativa hacer nada sino simplemente deberá comunicarlo al Congreso para que se le abra el juicio político por desacato y en su caso ya sea el Congreso dentro del juicio político el que determine si hay una causa de responsabilidad para el efecto de hacerse cargo de ese funcionario.

Esa es parte también de la plena jurisdicción de los tribunales de justicia administrativa. En Nuevo León no tenemos la opción de exigir la responsabilidad a muchos servidores públicos o decretar el cese si por desacato se puede poner a disposición de las autoridades, se puede imponer una condena, se puede decretar el sentido de la resolución que deba de ejecutarse.

Consecuentemente todos los Tribunales son de plena jurisdicción salvo el de Guanajuato pero ¿cuál es la diferencia? El de anulación simplemente declara nula una resolución pero no tiene las opciones de los Tribunales tales como las medidas de apremio que pudiera decretar para hacer cumplir sus resoluciones.

Ya hemos señalado que un tribunal sin posibilidades de ejecutar sus resoluciones pues ofrece al particular en ocasiones siempre victorias pírricas.

Entonces creo que debe haber una creencia en todos los Tribunales Contenciosos deben tener plena jurisdicción.

Damos las gracias al Lic. Adolfo J. Treviño Gaiza por haber venido a compartir sus experiencias con nosotros además queremos agradecerle de una manera muy especial la donación que hace a nuestra Universidad de una serie de instructivos y criterios que ha sostenido el Tribunal Contencioso Administrativo para el Estado de Nuevo León el cual nos servirá de mucha ayuda en nuestra formación profesional y lo recibe la Lic. Mariana Chavarría en nombre de la Universidad.

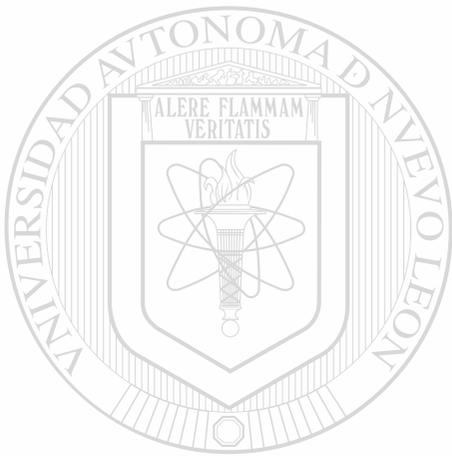
P.D. Quiero decir por último, nosotros estamos citando unos criterios que son las sentencias que dicta el Tribunal. Queremos hacer las resoluciones ciertas y seguras, no queremos dictar hoy una resolución en un sentido y mañana en otro.

Si el juez en un asunto que está ante el tribunal en ese caso por una vía y lo exige al Tribunal que se le mande a la tranquilidad y a todos los de él y a uno lo van a perder o lo van a ganar porque el juez que va al Tribunal es como por vía eso no debe de ser. Este es el único Tribunal de la Suprema Corte que se le puede pedir resoluciones.

Segundo el juez le ha también un instructor para facilitarles la labor tanto a profanos como a técnicos abogados y que no puedan ser víctimas de engaños ni de nada por parte de alguien. Aquí dice lo que ley que ha...

Si formamos una justicia cierta y segura creo que podremos llegar a ver cerca el triunfo de la justicia.

Muchas gracias



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Gaceta Parlamentaria, año II, número 286, martes 15 de junio de 1999

Orden del Día

SESION DEL MARTES 15 DE JUNIO DE 1999 INICIO 10 HORAS

Lectura del acta de la sesión de anterior

Comunicaciones

Del Presidente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Dictamen de Primera Lectura

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. (Dispensa de todos los trámites, discusión y votación).

DE LA COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

HONORABLE ASAMBLEA

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y para la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fueron turnadas para su estudio y dictamen las iniciativas siguientes

1. Iniciativa de reforma al párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada el 23 de octubre de 1997 por los Diputados Federales Alejandro González Yañez, Ricardo Cantu Garza, María Mercedes Maciel, Juan Cruz Martínez, José Luis López López, Luis Patiño Pozas y Gerardo Acosta Zavala integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2. Iniciativa que propone derogar la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada el 13 de noviembre de 1997, por los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa también está firmada por el C.P. Jesús María Elizondo González presidente del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, quien de acuerdo con el precepto constitucional citado no tiene la facultad para presentar iniciativas de ley.

3. Iniciativa para adicionar un párrafo séptimo al artículo 21 y un inciso i), corriéndose en su orden el actual inciso i) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del artículo 115 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada el 11 de diciembre de 1997, por los Diputados Federales Alejandro González Yañez, Ricardo Cantu Garza, Juan José Cruz Martínez, María Mercedes Maciel Ortiz, Luis Patiño Pozas, José Luis López López y Gerardo Acosta Zavala, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo al pleno de la Cámara de Diputados del H.

Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

4 Iniciativa para reformar y adicionar los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 31 de marzo de 1998, por los Diputados Federales Juan Marcos Gutiérrez González, Juan Miguel Alcantara Soria, Fortunato Álvarez Enriquez, Abelardo Perales, Francisco Vela González, Rubén Fernández Aceves, María del Carmen Corral, Rafael Castilla Peniche, Fernando Castellanos Pacheco, Sandra Segura Rangel, Julio Faesler, Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Santiago Creel Miranda, José de Jesús González Reyes, Juan Carlos Gutiérrez Fongoso, César Jauregui Robles, German Martínez Cazares, Ramon Iruya González, Américo Ramírez Rodríguez, Carlos Arce Macías, Juan José Rodríguez Prats, Baldemar Tudón Martínez, Felipe Urbeta Leizaola y Antonio Galán Olmos, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5 Iniciativa de reforma a los artículos 115 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 2 de abril de 1998, por la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6 Iniciativa de reforma a los artículos 25 párrafos 1º y 6º, 27 párrafo tercero y fracción VII, 73 fracción XXXIX-G y 115 fracción V, y de adición de una fracción II inciso B al artículo 30, un párrafo V al artículo 4º, un segundo párrafo al artículo 6º, un segundo párrafo al artículo 26, un inciso k al artículo 72, una fracción VI al artículo 104 y una fracción IX al artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 23 de abril de 1998, por los Diputados Federales Laura Itzel Castillo Juárez, Renata Durán Orea, María Guadalupe Sánchez González, Gonzalo A. de la Cruz, Antonio Palomino P., Manuel Cruz García, Elsa Patricia Jiménez Flores, Enrique Santillan Viveros, Martha Dalia Gastelum Esperanza Villalobos, Susana Esquivel Farias, Alberto López Rosas, Alma Angelina Vucovich Saiz, Franklin Ortega Olays, Dolores Padriana, Marcelino Díaz de Jesús, Enrique Bautista Villegas, Carlos Morales V., Emilio Salcedo García, Clara M. Brugada, Joaquín A. Hernández C., y Rosalío Hernández B., integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7 Iniciativa para adicionar un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 11 de diciembre de 1998, por los Diputados Federales Arturo Camaral, Luisa Cortés Carrillo, Jorge Galo Medina Torres, Francisco Fernández Arteaga y Jorge Gascon Morcillo, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. Iniciativa para reformar los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 30 de abril de 1999, por los Diputados Federales Carmelo Enriquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Israel Petronio Cantú Najera, José Luis Sánchez Campos, Mario del Carmen Escobedo Pérez, María de la Luz Nuñez Ramos, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vidal, Jesús Flores G., Anastasio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9 Iniciativa para adicionar la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 26 de mayo de 1999, por los diputados Marcos Augusto Bucio Mújica, Gil Rafael Ocegueda Ramos, Ricardo Castillo Peñalta, Enrique Tito González Isunza, Fernando

Gómez Espinoza, Juan Osorio, Trinidad Palacios, Jorge Durán Chávez, Antonia Monca García Velázquez, David David Domínguez y Manuel Cárdenas López y integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Comisión, con fundamento en las facultades que le confieren los artículos 42, 43 fracción II, 48, 56 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 1, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen de acuerdo con los siguientes:

ANTECEDENTES

A. El objetivo principal que se proponen las iniciativas objeto del presente dictamen, consiste en reformar y adicionar diversos artículos constitucionales para ampliar las facultades que actualmente tienen los municipios en México, y lograr el fortalecimiento municipal.

B. En la mayoría de las iniciativas presentadas, también se proponen reformas y adiciones a otros preceptos constitucionales; sin embargo, por razón de técnica legislativa, esta Comisión considera que dichas propuestas deben ser motivo de un dictamen por separado, de tal manera que el presente dictamen, solo se abocará al estudio de las reformas y adiciones relacionadas con los aspectos municipales.

C. Para respetar el turno legislativo de las iniciativas que se dictaminan, se formaron grupos de trabajo con la participación de miembros de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento Municipal, en donde se escucharon y recogieron sus opiniones, que se toman en cuenta en el presente dictamen.

D. En la iniciativa presentada el 23 de octubre de 1997, por los integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, se propone reformar el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que todas las dependencias del Gobierno Federal y estatal, de dominio público o privado, de la Administración Pública Centralizada o Paraestatal, paguen el impuesto predial.

E. En la iniciativa presentada el 13 de noviembre de 1997, por los Diputados Federales Americo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Larrañaga, se propone derogar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional, para suprimir la facultad que tienen el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, consistente en tener el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residen habitual o transitoriamente.

F. En la iniciativa presentada el 11 de diciembre de 1997, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, se propone adicionar un inciso i), corriéndose en su orden el actual inciso i) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarles a los Municipios la facultad de tener a su cargo el servicio público de protección civil.

G. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se propone:

1. Reformar la fracción IV del artículo 31 constitucional para incluir en el texto que las contribuciones también se determinen en la Constitución y en normas de observancia general.

2. Reformar el primer párrafo del artículo 115 constitucional para incluir la palabra "autónomo", referida al régimen interior de los Estados.

3. Reformar el párrafo primero de la fracción II del artículo 115 constitucional, para incluir que los municipios gozan de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia
4. Adicionar un inciso n) a la fracción II del artículo 115 constitucional para que se amplíen y precisen las facultades que actualmente se establecen en el párrafo primero de dicha fracción, en materia de organismos administrativos, distribución de competencias entre los órganos internos, nombramiento de titulares, así como las que sean necesarias para regular procedimientos y servicios públicos
5. Adicionar un inciso b) a la fracción II del artículo 115 constitucional para establecer la facultad de expedir bases normativas en materia de procedimiento administrativo, en donde se respeten las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa, legalidad de acuerdo con las leyes que para tal efecto expiden las legislaturas de los Estados
6. Adicionar un inciso c) a la fracción II del artículo 115 constitucional, en donde se acote el alcance de las bases normativas municipales para impedir que se designen servidores públicos municipales que no pertenezcan a los Ayuntamientos, y se prohíba que haya órganos en la administración interna municipal por encima de los Ayuntamientos
7. Adicionar un inciso d) a la fracción II del artículo 115 constitucional para que las bases normativas municipales establezcan que tipo de resoluciones administrativas, requieran de mayoría calificada por parte de los Ayuntamientos, tales como las que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, la desincorporación de Bienes de Dominio Público Municipal para su venta u otro destino, relaciones contractuales que se celebren por un tiempo mayor al periodo de su gestión, así como, para impedir que las legislaturas de los Estados, se constituyan en instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa municipal
8. Reformar el párrafo primero de la fracción III del artículo 115 constitucional para que se elimine el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos municipales
9. Reformar el inciso g) de la fracción III del artículo 115 constitucional para incluir lo relacionado con la infraestructura urbana y rural
10. Reformar el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional para eliminar lo relacionado con el servicio público de tránsito
11. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional para incluir el servicio público de tránsito y transporte público
12. Adicionar un inciso j) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de catastro
13. Reformar el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional en donde se faculte a los municipios para celebrar convenios con el Estado para que se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones, cuando aquellos se encuentren impedidos
14. Reformar la fracción IV del artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a ejercer de manera directa y exclusiva los recursos de la hacienda municipal, pudiendo determinar a través de su órgano representativo la coadyuvancia ciudadana
15. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para incluir las Leyes de Hacienda Municipales.
16. Adicionar un inciso d) a la fracción IV del artículo 115 constitucional para que se incluyan como parte de la hacienda municipal las aportaciones adicionales que por cualquier concepto destinen los

presupuestos de egresos federales o estatales, para el cumplimiento de sus funciones o la prestación de servicios públicos

17. Reformar el párrafo primero del actual inciso c) que pasaría a ser el párrafo segundo del nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional para establecer que no podrán ser excluidos del pago de contribuciones municipales en materia inmobiliaria los Bienes del Dominio Público Federal y Estatal, que hayan sido destinados al patrimonio de entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio, ni aquellos que se encuentren bajo explotación o uso de particulares, bajo cualquier concepto

18. Adicionar un párrafo segundo al nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional para establecer que las Leyes de Hacienda Municipal determinen las hipótesis normativas para el pago de contribuciones y los distintos conceptos de ingresos municipales, la facultad para que los Ayuntamientos aprueben en cada ejercicio fiscal anual sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales de acuerdo con las Leyes de Hacienda Municipal y la fracción IV del artículo 31 constitucional, que los Ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles y para que las legislaturas locales revisen las cuentas públicas municipales

19. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional para facultar a los Municipios a coordinarse con el estado y la federación en materia de protección civil, y autorizar la utilización del suelo,

20. Reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional para establecer que la policía preventiva será municipal, la cual estará bajo el mando del órgano ejecutivo del Ayuntamiento, y excepcionalmente acatarán las ordenes del Ejecutivo Federal o Estatal cuando en el municipio en donde residan habitual o transitoriamente dichos funcionarios, se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social o su seguridad personal, lo cual harán del conocimiento de la autoridad ejecutiva municipal. En tales casos, la policía municipal siempre deberá respetar la ley y las garantías individuales.

21. Adicionar un párrafo tercero a la fracción VII del artículo 116 constitucional para establecer que las legislaturas de los Estados garanticen la forma y condiciones en que los gobiernos estatales deban asumir las funciones o la prestación de servicios públicos municipales, lo cual será mediante acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento y por el tiempo que dichas legislaturas determinen, así como la obligación para los Estados de realizar las acciones necesarias para el servicio o las funciones transferidas, vuelva al ámbito municipal.

22. Establecer en el tercer artículo transitorio, un término de ciento veinte días naturales, para que las legislaturas de los Estados y federales realicen las adecuaciones a las reformas y adiciones propuestas.

H. En la iniciativa presentada por la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos propone

1. Reformar el párrafo primero del artículo 115 constitucional para establecer que la República y el poder federal existe en los órganos nacional, estatal y municipal

2. Adicionar un párrafo segundo al artículo 115 constitucional, para establecer que el Ayuntamiento sea un órgano de gobierno municipal con facultades plenas dentro de su jurisdicción, en donde ejerza el poder federal en desarrollo económico, político, social y de preservación del medio ambiente, así como, para que el Municipio sea depositario de la propiedad de la Nación de los recursos naturales no considerados estratégicos por la Constitución

3. Adicionar un párrafo segundo a la fracción I del artículo 115 constitucional, para establecer la separación entre el órgano ejecutivo del Ayuntamiento que sería el Presidente Municipal, y el órgano de legislación y control que sería el Cabildo, así como, la existencia de organismos auxiliares y consejos locales de planeación integrados con la participación social

4. Adicionar un párrafo quinto a la fracción I artículo 115 constitucional para establecer que la elección de Presidente Municipal y Cabildo se hará simultáneamente, pero en boleta separada, cuando lo determinen las legislaturas de los Estados

5. Reformar el actual párrafo cuarto de la fracción I del artículo 115 constitucional, para establecer que las legislaturas de los Estados, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, reciban las solicitudes de suspensión de Ayuntamientos y organizaran los procedimientos para declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre mediante referéndum para determinar si procede elegir a los sustitutos

6. Reformar el actual párrafo quinto de la fracción I del artículo 115 constitucional, para incluir la obligación de las legislaturas de los Estados para designar entre los vecinos del municipio, a los Consejos Municipales

7. Reformar el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional, para establecer que las bases normativas municipales seran elaboradas con la participación de los ayuntamientos, los cuales formularian junto con la sociedad el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual. Además se propone que en cada municipio funcione un consejo de desarrollo municipal

8. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional para establecer que cada municipio determinará el valor de la propiedad inmobiliaria, de acuerdo a las condiciones socioeconómicas

9. Reformar el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para establecer que serán parte de la hacienda municipal las participaciones y aportaciones federales las cuales se entregarán directamente a los municipios en mensualidades adelantadas calendarizadas de acuerdo a las particularidades de cada región, los montos y calendarios deberán darse conocer a principio del año fiscal, además que del total de las participaciones federales se entreguen a los municipios por lo menos el 50 por ciento

10. Reformar el párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para establecer que los Ayuntamientos aprobarán las leyes de ingresos municipales, las cuales serán conocidas y vigiladas por las legislaturas de los estados que los Municipios deberán rendir informes trimestrales de sus movimientos económicos y sus resultados y, que en cada Municipio deberá existir una contraloría social con la participación de ciudadanos de derecho idóneo

11. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a que administren recursos naturales propiedad de la Nación

12. Reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional para incluir que en todos los casos, los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el consejo coordinador de mando

13. Reformar la fracción IX del artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a que funden y concesionen medios masivos de comunicación adecuados, de acuerdo con la disponibilidad de frecuencias

14. Adicionar una fracción V al artículo 71 constitucional para que los Ayuntamientos tengan derecho de iniciativa de ley en los asuntos que la Constitución les otorga

I. En la iniciativa presentada el 23 de abril de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática se propone

1. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional para establecer que los Municipios tengan facultades para elaborar programas de ordenamiento ecológico local

2. Reformar la fracción IX del artículo 115 constitucional, para establecer que los Municipios protejan la biodiversidad

J. En la iniciativa presentada el 11 de diciembre de 1998 por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional se propone adicional una fracción V al artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios

K. La iniciativa presentada el 30 de abril de 1999 por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática plantea propuestas coincidentes a las iniciativas antes referidas, principalmente con la presentada el 31 de marzo de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y también con algunas de las elaboradas por los grupos de trabajo que a efecto se constituyeron

Por otra parte, esta iniciativa propone además modificaciones para reformar el párrafo primero del artículo 115 constitucional con el objeto de considerar al municipio como base del poder político soberano, que se regira por un estatuto orgánico municipal y tendrá personalidad jurídica plena

L. En la iniciativa presentada el 26 de mayo de 1999 por diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional para adicionar la fracción IX del artículo 115 constitucional plantea la participación de la sociedad civil y la concertación como instrumentos para lograr el desarrollo integral de los municipios y para ello se prevé la creación de un Consejo Municipal de Concertación en cada Municipio

Las iniciativas motivo del presente dictamen, presentan las siguientes coincidencias y divergencias

1. Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por la Diputada Federal María de la Luz Juárez Ramos, Carmelo Enrique Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Isidoro Petronio Cantú Najera, José Luis Sánchez Campos, Mario del Carmen Escobedo Pérez, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Juárez, Gerardo Ramírez Vidal, Jesús Flores G., Anastasio Sotelo Lozo y Laurentino Sánchez Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática coinciden en modificar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional que se refiere a la facultad que tienen el Ejecutivo Federal o los gobernadores de los Estados del mando de la fuerza pública en los municipios en donde residan habitual o transitoriamente. Sin embargo las propuestas específicas de modificación se orientan en distintos sentidos

a) Los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño, proponen la derogación de la fracción VII del artículo 115 constitucional

b) Los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, proponen reformar el texto actual de la fracción VII del artículo 115 constitucional para establecer que la policía municipal acate las ordenes del Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados solo en caso de que se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social del municipio o su seguridad personal respetando siempre las garantías individuales

c) Por su parte la Diputada Federal María de la Luz Juárez Ramos, propone reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional, manteniendo la facultad que tienen el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados de tener el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente pero con una adición en su parte final, consistente que en todos los casos,

los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participaran en el consejo coordinador de mando

2. Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, coinciden en que se incluya dentro de los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 constitucionales lo relacionado con las aportaciones federales.

En el caso de los diputados del PAN proponen que se adicione un inciso d) a dicha fracción, en donde se contemple cualquier aportación adicional, sea de la federación o de los estados, y en la propuesta de la Diputada María de la Luz Nuñez Ramos se propone reformar el inciso b) para establecer que de las aportaciones federales que sean por lo menos de un cincuenta por ciento, las cuales se comencen al principio del año fiscal y por año calendario, y además le deberán entregar directamente a los municipios en mensualidades adelantadas.

En cuanto al pago del impuesto predial, en la iniciativas presentadas por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo el 23 de octubre de 1997 y por el grupo parlamentario del PAN, presentada el 31 de marzo de 1993, proponen que las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada o Paraestatal así como los gobiernos de los Estados estén obligados a pagar el impuesto predial de todos sus bienes inmuebles tanto de dominio público como de dominio privado.

3. Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y de la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, coinciden en que el valor catastral sea determinado por los ayuntamientos.

J. Los aspectos específicos de cada iniciativa ya fueron expuestos, y serán analizados en forma integral en el apartado de considerandos.

Con base en los antecedentes anteriores esta Comisión dictaminadora expone las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Esta Comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen en el sentido de que el Municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

3. Por ello, esta Comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México. En este sentido coincidimos también con el titular del ejecutivo federal quien ha sostenido que, "el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades cotidianas de la población y que la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos". De ahí que esta Comisión dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal; precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso; conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina.

4. Esta comisión considera que es conveniente incluir nuevas disposiciones al artículo 115 constitucional. Así todas las iniciativas analizadas con motivo del presente dictamen coinciden en que el municipio es el eje del desarrollo nacional. Ya que a través de la consolidación del municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

4.1 Es procedente reformar la fracción I en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno. Para ello, es necesario sustituir en ese párrafo el término "administrar" por el de "gobernar", para dejar claro el cometido general del Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento, lo que supone la exclusión, no solo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior sin embargo, no afecta la posibilidad que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. De esta forma se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del Ayuntamiento o Concejos Municipales. Igualmente, en esta fracción se expresa la fórmula básica de integración de los ayuntamientos a partir de un Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia deben señalar las leyes estatales.

Por otra parte, en aras de un perfeccionamiento técnico y para dar congruencia al texto constitucional, se utiliza en todo el artículo 115 la expresión "estatales" y no "locales", para referirnos consistentemente al ámbito de competencia de la entidad federativa o de cualquiera de sus poderes, en relación con los municipios.

Para lograr un orden lógico de las prevenciones de la fracción I en estudio, el párrafo quinto pasa a ser cuarto y el párrafo cuarto pasa a ser quinto, al cual a su vez se le adiciona el requisito de que los Concejos Municipales estén integrados por el número de miembros que determine la ley estatal. Además de que en tales supuestos se deberán cubrir las exigencias legales impuestas para ser regidor de un ayuntamiento.

4.2 La intención de esta comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio implique de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II el concepto de bases normativas por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general.

Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio.

En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, facultades y demás disposiciones de carácter general, mientras que las leyes estatales en materia municipal contemplarán lo referente al procedimiento administrativo conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente:

4.2.1 En el inciso a) se establece en los medios de impugnación y los órganos correspondientes para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal, los cuales deberán

conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada Ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley solo contemplará los principios generales en este rubro.

4.2.2 En el inciso b), se establece que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros de un Ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran. Sin embargo, en dichas decisiones la legislatura estatal ya no intervendrá en la toma de la decisión a los ayuntamientos.

4.2.3 En el inciso c), se señala que las leyes estatales incluirán normas de aplicación general para la celebración de convenios de asociación entre dos o más municipios, entre uno o varios municipios y el estado, incluyendo la hipótesis a que se refiere la fracción VII del artículo 116 constitucional, para fines de derecho público.

4.2.4 En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, en favor del Estado. Ello mediante la facultad del Ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate.

4.2.5 En el inciso e) se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para cubrir en los casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los municipios, será de aplicación temporal en tanto el municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos.

Por último, la Comisión considera necesario prever en un nuevo párrafo cuarto de la fracción II en análisis, que las legislaturas estatales establezcan las normas de procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los gobiernos estatales y los municipios con motivo de la realización de los actos a que se refieren los incisos b) y d) de la fracción segunda en comento. Para dirimir tales diferencias, el órgano competente será la legislatura estatal correspondiente. Esta previsión desde luego se entiende sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los municipios de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 Constitucional y su ley reglamentaria.

4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público) las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

En referencia a las materias cuyo concepto se amplía o aclara, tenemos lo siguiente:

En el inciso a) de la fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

En el inciso c), que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no esté reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia, en los términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de la República.

En el inciso g) al concepto de calles, parques y jardines se le agrega genéricamente el equipamiento que se entienda como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados.

En el inciso h) se adecua la noción de seguridad pública, y se reenvía al artículo 21 Constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.

De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de Gobierno, el ayuntamiento y la administración Pública Municipal que le deriva.

Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que estas puedan desvirtuar la competencia del municipio al efecto. Esto significa, por ejemplo, que si bien el municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la ley federal de aguas nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque; no obstante, dichas leyes no podrán sustraer del ámbito del municipio su potestad exclusiva de distribuir entre la población el vital líquido si no media la el acuerdo o resolución de su órgano de Gobierno.

Por último, se recorre el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los municipios se pueden asociar solo entre municipios de un mismo estado y solo para la prestación de servicios. Con la nueva relación, los municipios se podrán asociar libremente para los fines de la fracción en estudio, si son de un mismo Estado, y si son de dos o más Estados tendrán que acudir a la ley federal para su aprobación. En ambos casos se amplía la posibilidad de asociación no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos sino también para el ejercicio de sus funciones públicas. A lo anterior se suma la vía de convenir con el Estado un esquema de asunción de servicios o funciones municipales o bien, de coordinación entre ambos.

Esta comisión considera necesario señalar, que la facultad que se otorga a las legislaturas para que autoricen la asociación de municipios de diferentes estados, de ninguna manera debe entenderse en detrimento de las asociaciones municipales de derecho privado que existan bajo la figura de asociaciones civiles y las que se puedan crear a futuro, ya que en éste supuesto estamos en presencia de una asociación limitada en términos de derecho común, atendiendo al doble carácter de la persona moral denominada municipio. En éste último caso -a diferencia del que se ocupa la presente reforma-, el municipio actúa en términos de persona moral de derecho privado como atributo de su personalidad jurídica.

4.4 La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

En efecto, el segundo párrafo debe ser modificado en relación a la prohibición para exentar u otorgar subsidios respecto de las contribuciones municipales a las que dicho párrafo se refiere, para dejar el término amplio de 'personas' con lo cual se entiende que se trata de 'personas físicas o morales' indistintamente, lo mismo que la denominación genérica de "institución", ya que nos referimos a "instituciones públicas o privadas."

Por tal razón, los bienes del dominio público de los tres órdenes de gobierno que utilicen las entidades Parlamentarias o cualquier forma de concesión, contrato o autorización, mediante los cuales particulares hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público.

Lo anterior responde al hecho de que dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo si tributan impuesto predial.

Además del principio de equidad se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma debe verificarse en contrapartida, un esfuerzo correlativo municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se conceda subsidios (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes.

Se agrega un nuevo párrafo tercero recorriendo el actual al cuarto, con el objeto de garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales, fijen las tasas cuotas y tarifas a petición del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos.

En materia de cuentas públicas se confirma la tarea exclusiva de las legislaturas no solo de "revisar" sino de fiscalizar las cuentas públicas de los ayuntamientos. Con lo anterior se robustece la función fiscalizadora de los congresos estatales respecto de los municipios.

Por tanto la evaluación de los programas municipales corresponderá al Ayuntamiento, respecto del desempeño que tenga la Administración Pública Municipal.

A juicio de la comisión suscrita la incorporación del término fiscalización atiende el sentido que anima la reforma constitucional en curso de su artículo 79, misma que daría lugar a la creación de la entidad de fiscalización superior.

Por último se declara en un párrafo quinto que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el libre ejercicio de administrar su hacienda.

4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del municipio. En consecuencia para atender al espíritu de las iniciativas se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional.

4.6 Se resuelve otorgar en todo caso el mando de las policías preventivas municipales a los presidentes municipales, mando que desde luego podrá ser delegado en los términos del reglamento que el ayuntamiento respectivo autorice. No obstante congruentes con el sistema nacional de coordinación en materia de seguridad pública dichos mandos policíacos deberán acatar las órdenes del Gobernador que correspondan en los casos que bajo su responsabilidad, califique como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

5. Con el objeto de dar un periodo razonable de tiempo para la difusión de ésta reforma, por su trascendencia en un primer artículo transitorio se establece la entrada en vigor del presente decreto ocurrirá a los 90 días de publicación en el diario oficial de la federación, sin perjuicio de las excepciones que se prevén en los transitorios subsecuentes.

6. Con el propósito de que las reformas y adiciones constitucionales sean incluidas en la legislación estatal correspondiente, ésta Comisión considera que en un artículo segundo transitorio se otorgue un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que los Estados adecuen su marco jurídico. Así mismo, en dicho transitorio se establece un plazo hasta el 30 de abril del año 2001 para que a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del presente decreto, los Estados adecuen sus constituciones y leyes al mismo.

Por tanto, para no dejar una laguna legal temporal, en segundo párrafo se previene que serán aplicables las disposiciones vigentes durante los términos y plazos a que se refiere el párrafo anterior.

7. Se establece en un tercer artículo transitorio, un plazo de 90 días para que los Estados elaboren los programas de transferencia de los servicios públicos o funciones municipales exclusivas conforme al presente decreto, contados a partir de la respectiva solicitud. Congruente con lo anterior, se prevé que mientras ocurre la solicitud y el proceso de transferencia en devolución, de una materia municipal a cargo del gobierno estatal a la entrada en vigor del presente decreto, la función o servicio público que se trate deberá continuar ejerciéndose o prestandose en los términos que se haya venido haciendo, protegiendo el interés de la ciudadanía.

Así mismo se prevé en un segundo párrafo del artículo transitorio en comento que, solo para el caso de los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje y tratamiento de sus aguas residuales a que se refiere el inciso a) de la fracción III que se reforma, los gobiernos estatales que a la entrada en vigor de la presente reforma tuvieran a su cargo dichos servicios, podrán solicitar a la legislatura que los faculte a conservarlos en su ámbito estatal, siempre y cuando de ser transferido a los municipios, genere una afectación que perjudique sustancialmente la prestación o ejercicio de dichos servicios y funciones. Al efecto, el municipio interesado deberá ser oído y sin perjuicio de su derecho de acudir a la suprema corte de justicia de la nación en controversia constitucional, cuando la legislatura resuelva a favor del gobierno estatal, sin reunir los requisitos expresados en este párrafo.

8. Se prevé en un artículo cuarto transitorio, para que los Estados y Municipios ajusten sus convenios a lo establecido en este decreto, a las constituciones y leyes locales.

9. Así mismo, se establece un quinto artículo transitorio para prever el desarrollo de la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria con que enfáticamente la presente reforma le da un impulso económico a los municipios del país. Para ello, antes del año 2002, las legislaturas y los municipios según les corresponda harán lo necesario para que los valores unitarios de suelo que sirven de base para dichas contribuciones sean equiparables a los valores de mercado o comerciales.

10. Por su parte, se propone un artículo sexto transitorio, para que en las acciones que se deriven del presente decreto, se respeten los derechos y obligaciones contraídos con terceros previamente a la publicación del mismo, así como con los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

11. Por último, los integrantes de esta Comisión dictaminadora expresamos que el proyecto de decreto de modificación constitucional que sometemos a la consideración de esta Asamblea, es el resultado de un proceso de estudio y análisis de todas y cada una de las iniciativas mencionadas. En consecuencia, las proposiciones de los proyectos que no fueron incorporadas deben considerarse desechadas.

Como resultado de los razonamientos expuestos en el presente dictamen, esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se permite someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados el siguiente Proyecto de Decreto de reforma y adición del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO. Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto a la fracción I, se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II, se reforma el párrafo primero y se adicionan a) c) g), h), e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III, se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV, y se reforman las fracciones V y VII, todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 115.

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado

...

...

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entien en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos, estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II.

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

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

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de

que se trate esté inhabilitado para ejercerlos o prestarlos. En este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

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

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

III Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) . . .

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos,

d)...

e).....

f).....

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento,

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, e

i) ...

~~Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.~~

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

IV. . .

a) a c) . . .

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, tal o que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios

de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal,

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales,

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente, y

VIII.

.....

IX.

X.

ARTICULOS TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

ARTICULO SEGUNDO Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

ARTICULO TERCERO Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115 dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestandose en los términos y condiciones vigentes.

ARTICULO CUARTO Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.

ARTICULO QUINTO Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

ARTICULO SEXTO En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Dado en la Sala de Comisiones del Palacio Legislativo de San Lázaro a los catorce días del mes de junio de mil novecientos noventa y nueve.

CONVENIO DE COORDINACION JURISDICCIONAL EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO REPRESENTADO POR LOS CC. LICENCIADOS ERIQUE ALVAEZ DEL CASTILLO, EUSEBIO RUIZ OPOZCO Y CONTADOR PUBLICO GABRIEL COMAPRUJAS IBARRA, EN SU CARACTER DE GOBIERADOR CONSTITUCIONAL, SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y TESORERO GENERAL, RESPECTIVAMENTE, A QUIEN PARA LOS EFECTOS DEL PRESENTE SE LE DESIGNARA "EL ESTADO DE JALISCO", Y POR LA OTRA EL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE GUADALAJARA REPRESENTADOS POR LOS CC. LICENCIADOS JOSE GUILLERMO VALLARTA PLATA, ERIQUE ROMERO GONZALEZ Y C.P. ALBERTO VALDIVIA DE LA SERNA, EN SU CARACTER DE PRESIDENTE MUNICIPAL, SECRETARIO Y SUPLENTE Y TESORERO MUNICIPAL RESPECTIVAMENTE, A QUIEN SE LE DESIGNARA "EL AYUNTAMIENTO", Y CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 115 FRACCIONES IV Y X, SEGUNDO PARRAFO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 37, 35 FRACCION XIV, 37, 39 SEGUNDO PARRAFO Y 45 PRIMER Y TERCER PARRAFO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO; 8, FRACCIONES I Y VII, 9 FRACCIONES I Y III Y 10 DE LA LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO; ARTICULOS 1 Y 3 FRACCION XII DE LA LEY ORGANICA DE LA RESOLUCION GENERAL DEL ESTADO; 1, 19 FRACCION II, 22 FRACCIONES I, II Y VII DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO Y 1ª DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, TODOS DEL ESTADO DE JALISCO EL CUAL SUJETA A LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES Y CLAUSELAS:

CONSIDERANDO:

I. - Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las personas el derecho de una justicia pronta y expedita, a la garantía de audiencia y al que nadie sea privado de sus derechos fundamentales sin haber sido oído y vencido en juicio, requerido ante un Tribunal previamente establecido, asimismo el que todo mandato de la autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.

II. - que el artículo 19 de la Constitución Política del Estado, en relación con el artículo 45 del expresado Ordenamiento legal, establece que la función jurisdiccional en materia administrativa, incluyendo la fiscal, estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, el que tendrá a su cargo, entre otros, el de dirimir las controversias establecidas o que surjan entre las Autoridades Municipales y sus Organismos Descentralizados, con los particulares, dentro de las materias antes indicadas, estipulándose como requisito previo para que el Tribunal en comento pueda-



SECRETARIA



conocer de tales controversias, el que exista previo convenio celebrado por el Ayuntamiento con el Ejecutivo Estatal.

III. que para cumplir con el requisito exigido por el precepto legal invocado en último término, se celebra el presente Convenio, sujetándose a las siguientes

C L A U S U L A S:

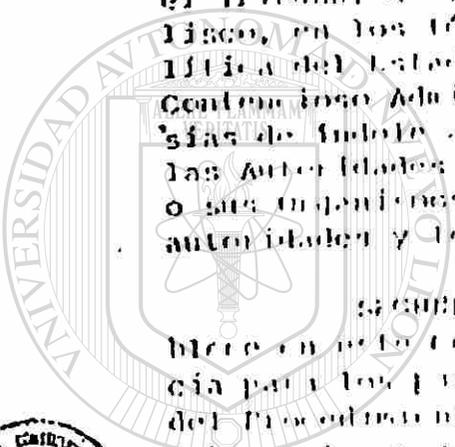
PRIMERA.- Este Convenio tiene como finalidad el que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, en los términos del artículo 45 de la Constitución Política del Estado y 1º. de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, aquél, conozca de las controversias de índole administrativo y fiscal que se susciten entre las Autoridades del Municipio de Guadalajara, o sus organismos descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades y los particulares.

SEGUNDA.- La competencia jurisdiccional que se establece en este convenio, no será obligatoria como única instancia para los particulares al tenor del artículo 9º. de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo en el que se establece la opción al gobernado o actores en los juicios que se promuevan para agotar el Recurso ordinario de Defensa que prevén las leyes especiales o el de acudir directamente al Tribunal en el Juicio de Nulidad.

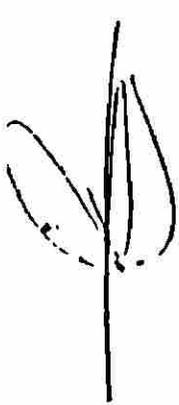
TERCERA.- Cuando el particular acuda al medio de Defensa ordinario, contra la resolución definitiva que se dicte en él, deberá intentar el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado; por el contrario cuando sin agotar la defensa que prevén las leyes especiales se acuda al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no se podrá interponer en forma posterior los recursos ordinarios.

CUARTA.- La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es exclusivamente en la materia fiscal y administrativa, sin que las decisiones de carácter político del Cabildo puedan ser recurridas en Juicio de Nulidad.

QUINTA.- De las controversias que se susciten entre Ayuntamientos, y de éstos con el Estado, sólo podrá conocer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, las que sean estrictamente de carácter fiscal y administrativo, y por lo tanto las que tengan el carácter político constitucional serán



SECRETARIA



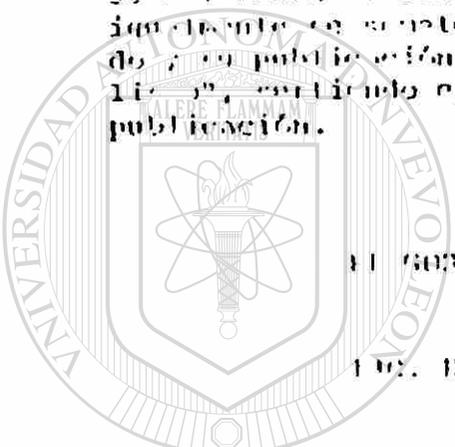
JUAN DE LOS RIOS

DIRECCION GENERAL DE BIBLIOTECAS

compromiso de la del Congreso del Estado o de la Autoridad que la misma establezcan.

SESTA.- La duración de este Convenio será por tiempo indefinido, y para su validez será necesaria la aprobación del Congreso del Estado y su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" en cuyo Decreto Legislativo se establecerá la fecha de entrada en vigencia.

SEPTIMA.- Para la terminación de este Convenio se requerirá solicitud de una de las partes con una anticipación de 90 días la cual deberá publicarse en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", y transcurrido dicho periodo se celebrará el Convenio de Rescisión respectivo, el cual únicamente se surtirá a la aprobación del Congreso del Estado y su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", surtiendo efectos a partir del día siguiente de su publicación.



EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO.

LIC. ENRIQUE ALVAREZ DEL CASTILLO.

EL GOBIERNO FEDERAL Y GOBIERNO, EL GOBIERNO FEDERAL DEL D.F.

LIC. ROBERTO RUIZ ORTEGA.

LIC. CARLOS GUERRAS IBARRA.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
EL PRESIDENTE MUNICIPAL DE GUADALAJARA

LIC. JOSE CARLOS VALLARTA PEÑA:

EL SECRETARIO Y SUBDICO

EL GOBIERNO MUNICIPAL

LIC. ENRIQUE GONZALEZ.

LIC. ALFREDO VALDIVIA DE LA SIERRA

DIRECCION	SECRETARIA GRAL.
SECCION	
OFICIO NUM.	
MESA	
EXPEDIENTE	

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL.

GUADALAJARA, JAL.

SECRETARIA
GENERAL



SECRETARIA

ACTA DE LA SESION EXTRAORDINARIA DE CABILDO CELEBRADA EL DIA VEINTISIETE DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO.

LA PRESIDENCIA ESTUVO A CARGO DEL LICENCIADO JOSE GUILLERMO-VALLARTA BLANCA, EN SU CARACTER DE PRESIDENTE MUNICIPAL, Y LA SECRETARIA A CARGO DEL LICENCIADO ENRIQUE ROBERO GONZALEZ, - SECRETARIO Y ABOGADO DEL AYUNTAMIENTO.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCION GENERAL DE BIBLIOTECAS

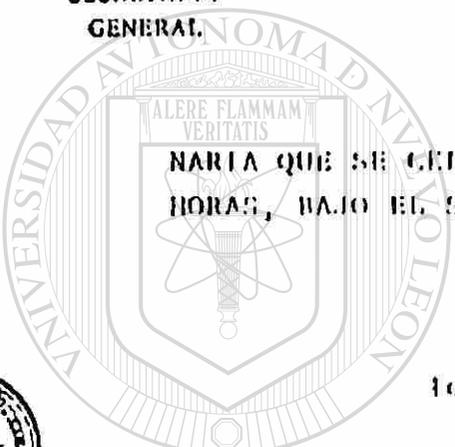
LA PRESIDENCIA ORDENO A LA SECRETARIA PASAR LISTA Y SE DA CUENTA QUE ESTAN PRESENTES LOS SIGUIENTES REGIDORES: LICENCIADO ANTONIO ALVAREZ ESPARZA, LICENCIADO EDUARDO ARIAS HERNANDEZ, CIUDADANO RICARDO DUENAS URZUA, LICENCIADO ALFREDO GARCIA HUIZ, CIUDADANO HORACIO GARCIA PEREZ, PROFESOR RODOLFO GONZALEZ HACHUCA, LICENCIADO J. JESUS HERRERA LOBELI, INGENIERO IGNACIO MONTOYA GONZALEZ, LICENCIADO FRANCISCO JAVIER FORALLS ALVES, CIUDADANO TITO PADILLA LOZANO Y PROFESOR TOMAS VAZQUEZ VIGIL.

LA SECRETARIA DA CUENTA QUE ESTAN PRESENTES DOCE REGIDORES, - POR LO QUE HAY "QUORUM", HACIENDO USO DE LA PALABRA EL SEÑOR PRESIDENTE MUNICIPAL, DICHIENDO: HACIENDO "QUORUM" Y EN ATENCION A LA CORPORATORIA QUE FUE REVOTADA A LOS CIUDADANOS REGIDORES QUE DICE LO SIGUIENTE: CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 22, 23, 24 Y RELATIVOS DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL, HE PERMITIDO CITAR A USUARIOS A SESION EXTRAORDI-

DEPENDENCIA	SECRETARIA GRAL.
SECCION	
OFICIO	
MESA	
EXPEDIENTE	

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL.
 GUADALAJARA, JAL.
 SECRETARIA
 GENERAL.

- 2 -



NARIA QUE SE CELEBRARA EL DIA 26 DE LOS CORRIENTES A LAS DIEZ HORAS, BAJO EL SIGUIENTE...

"O R D E N D E L D I A"

- 1o.- LECTURA DE LA SINOPSIS DEL ACTA DE LA SESION ANTERIOR.
- 2o.- DISCUSION Y EN SU CASO APROBACION DE LA CITADA ACTA.
- 3o.- LECTURA, DISCUSION Y EN SU CASO APROBACION DEL DICTAMEN DE LAS CONSTITUCIONES DE GOBERNACION, HACIENDA Y REGLAMENTOS, QUE AUTORIZA LA CELEBRACION DE UN CONVENIO ENTRE AYUNTAMIENTO Y GOBIERNO DEL ESTADO, RESPECTO A LA JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Al contestar este VOUCHER, llenar los espacios en blanco con el número superior de registro.

DE ACUERDO A ESTA CONVOCATORIA SE DA INICIO A ESTA SESION EXTRAORDINARIA DE CABILDO, Y SE PONE A LA CONSIDERACION DE LOS SEÑORES REGIDORES EL ORDEN DE LA ASAMBLEA A QUE YA SE HIZO REFERENCIA. EN VOTACION ECONOMICA PREGUNTO A USILDES SI APROBADA DICHO ORDEN, SE APROBADA. PROCLAMA LA SECRETARIA A DESAHOGAR EL PUNTO PRIMERO.

DEPENDENCIA	SECRETARIA GRAL
SECCION	
OFICINUM.	
MESA	
EXPEDIENTE	

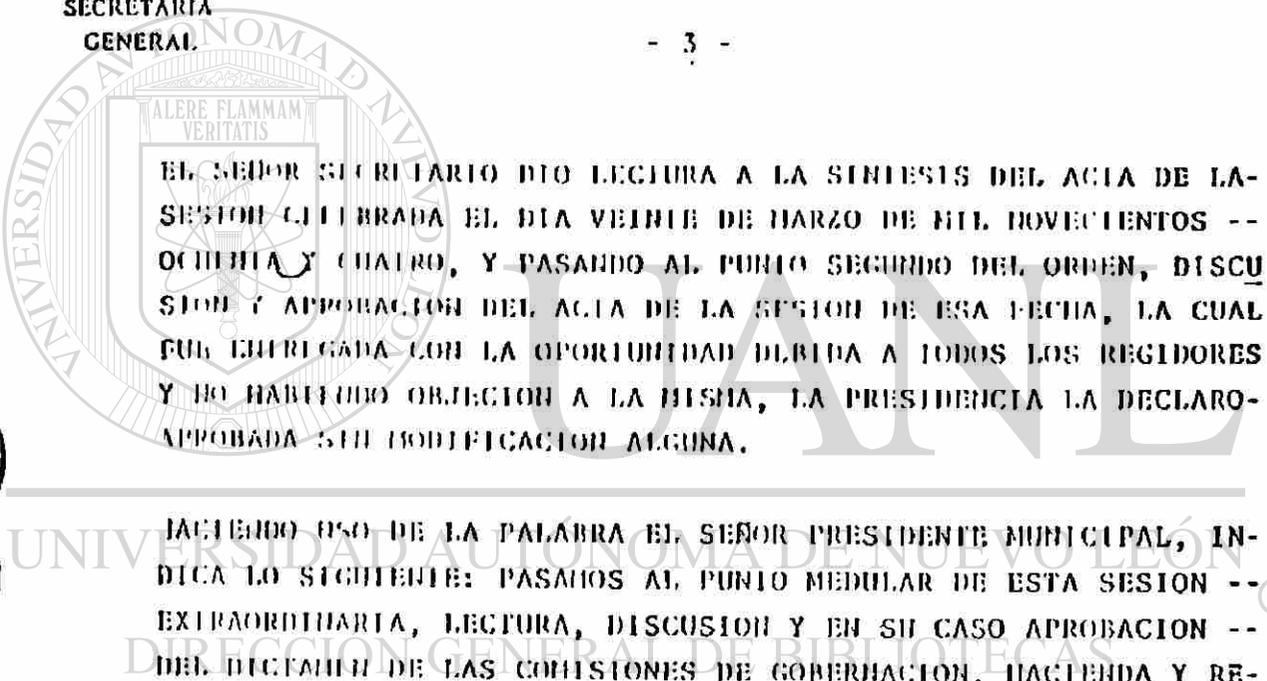
AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
 GUADALAJARA, P.M.
 SECRETARIA
 GENERAL.

- 3 -

EL SEÑOR SECRETARIO DIO LECTURA A LA SINOPSIS DEL ACTA DE LA SESION CELEBRADA EL DIA VEINTE DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS -- OCHENTA Y CUATRO, Y PASANDO AL PUNTO SEGUNDO DEL ORDEN, DISCUSION Y APROBACION DEL ACTA DE LA SESION DE ESA FECHA, LA CUAL FUE CERRADA CON LA OPORTUNIDAD DEBIDA A TODOS LOS REGIDORES Y NO HABIENDO OBJECION A LA MISMA, LA PRESIDENCIA LA DECLARO APROBADA SIN MODIFICACION ALGUNA.

HACIENDO USO DE LA PALABRA EL SEÑOR PRESIDENTE MUNICIPAL, INDICA LO SIGUIENTE: PASAMOS AL PUNTO MEDULAR DE ESTA SESION -- EXTRAORDINARIA, LECTURA, DISCUSION Y EN SU CASO APROBACION -- DEL DICTAMEN DE LAS CONSIDERACIONES DE GOBERNACION, HACIENDA Y REGIAMIENTOS, QUE AUTORIZA LA CELEBRACION DE UN CONVENIO ENTRE AYUNTAMIENTO Y GOBIERNO DEL ESTADO, RESPECTO A LA JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SEÑORES REGIDORES, EN VIRTUD DE QUE EL PRESENTE DICTAMEN TENDRA QUE SER REMITIDO AL CONGRESO DEL ESTADO PARA SU RATIFICACION Y APROBACION, SOLICITO A USTEDES SE AUTORIZE LA DISPENSA DE TRAMITES, POR LO QUE EN ESTA MISMA OCASION SE DARA PRIMERA LECTURA, Y DE APROBARSE POR USTEDES, SE ENTRARA A LA DISCUSION DEL MISMO, EN VOTACION ECONOMICA PREGUNTO A USTEDES SI SE AUTORIZA LA DISPENSA DE TRAMITES PARA EL PRESENTE DICTAMEN. AUTORIZADO. PROCEDA EL SEÑOR REGIDOR J. JESUS HERRERA LOBELI, A DAR LECTURA.

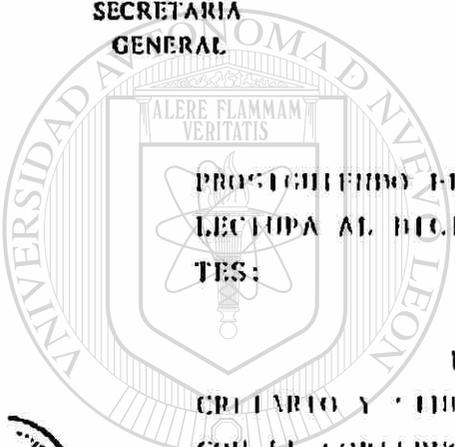
No insertar este Oficio. Citarse los datos contenidos en el margen superior derecho.



DEPENDENCIA SECRETARIA GRAL	
SECCION	
OFICIO NUM	
MESA	
EXPEDIENTE	

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
 GUADALAJARA, JAL
 SECRETARIA
 GENERAL

- 4 -



PROSIGUIENDO EL SEÑOR REGIDOR J. JESUS HERRERA LOMELI, Y DA -
 LECTURA AL DECRETADO, CUYOS PUNTOS DE ACUERDO SON LOS SIGUIEN -
 TES:

PRIMERO.- CELEBRESE POR LOS CC. PRESIDENTE, SE -
 CRETARIO Y ALCALDE Y TEGORERO DE ESTE AYUNTAMIENTO, CONVENIO -
 CON EL GOBIERNO DEL ESTADO, A EFECTO DE QUE EL TRIBUNAL DE LO
 COMERCIO ADMINISTRATIVO, DE RECTIBLE COPIACION, TENGA FUN -
 CION JURISDICCIONAL PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS QUE SE MEN -
 CIONAN EN EL CUERPO DE ESTE DECRETADO EN LAS QUE EL AYUNTAMEN -
 TO CONSTITUCIONAL DE GUADALAJARA SEA PARTE.

SEGUNDO.- EL CONVENIO TENDRA COMO CLAUSULAS - -
 ESPECIALES LAS SIGUIENTES:

PRIMERA.- ESTE CONVENIO TIENE COMO FINALIDAD EL
 QUE EL TRIBUNAL DE LO COMERCIO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO -
 DE JALISCO, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 75 DE LA CONSTITU -
 CION POLITICA DEL ESTADO Y 1o. DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBU -
 NAL DE LO COMERCIO ADMINISTRATIVO, CONOZCA DE LAS CONTRO -
 VERSIAS DE ORDEN ADMINISTRATIVO Y FISCAL QUE SE SUSCITEN EN -
 TRE LAS AUTORIDADES DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA O SUS ORGA -
 NISMOS DESCENTRALIZADOS, CUANDO ESTOS ACTUEN COMO AUTORIDADES
 Y LOS PARTICULARES.

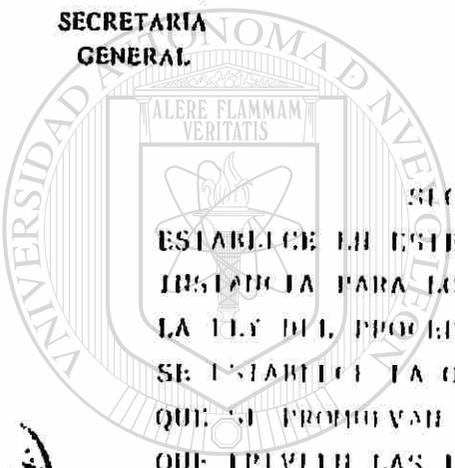
Al contestar este Oficio, citense los datos contenidos en el margen superior derecho

DIRECCION GENERAL DE BIBLIOTECAS

SECRETARIA GRAL.	_____
SECCION	_____
OFICIO/UM	_____
MESA	_____
EXPEDIENTE	_____

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
 GUADALAJARA, JAL.
 SECRETARIA
 GENERAL.

- 5 -



SEGUNDA.- LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL QUE SE ESTABLECE EN ESTE CONVENIO, NO SERA OBLIGATORIA COMO UNICA INSTANCIA PARA LOS PARTICULARES AL TIPO DEL ARTICULO 9o. DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL QUE SE ESTABLECE LA OPCION AL GOBIERNO O A LOS ACTORES EN LOS JUICIOS QUE SE PROMUEVAN PARA AGOTAR EL RECURSO ORDINARIO DE DEFENSA QUE PREVEEN LAS LEYES ESPECIALES O EL DE ACUDIR DIRECTAMENTE AL TRIBUNAL EN EL JUICIO DE NULIDAD.

TERCERA.- CUANDO EL PARTICULAR ACUDA AL MEDIO DE DEFENSA ORDINARIO, CONTRA LA RESOLUCION DEFINITIVA QUE SE DICTE EN EL, DEBERA INTENTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO; POR EL CONTRARIO CUANDO SIN AGOTAR LA DEFENSA QUE PREVEEN LAS LEYES ESPECIALES SE ACUDA AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO SE PODRA INTERPONER EN FORMA POSTERIOR LOS RECURSOS ORDINARIOS.

CUARTA.- LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ES EXCLUSIVAMENTE EN LA MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, SIN QUE LAS DECISIONES DE CARACTER POLITICO DEL CABILDO PUEDAN SER RECURRIDAS EN JUICIO DE NULIDAD.

QUINTA.- DE LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE ESTE Y OTROS AYUNTAMIENTO, O ESTE AYUNTAMIENTO CON EL

contenidos en el margen superior derecho

DEPENDENCIA	SECRETARIA GRAL.
SECCION	
OFICIO	
MESA	
EXISTENTE	

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
 GUADALAJARA, JAL.
 SECRETARIA
 GENERAL

- 6 -

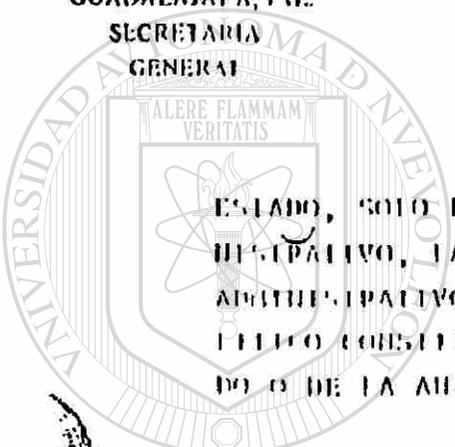
ESTADO, SOLO PODRA CONOCER EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, LAS QUE SEAN ESTRICTAMENTE DE CARACTER FISCAL Y ADMINISTRATIVO, Y POR LO TANTO LAS QUE TENGAN EL CARACTER POLITICO CONSTITUCIONAL SERAN COMPETENCIA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE LA AUTORIDAD QUE LAS LEYES ESTABLEZCAN.

SEXTA.- LA DURACION DE ESTE CONVENIO SERA POR TIEMPO DETERMINADO, Y PARA SU VALIDEZ SERA NECESARIA LA APROBACION DEL CONGRESO DEL ESTADO Y SU PUBLICACION EN EL PERIODICO OFICIAL "EL ESTADO DE JALISCO" EN CUYO DECRETO LEGISLATIVO SE ESTABLICIRA LA FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA.

SEPTIMA.- PARA LA TERMINACION DE ESTE CONVENIO SE REQUERIRA SOLICITUD DE UNA DE LAS PARTES CON UNA ANTICIPACION DE 90 DIAS DE LA CUAL DEBERA PUBLICARSE EN EL PERIODICO OFICIAL "EL ESTADO DE JALISCO", Y TRANSCURRIDO DICHO PERIODO SE CELEBRARA EL CONVENIO DE RESCISION RESPECTIVO, EL CUAL IGUALMENTE SE SOMETERA A LA APROBACION DEL CONGRESO DEL ESTADO Y SE PUBLICARA EN EL PERIODICO OFICIAL "EL ESTADO DE JALISCO", SURTIENDO EFECTOS A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE DE SU PUBLICACION.

SEÑOR PRESIDENTE, SEÑORES REGIDORES: EN VIRTUD DE QUE CON ANTICIPACION CADA UNO DE NOSOTROS TUVIAMOS LA OPORTUNIDAD DE POSER UNA COPIA, TANTO DEL DECRETAM, COMO DEL CONVENIO, SOLICJ

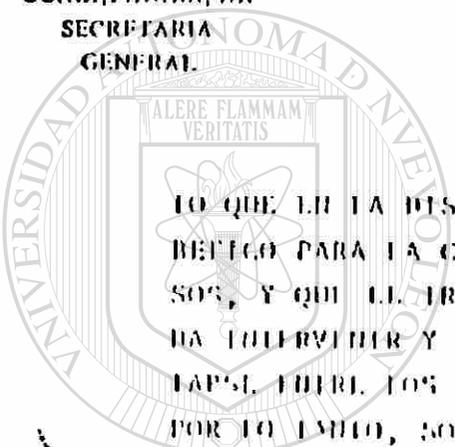
Al contestar este Oficio, cítense los datos contenidos en el margen superior derecho



DEPENDENCIA SECRETARIA GRAL.
SECCION
OFICIO HUM.
MESA
EXPEDIENTE

AYUNTAMIENTO CONSISTENCIOAL
 GUADAJARA, 1A
 SECRETARIA
 GENERAL

- 7 -



LO QUE EN LA DISCUSION SE VOTE FAVORABLEMENTE DADO QUE ES BENEFICO PARA LA CIUDADANIA EL QUE SE LE OTORGUEN ESTOS RECURSOS, Y QUE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PUEDA INTERVENIR Y DERIVAR, LAS CONTROVERSIAS QUE PUEDAN SUSCITARSE ENTRE LOS PARTICIPARES Y EL AYUNTAMIENTO O VICEVERSA. POR LO TANTO, SOLICITO DE TODOS USTEDES SU VOTO APROBATORIO.

CONTINUANDO EL SEÑOR PRESIDENTE MUNICIPAL Y EXPRESA: SEÑORES REGIDORES, EN VERTUD DE HABER SIDO APROBADO POR USTEDES LA DISPOSICION DE TRAMITES, ESTA A DISCUSION EL PRESENTE DICTAMEN DE LA DIRECCION GENERAL DE BIBLIOTECAS PREGUNTO A ESTE CUERPO EDUCATIVO, SI LO APRUEBAN. SE APRUEBA EN LO GENERAL. SE SOMETE A DISCUSION EN LO PARTICULAR ARTICULO POR ARTICULO. NO HABIENDO DISCUSION EN SUS ARTICULOS, ESTA PRESIDENCIA DE ACUERDO CON LAS FACULTADES CONCEDIDAS POR LA LEY, LO DECLARA APROBADO.

SE LEVANTA LA SESION SEÑORES REGIDORES, Y DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 22 FRACCION III DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL, Y EL ARTICULO 2o. DEL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS SESIONES DE CABILDO, ESTA PRESIDENCIA TIENE A BIEN COMUNICAR A USTEDES, QUE SE HA DETERMINADO CELEBRAR UNA SESION SOLEMNE DE CABILDO PARA ESTE VIERNES 30 DEL ACTUAL A LAS 20.00 VEINTE HORAS EN EL SALON DEL CABILDO PARA RENDIR HOMAJE AL SEÑOR

contenidas en el margen superior derecho

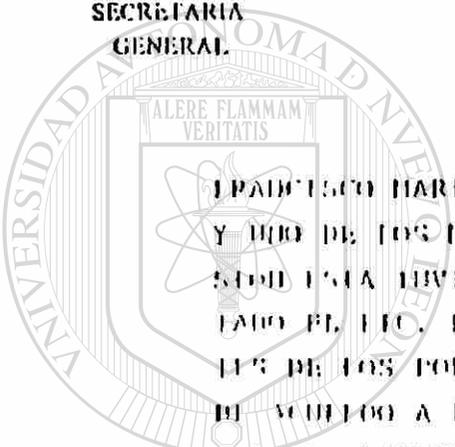
1918

DEPENDENCIA SECRETARIA GRAL.
SECCION
OFICIO NUM.
MESA
EXPEDIENTE

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL.
 GUADALAJARA, JAL.
 SECRETARIA
 GENERAL.

- 8 -

FRANCISCO MARTINEZ DE LA VEGA, PREMIO NACIONAL DE PERIODISMO Y UNO DE LOS MAS RESPETADOS PERIODISTAS MEXICANOS. A ESTA SE SEDE ESTA INVITADO EL SEÑOR GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO EL LIC. TORQUE ALVAPEZ DEL CASTILLO, Y LOS REPRESENTANTES DE LOS PODRES LEGISLATIVO Y JUDICIAL, EN TAL VIRTUD Y DE ACUERDO A LAS FACULTADES QUE NOS CONCEDE LA LEY ORGANICA Y LA PRIMERA PARTE DEL ARTICULO 22 DE LA MISMA, SE CITA A USUARIOS A SESION SOLICITE EN LA HORA, EL DIA Y EL LUGAR INDICADO.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Al contestar este Oficio, sírtese los datos contenidos en el margen superior.

DEPARTAMENTO	SECRETARÍA GRAL.
SECCIÓN	_____
OFICIO NUM.	_____
MESA	_____
EXPEDIENTE	_____

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
 GUADALAJARA, JAL.
 SECRETARÍA
 GENERAL

CIUDADANOS REGIDORES:



LAS SUSCRITAS COMISIONES DE GOBERNADOR, HACIENDA Y REGLAMENTOS MUNICIPALES, VENIMOS A SOMETER A LA CONSIDERACION DE USLEDES, PROPOSICION PARA QUE SE AUTORIZE A LOS CC. PRESIDENTE, SECRETARIO Y SINDICO Y TESORERO DE ESTE AYUNTAMIENTO, A CELEBRAR CONVENIO CON LOS REPRESENTANTES DEL GOBIERNO DEL ESTADO, A FIN DE QUE PREVIO CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES TRIBUTARIOS LEGALES CORRESPONDIENTES, EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO, PUEDA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS EN QUE EL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA SEA PARTE. PROPOSICION QUE HACEMOS EN LOS SIGUIENTES TERMINOS:

COMO ES AMPLIAMENTE CONOCIDO POR USLEDES, EL CONGRESO CONSTITUYENTE PERMANENTE DE LA FEDERACION, REFORMA A PRINCIPIOS DEL AÑO PROXIMO PASADO, EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL, A EFECTO DE VIGORIZAR LA VIDA DE LOS MUNICIPIOS, MEDIANTE EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES Y LA ASIGNACION DE NUEVOS TRIBUTOS. EN LAS REFORMAS DE ESTA, SE CONCEDE A LOS GOBIERNO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EL DERECHO DE, DE AHO, PARA AMPLIAR LAS CONSTITUCIONES LOCALES Y LA ESTRUCTURA JURIDICA DE CADA ESTADO, CON LOS NUEVOS PRINCIPIOS QUE EN LA MATERIA CONSAGRA EL PACTO FEDERAL.

EN CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR, DEBE CONSTITUYENTE PERMANENTE LOCAL, REFORMA LA CONSTITUCION DEL ESTADO

Al contestar este Oficio, cítese fértidos contenidos en el margen superior derecho

DE LA OFICINA SECRETARIA_GRAL,
SECCION _____
OFICINUM. _____
MESA _____
EXPEDIENTE _____

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
 GUADALAJARA, IAI
 SECRETARIA
 GENERAL.

- 2 -

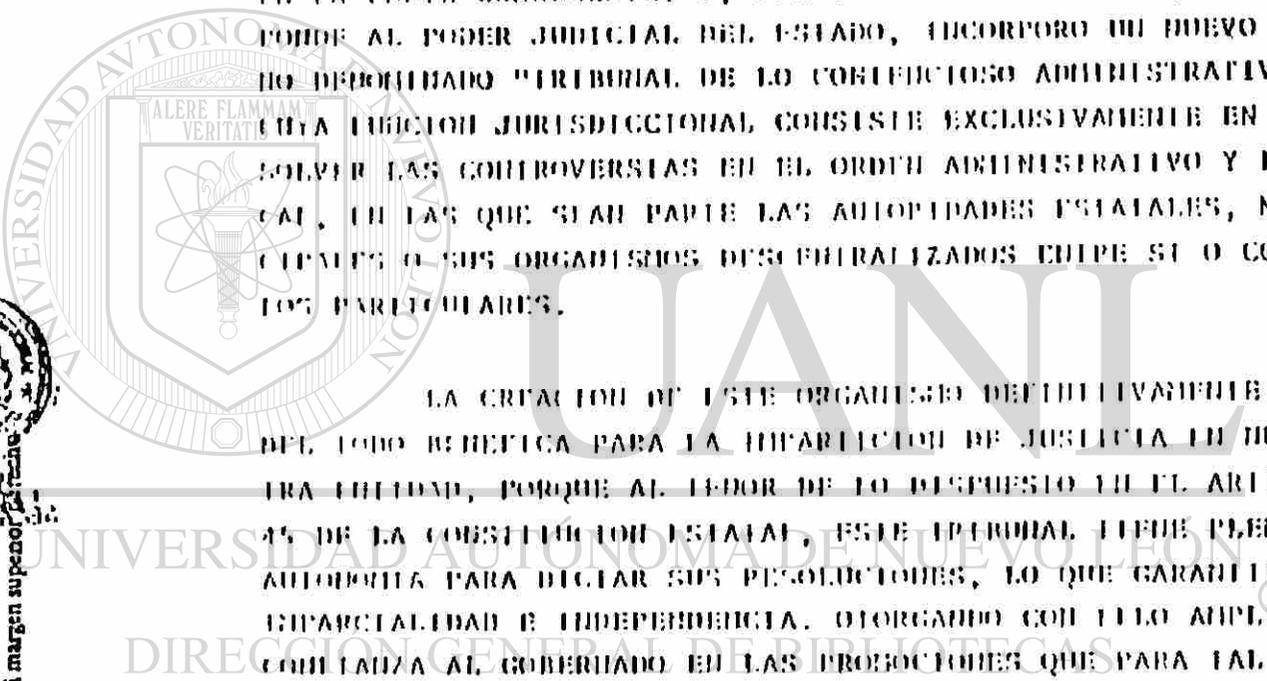
EN LA PARTE CONCERNIENTE, Y, PARTICULARMENTE EN LO QUE CORRESPONDE AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO, INCORPORO UN NUEVO ORGANISMO DENOMINADO "TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", CUYA FUNCION JURISDICCIONAL CONSISTE EXCLUSIVAMENTE EN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS EN EL ORDEN ADMINISTRATIVO Y FISCAL, EN LAS QUE SEAN PARTE LAS AUTORIDADES ESTATALES, MUNICIPALES O SUS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CUERPO SI O CON LOS PARTICULARES.

LA CREACION DE ESTE ORGANISMO DEFINITIVAMENTE ES DE BUENA BENEFICA PARA LA REPARTICION DE JUSTICIA EN NUESTRA ENTIDAD, PORQUE AL TEBOR DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 45 DE LA CONSTITUCION ESTATAL, ESTE TRIBUNAL TIENE PLENA AUTORIDAD PARA DECIDIR SUS RESOLUCIONES, LO QUE GARANTIZA SU IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA. ORGANIZADO CON TULO AMPLIA CUALQUIA AL GOBIERNAO EN LAS PROBUCCIONES QUE PARA TAL EFECTO PRESENTE.

EL TRIBUNAL DE CITA A LA FECHA SE ENCUENTRA INTEGRADO Y FUNCIONANDO, PORQUE PREVIAENTE EL CONGRESO DE LA ENTIDAD, MEDIANTE LOS DECRETOS 11505 Y 11506, EXPIDIO LA LEY ORGANICA DEL MISMO, ASI COMO LA QUE RIGE EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA NORRIAR EL TRAMITE DE LAS CONTROVERSIAS DE SU COMPETENCIA.

SIN EMBARGO, A EFECTO DE QUE ESTE ORGANISMO JURISDICCIONAL, PUEDA INTERVENIR EN LOS ASUNTOS DEL ORDEN MUNICIPAL, ES PRECISO QUE CADA AYUNTAMIENTO, POR SEPARADO, CELE

Al contestar este Oficio, citense los datos contenidos en el margen superior izquierdo.



SECRETARIA GENERAL
SECCION
OFICIO
DESA
EXPEDIENTE

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
 GUADALAJARA, GTO.
 SECRETARIA
 GENERAL

- 3 -

DEL CONVENIO CON EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO AL RESPECTO, PORQUE ASI LO DISPONE EL PRECITADO ARTICULO 15 DE LA CONSTITUCION.

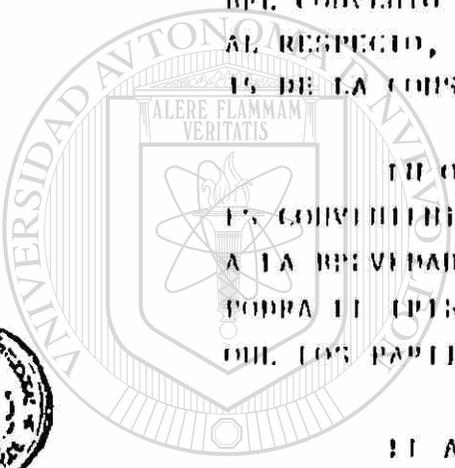
LA OPINION DE LOS INTEGRANTES DE ESTAS COMISIONES ES CONVENIENTE NO TAN SOLO LA FIRMA DEL CONVENIO, SINO QUE A LA REVIVIDAD POSIBLE SE SIGUE EL MISMO, PORQUE SOLO ASI PODRA EL TRIBUNAL EN CUESTION CONOCER LAS CONTROVERSIAS -- QUE LOS PARTICULARES DESEAN SOMETER A SU JURISDICCION.

EL ARTICULO 96. DEL DECRETO 11506, ABRE LA POSIBILIDAD DE QUE EL GOBIERNO, CUANDO CONSIDERE QUE UNA RESOLUCION ADMINISTRATIVA O FISCAL FIRMADA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES O DE SUS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, LE CAUSE AGRAVIOS, PUEDA OPTAR ENTRE AGOTAR LOS MEDIOS ORDINARIOS -- QUE LAS LEYES LE OTORGAN O REFIN ACCION DIRECTAMENTE ANTE EL PRECITADO TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

SI ESTA ADMINISTRACION NO PROCEDE A LA CELEBRACION DEL CONVENIO DE CITA, VERA SER EFECTIVE DETERIORADA SU IMAGEN ANTE LA POBLACION, PORQUE SE DIRA QUE SE OBSTRUYE LA IMPARCIALIDAD Y EL DESARROLLO DE LA APLICACION DE LA JUSTICIA, CONTRAVINIENDO EL ESPIRITU DEL ARTICULO 17 DE LA CARTA MAGNA.

LA CELEBRACION DEL CONVENIO, DARA COMO SE HA VERIFICADO HABER OTORGADO FACULTAD JURISDICCIONAL AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA RESOLVER LAS CONTROVER-

Al contestar este Oficio, citense los datos contenidos en el margen superior derecho



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
 DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

SECRETARIA GRAL.	_____
SECCION _____	_____
OFICIO _____	_____
MESA _____	_____
ESP. _____	_____

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
 GUADALAJARA, JAL
 SECRETARIA
 GENERAL.

- 4 -

SIAS QUE SE LE PLANTEEN, Y EXISTE ATRIBUCION CONSTITUCIONAL PARA LA CELEBRACION POR PARTE DE LOS AYUNTAMIENTOS, DE ESTE TIPO DE CONVENIOS, QUE EN CONCORDIA PREVIE PRECISAMENTE EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN SU FRACCION X, LA CUAL DISPONE QUE "LA FEDERACION Y LOS ESTADOS, EN LOS TERCEROS DE LEY, PODRAN CONVERTIR LA ASOCIACION POR PARTE DE ESTOS DEL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES... LOS ESTADOS ESTARAN FACULTADOS PARA CELEBRAR ESOS CONVENIOS CON SUS MUNICIPIOS..."

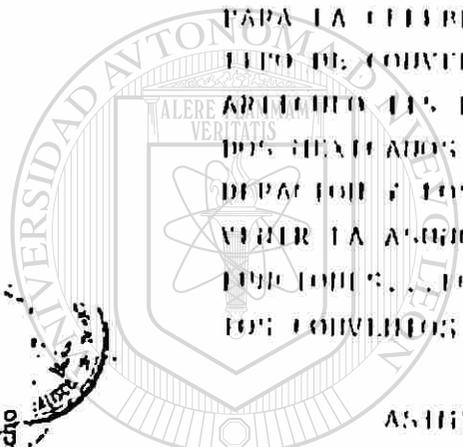
ASIMISMO, EL PARRAFO TERCERO DEL HUILICITADO ARTICULO 45 DE LA CONSTITUCION LOCAL, PREVIE LA POSIBILIDAD DE LA CELEBRACION DEL CONVENIO QUE SE PROPONE, POR LO QUE SE ACTUALIZA EN LA ESPECIE LA HIPOTESIS PREVISTA EN LA PARTE CONDUCTIVA TRANSCRITA DEL ARTICULO 115.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CUANDO BIEN, TOMANDO EN CONSIDERACION LA NATURALEZA JURIDICA DE LA UNION SUPLENCTORIA QUE SE CONVIENE, ES LEGITIMO QUE LA DURACION DE LA MESIA SEA POR TIEMPO INDEFINIDO, CONSERVADA A QUE EN CUALQUIER TIEMPO Y PREVIO CON EL INTERVENIR DE ALGUNOS FORMALISMOS, PUEDA EL AYUNTAMIENTO - - EL PODER SUPLENTORIAMENTE EL CONVENIO DE CITA.

TOMANDO TAMBIEN EN CUENTA QUE ISO IMPLICA OBLIGACIONES QUE SEGURAMENTE TRASCENDIRAN EL EJERCICIO CONSTITUCIONAL DE ESTA COMUNA, SERA NECESARIO QUE EL ACTO JURIDICO QUE SE CELEBRE SEA PRESENTADO PARA SU APROBACION AL II. CONGRESO DEL ESTADO.

Al contestar este Oficio, citense los datos contenidos en el margen superior derecho



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

DELEGACIÓN SECRETARÍA GRAL.	_____
SECCIÓN	_____
OFICIO	_____
MESA	_____
EXPEDIENTE	_____

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
 GUADALAJARA, GUA.
 SECRETARÍA
 GENERAL

- 0 -

TERCERA.- PARA LOS PARTICULARES AL TENOR DEL ARTICULO 90. DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL QUE SE ESTABLECE LA OPCION AL GOBIERNO O ACTORES EN LOS JUICIOS QUE SE PROMOVAN PARA AGOTAR EL RECURSO ORDINARIO DE DEFENSA QUE PREVEEN LAS LEYES ESPECIALES O EL DE ACOGER DIRECTAMENTE AL TRIBUNAL EN EL JUICIO DE NULIDAD.

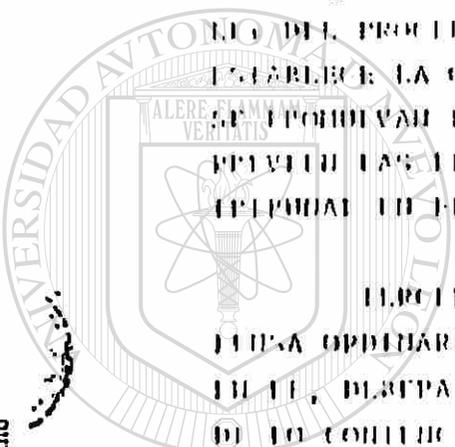
TERCERA.- CUANDO EL PARTICULAR ACUDA AL MEDIO DE DEFENSA ORDINARIO, CONTRA LA RESOLUCION DEFINITIVA QUE SE DICTE EN EL, DEBEA INTERVENIR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO; POR EL CONTRARIO CUANDO SIN ACOGER LA DEFENSA QUE PREVEEN LAS LEYES ESPECIALES SE ACUDA AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO SE PODRA INTERPONER EN FORMA POSTERIOR LOS RECURSOS ORDINARIOS.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CUARTA.- LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ES EXCLUSIVAMENTE EN LA MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, SIN QUE LAS DECISIONES DE CARACTER POLITICO DEL CABILDO PUEDAN SER RECORRIDAS EN JUICIO DE NULIDAD.

QUINTA.- DE LAS CONDISCORDANCIAS QUE SE SUCEDAN ENTRE EL ESTE Y OTROS AYUNTAMIENTOS, O ESTE AYUNTAMIENTO CON EL ESTADO, SOLO PODRA COGER EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, LAS QUE SEAN ESENCIALMENTE DE CARACTER FISCAL Y ADMINISTRATIVO, Y POR LO TANTO LAS QUE TENGAN EL CARACTER POLITICO CONSTITUCIONAL SERAN COMPETENCIA DEL CONGRESO DEL ESTADO O DE LA AUTORIDAD QUE LAS LEYES ESTABLEZCAN.

Al contestar este Oficio, citense los datos contenidos en el margen superior derecho



SECRETARIA GRAL.	
SECRETARIA	
SECRETARIA	
SECRETARIA	
SECRETARIA	

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
 GUADALAJARA, JAL.
 SECRETARIA
 GENERAL

- 7 -

SEXTA.- LA DURACION DE ESTE CONVENIO SERA POR TIEMPO
 DETERMINADO, Y PARA SU VALIDEZ SERA NECESARIA LA APROBACION -
 DEL CONGRESO DEL ESTADO Y SU PUBLICACION EN EL PERIODICO OFI-
 CIAL "EL ESTADO DE JALISCO" EN CUYO DECRETO LEGISLATIVO SE -
 VERIFICARA LA FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA.

SEPTIMA.- PARA LA TERMINACION DE ESTE CONVENIO SE RE-
 QUIEREA COLECTIVIDAD DE UNA DE LAS PARTES CON UNA ANTECIPACION
 DE 90 DIAS DE LA CUAL DEBERA PUBLICARSE EN EL PERIODICO OFI-
 CIAL "EL ESTADO DE JALISCO", Y TRANSCURRIDO DICHO PERIODO --
 SE CELEBRARA EL CONVENIO DE RESCISION RESPECTIVO, EL CUAL --
 IGUALMENTE SE SOMETERA A LA APROBACION DEL CONGRESO DEL ESTA-
 DO Y SE PUBLICARA EN EL PERIODICO OFICIAL "EL ESTADO DE JA-
 LISCO", SURTIENDO EFECTOS A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE DE SU
 PUBLICACION.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

ACTA DE SESIONES DEL H. AYUNTAMIENTO
 GUADALAJARA, JAL., MARZO DE 1981
 LAS COMISIONES DE GOBERNACION, HACIENDA
 Y REGLAMENTOS MUNICIPALES:

LIC. JOSE GUILLERMO VALLARTA PLATA.

LIC. ANTONIO ALVAREZ ESTAPZA.

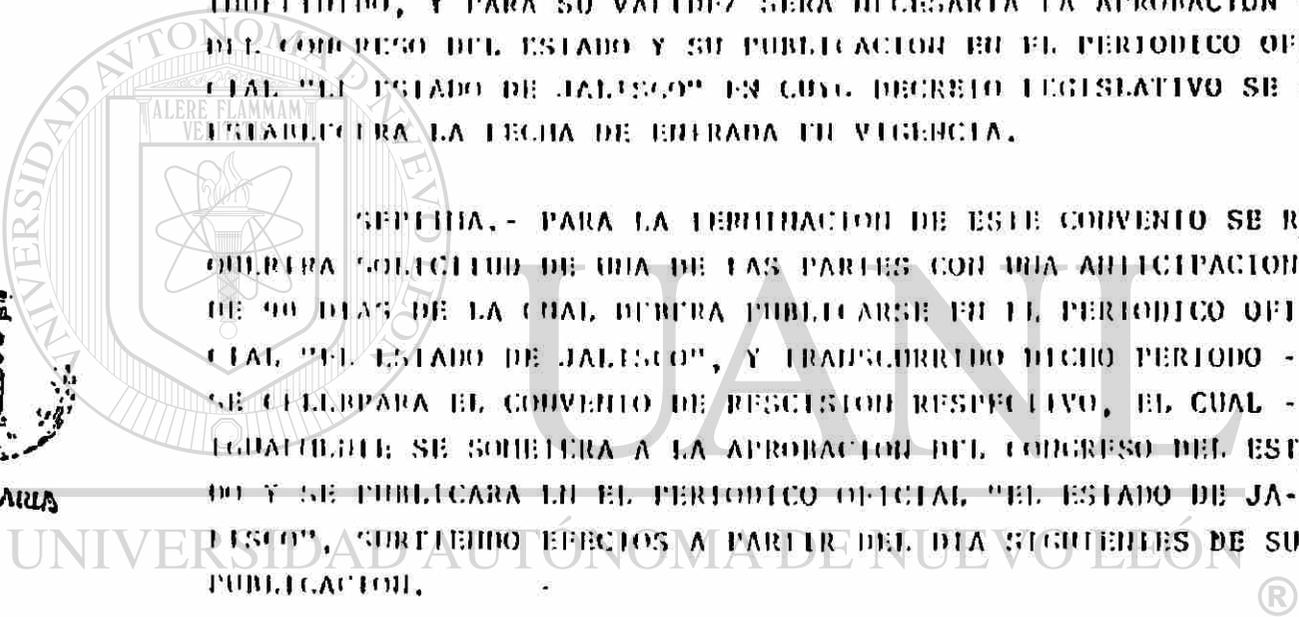
LIC. L. JESUS HERRERA LOMELI.

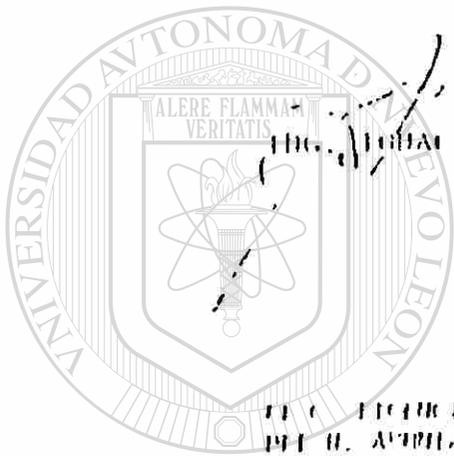
LIC. RICARDO DIEZAS MUÑOZ.

LIC. ALBERTO GARCIA TORRES.

A la vuelta...

Al contestar este Oficio, citense referidos contenidos en el margen superior izquierdo.





H. AGUSTO BULLOYA GONZALEZ, C. HECTOR PEREZ PLAZOLA.

EL C. LICENCIADO FORTINO POURE GONZALEZ, SECRETARIO GENERAL Y SIMPICO DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE GUADALAJARA:

CERTIFICA:

que las presentes fotocopias a siete hojas útiles, concuerdan fielmente con su original, de donde fueron empastadas para ser enviadas al H. Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, en Guadalajara, Jalisco, a los veintiseis días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro.

DIRECCION GENERAL DE BIBLIOTECAS

[Handwritten signature]

1984 Febr.

1984 Febr.



SECRETARIA

EPÍLOGO

Para lograr una verdadera descentralización administrativa como lo señala el Programa para un Nuevo Federalismo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de agosto de 1997 es necesario e imprescindible otorgar a partir de ahora, al Municipio el carácter de poder reconocido constitucionalmente, así como en las leyes secundarias, para que éste último pueda impartir lo que denominaríamos la justicia administrativa municipal, logrando con ello, desde el punto de vista del federalismo, estar con la fórmula de la división de poderes de la siguiente manera: "el Supremo Poder para su ejercicio se divide en Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Municipal." y desde el punto de vista de los gobernados, tener una justicia administrativa, más ágil y eficaz como lo deseamos todos

Es por ello indispensable la creación de verdaderas leyes administrativas en donde se establezcan verdaderos precedentes en favor de la administración de justicia y no se invadan las esferas competenciales de los Municipios considerados ya como un tercer nivel de gobierno

Si lo que nos interesa es lo único que conseguiremos es el triángulo del federalismo mexicano en su acepción actual es por ello que además de las propuestas expuestas en esta tesis es necesario y urgente la creación y desarrollo tanto en la legislación como en la práctica de la justicia administrativa municipal.

Atentamente

LIC. MAURICIO YANOME YESAKI.

Monterrey, N.L. a 7 de abril de 1999

TABLA DE CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

Audiencia, garantía de, obligatoriedad de respeto por toda clase de autoridades.. 183

Audiencia, garantía de, materia administrativa. 183

Autoridades administrativas, facultades de las. Limite..... 21

Autoridades. Facultades de las..... 21

Ayuntamientos, cuando pueden solicitar amparo... .. 145

Contencioso administrativo estatal, tribunal de lo..... 73

Contencioso Administrativo, facultades de las autoridades deben estar expresamente establecidas en la ley..... 21

Constitucionalidad de las leyes..... 64

Control difuso de la constitucionalidad de las leyes..... 63

Controversia constitucional. Los Municipios tienen legitimación para promoverla en los terminos del artículo 105 constitucional, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, y antes de la reforma, por interpretación jurisprudencial de dicho precepto, vigente en esa época..... 102

Controversia constitucional Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon. 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..... 234

Controversia constitucional Tribunales de lo contencioso administrativo. Las constituciones y leyes locales que facultan para resolver los conflictos entre los particulares y la administración pública municipal, no vulneran la esfera de competencia de los Municipios..... 204

Controversias constitucionales entre el Estado de Nuevo Leon y sus Municipios. Proceden sin necesidad de agotar previamente la vía prevista por el artículo 8º de la Ley Organica de la Administración Pública Municipal..... 110

Controversias constitucionales entre los poderes de un mismo Estado.....	153
Controversias constitucionales entre un estado y uno de sus Municipios. A la Suprema Corte solo compete conocer de las que se planteen con motivo de violaciones a las disposiciones constitucionales de orden federal.....	155
División de poderes. Sistema constitucional de carácter flexible.....	44
Interpretación de las leyes.....	209
Interpretación de las leyes.....	210
Legislación Federal y Local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución.....	55
Municipios, personalidad de los.....	72

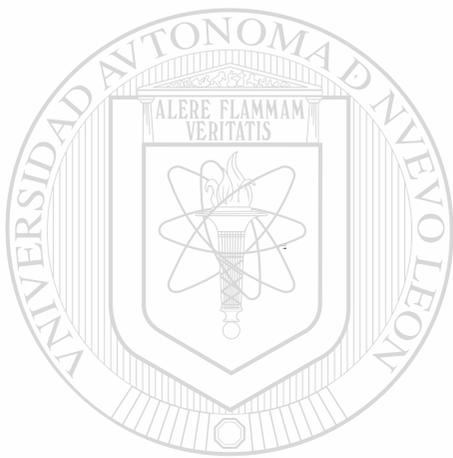


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Esta obra se terminó de imprimir el día 23 de julio de 1999 en los Talleres del Grupo Yesaki ubicado en la Carretera a San Miguel, Km. 2 en Guadalupe, N.L., México.

La edición consta de 24 ejemplares más sobrantes para reposición.

UNANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Controversias constitucionales entre los poderes de un mismo Estado.....	153
Controversias constitucionales entre un estado y uno de sus Municipios. A la Suprema Corte solo compete conocer de las que se planteen con motivo de violaciones a las disposiciones constitucionales de orden federal.....	155
División de poderes. Sistema constitucional de carácter flexible.....	44
Interpretación de las leyes.....	209
Interpretación de las leyes.....	210
Legislación Federal y Local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución.....	55
Municipios, personalidad de los.....	72

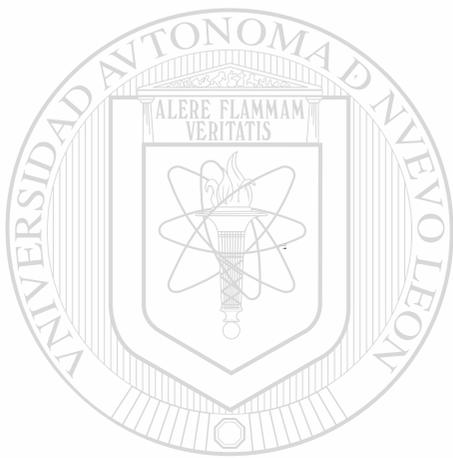


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Esta obra se terminó de imprimir el día 23 de julio de 1999 en los Talleres del Grupo Yesaki ubicado en la Carretera a San Miguel, Km. 2 en Guadalupe, N.L., México.

La edición consta de 24 ejemplares más sobrantes para reposición.

UNANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Controversias constitucionales entre los poderes de un mismo Estado.....	153
Controversias constitucionales entre un estado y uno de sus Municipios. A la Suprema Corte solo compete conocer de las que se planteen con motivo de violaciones a las disposiciones constitucionales de orden federal.....	155
División de poderes. Sistema constitucional de carácter flexible.....	44
Interpretación de las leyes.....	209
Interpretación de las leyes.....	210
Legislación Federal y Local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución.....	55
Municipios, personalidad de los.....	72

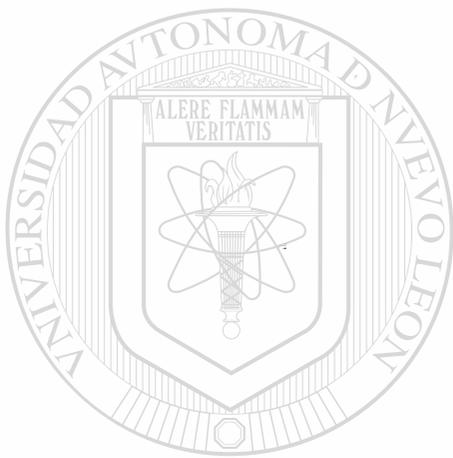


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Esta obra se terminó de imprimir el día 23 de julio de 1999 en los Talleres del Grupo Yesaki ubicado en la Carretera a San Miguel, Km. 2 en Guadalupe, N.L., México.

La edición consta de 24 ejemplares más sobrantes para reposición.

UNANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



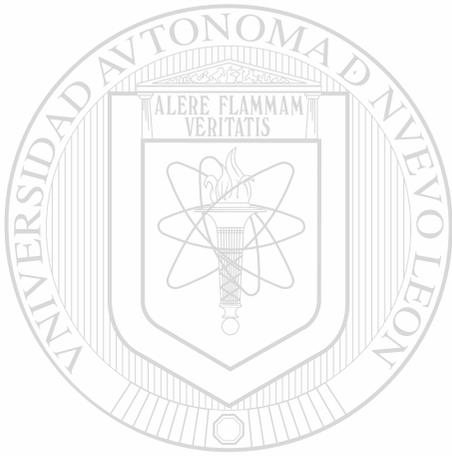
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



PARTE I

FUNDAMENTOS GENERALES

La base más sólida de la democracia, el más robusto fundamento de la libertad de los pueblos, la expresión más clara de la soberanía, se encuentra en la municipalidad.



Don José María Castillo Velasco,
Diputado del Congreso Constituyente de 1856

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



CAPITULO PRIMERO EL FEDERALISMO MEXICANO

A) Evolución histórica.

Sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera, que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo; y la tercera, que en los pueblos de Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal.

La primera interpretación ha sido la tradicional; pero debido a estupendos estudios, algunos prestigiados constitucionalistas mexicanos siguen la segunda interpretación a la que nos adherimos. La tercera hipótesis, es la que nos parece con menos fundamento, ya que éste en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que entre los creadores del federalismo en esta Nación jamás se mencionó tal antecedente.

El germen del sistema federal mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales.

La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que "en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad."

Este nuevo sistema de gobierno que implantó la Constitución Española abolió la persona del Virrey. "El jefe político era el unico funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y sería directamente

responsable ante las Cortes de España. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás" ⁴

En 1822 existían 22 diputaciones provinciales y un año después, 23 circunscripciones; que son la base de la actual división territorial de México.

Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central.

El 12 de junio de 1823, el Congreso convocante, no Constituyente, expidió el voto por la forma de República Federal. ⁵

Los hechos señalados son la base del sistema federal mexicano que fue una necesidad y realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo. Es decir, fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron.

El día 31 de enero de 1824 se aprobó el acta constitutiva de la Federación mexicana, la que en su artículo quinto adoptó la forma de gobierno federal; en el sexto señaló que la Federación se integraba por Estados libres e independientes y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior; y en el artículo séptimo enumeró los Estados de la Federación.

La Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 tuvo vigencia hasta finales del año de 1835, en que el Congreso Federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria.

⁴ Nellie Lee Benson *La Diputación provincial y el Federalismo Mexicano*. El Colegio de México, México, 1955, P. 20

⁵ Mencionado voto dice así: "El soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para un nuevo Congreso que constituya la Nación."

El 22 de agosto de 1846, los jefes vencedores del pronunciamiento de la Ciudadela decretaron el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824 y se convocó a una Asamblea Constituyente, la que confirmó el régimen federal y expidió el Acta de Reformas de 1847, base del juicio de amparo mexicano.

El sistema federal subsistió hasta 1853 en que otra rebelión volvió a llevar al poder a Santa Anna, quien el 22 de abril de ese año expidió las bases para la administración de la república, de acentuado centralismo y que colocó la suma de todos los poderes en el Presidente de la República.

En 1856, el pensamiento de que México se debía de organizar de acuerdo con la estructura federal triunfó, y en la Constitución de 1857 se infiltró el espíritu federalista y diseñó un sistema federal, inspirado en el norteamericano, pero con notas distintivas y peculiaridades que con los años se han acentuado y perfilado, hasta constituir un régimen de características surgidas de la realidad y necesidades del pueblo mexicano.⁶

El sistema federal fue la principal bandera del partido liberal y el centralismo el partido conservador.

El primer movimiento social en México y en el mundo, dio por resultado nuestra Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917, y que en su esencia y lineamientos sobre el sistema federal sigue a su antecesora.

B) Su naturaleza jurídica según la Constitución de 1917.

La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la ley suprema del país.

⁶ Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917*. Universidad Autónoma de México, México, 1969, Pp. 291-295

Según el artículo 40, el sistema federal en México está compuesto de *"Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"*.

•En tanto que el artículo 41 a la letra señala que:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos previamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

El Estado federal en México está compuesto por la Federación y los Estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia, y por tanto, el sistema federal es una forma de organización política de la sociedad por la que se distribuyen las facultades que originalmente corresponden a los Estados que se unen entre dos órdenes diferenciados: el federal o nacional y el estatal o local.

Es por ello, que los poderes públicos, de la Federación y de los Estados instaurados por la Constitución, son, por tanto, los medios para el ejercicio de la soberanía nacional en razón de la legitimidad que da la representación del pueblo, el funcionamiento democrático de sus instituciones y la naturaleza de colaboración y coparticipación que los caracteriza.

Los Estados deben de organizarse de acuerdo con las bases que les marca el artículo 115, cuyo encabezado dice: *"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular"*.

El artículo 41 claramente indica que en el Estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: la Federación y las entidades federativas. Y el artículo 124 constitucional precisa la idea anterior: la competencia de origen pertenece a los Estados quienes delegan una serie de facultades en la Federación, la que tiene atribuciones limitadas. La

Constitución indica qué puede hacer el poder federal y lo demás es competencia de las entidades federativas.

El Estado federal mexicano tiene los siguientes principios:

1. Existe una división de la soberanía entre la Federación y las entidades federativas, éstas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia, según se desprende del numeral 40 de la Ley Suprema.
2. Entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales, las cuales derivan de los artículos 40 y 115 del mismo ordenamiento.
3. Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado federal, pues así lo determina el contenido del dispositivo 41 del Código Fundamental.
4. Existe una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas, porque así lo estatuye el numeral 124 del ordenamiento en estudio.

En el primer principio existe una partición de la soberanía entre la Federación y las entidades federativas, ya que estas últimas son libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior.

Que las entidades federativas son libres y soberanas es una idea que proviene de los orígenes del federalismo mexicano.

En términos amplios el artículo 41 constitucional cubre la tesis moderna de la naturaleza jurídica del Estado federal: *la descentralización política*.⁷ Hoy en día

⁷ Véase página 81 de esta investigación

contemplamos que lo que diferencia a un Estado federal de uno central es la descentralización política.

El poder del Estado federal, único así, que es la unidad del orden jurídico está representado en la Constitución y se divide en dos campos: se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia; y señalando una supremacía de la Constitución Federal.

El artículo 40 no es certero, porque divide la noción de soberanía que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder. El Estado federal es un gobierno, un poder, un solo orden jurídico tal y como acontece en un Estado unitario pero con descentralización política.

Además, el artículo 40 está en contravención con el artículo 39 que declara: *"la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo"* y con el contenido del artículo 41 pierde fuerza el artículo 40, todos ellos de la norma de normas. La pregunta surge entonces ¿quién es soberano el pueblo o el Estado? La respuesta es el pueblo

La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano constituye una decisión fundamental de nuestro orden jurídico.

En México, las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917 son siete a saber: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo y supremacía del Estado sobre las iglesias.⁸

⁸ Sobre este particular, hay que hacer mención que en la actualidad jurídicamente, esta decisión fundamental consistente en la supremacía del Estado sobre las Iglesias, ya no tiene vigencia gracias a la reforma al artículo 130 constitucional publicado en el órgano oficial de fecha 15 de julio de 1992. Si al lector le interesa este tema, vease nuestro estudio denominado: *la reanudación inconstitucional de las relaciones Estado-Iglesia*.

El federalismo está incrustado como idea primordial y esencial del orden jurídico mexicano, ya que es uno de sus pilares.

El segundo principio o característica esencial del sistema federal mexicano es que entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales principio que se deriva de los artículos 40 y 115 constitucionales.

Han existido y aún existen Estados federales en donde entre la Federación y las entidades federativas no hay coincidencia de decisiones fundamentales.

Existen federaciones que se han formado de regiones y países con diferente estatuto constitucional por este motivo no existe uniformidad en todo el Estado federal.

En México, por nuestra historia y estructura política, es primordial que las decisiones fundamentales entre la Federación y sus entidades federativas sean las mismas, el sistema hace resaltar el carácter republicano del país.

El tercer principio del Estado federal mexicano es que cada entidad federativa se da a sí misma su Constitución. Este es el principio de autonomía que es muy diferente del de soberanía. Mientras desde el punto de vista jurídico soberanía es poder supremo, ilimitado e indivisible; autonomía implica un poder jurídico limitado; que se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo un campo que jurídicamente no se debe traspasar. Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la Constitución del Estado Federal sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad siempre que se respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental.

La columna vertebral de la autonomía de las entidades federativas estriba en:

1. Darse su Constitución, la misma que es la base y fundamento de toda legislación local;

2. Reformar la propia Constitución, siguiendo las normas que ella misma señala.

El cuarto principio establece que existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la Federación y las entidades federativas, el cual será estudiado en páginas posteriores.⁹

C) Las entidades federativas.

Las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución son autónomas, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia ley fundamental, la que según el artículo 41, no puede contravenir la Carta Magna de carácter suprema y general.

La propia Constitución Federal señala una serie de principios, en el artículo 115, que los Estados miembros deben de respetar:

- a) Los Estados deben de adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
- b) La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el Municipio libre, del que se dan sus lineamientos en el mismo precepto.
- c) Los Gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo. Es decir, la Constitución Local puede señalar un periodo menor, o sea, dos, cuatro, etc., años pero tiene que respetar el máximo apuntado en la Constitución General.
- d) La elección de los Gobernadores y Diputados de las entidades federativas debe de ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.

⁹ Véase página 15 y siguientes de esta investigación

- e) Los Gobernadores electos en forma popular nunca pueden ser reelectos y tampoco pueden ocupar ese cargo con carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho. Esta prohibición de reelección para los Gobernadores responde a la misma idea de la prohibición absoluta de reelección del Presidente de la República. La historia constitucional mexicana ha llegado a la conclusión de que las reelecciones en este país son funestas, que cuando se ha dejado la puerta abierta a la reelección, los gobernantes se han perpetuado en el poder.
- f) Los Gobernadores, ya sea, sustituto, provisional, el designado para concluir el periodo en el caso de falta absoluta del constitucional o del interino, no pueden ser electos para el periodo inmediato.
- g) El Gobernador Constitucional de un Estado, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, "nativo de él, con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección". Es indispensable para ser Gobernador ser mexicano por nacimiento, y después de este requisito de carácter absoluto, es necesario satisfacer una de las dos alternativas apuntadas: haber nacido en el Estado, o bien, tener residencia en el mismo no menor de cinco años antes del día de la elección. Estos requisitos responden a que la persona que va a ocupar un alto cargo debe conocer y estar compenetrado de los problemas de la entidad federativa.
- h) Las Legislaturas Locales deben de integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad, y se señala el mínimo de legisladores de acuerdo con la población: no menos de 7 Diputados en aquellos Estados que no alcancen los cuatrocientos mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda el número anterior pero no llegue a ochocientos mil, y no menos de once, en aquellas entidades cuya población supere la última cifra apuntada. Ahora bien, el mínimo de legisladores señalados no quiere decir que las constituciones locales no puedan mencionar un número mayor, lo único que la Constitución General persigue con apuntar los mínimos indicados, es que las legislaturas locales no sean tan pequeñas que resulte fácil controlarlas al Gobernador.

- i) Los Diputados locales no pueden ser reelectos para el período inmediato. Los Diputados suplentes pueden ser electos para el período inmediato como propietarios si no han estado en funciones de Diputados, pero los propietarios no deben ser electos para el período inmediato como suplentes. Este principio es el mismo que opera en el ámbito federal y su razón estriba en que la idea de no-reelección es una de las bases del sistema político mexicano, aunque claramente se ha expresado que este principio rompe con la existencia de una tradición congresional y se desperdician los servicios de personas con experiencia y conocimientos.
- j) El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados deben tener "el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente."¹⁰

Tales son los postulados del artículo 115 constitucional que enmarca los principios de organización de las entidades federativas y éstas por ningún motivo deben violarlos, porque si lo hacen, destruyen su propio orden jurídico.

Además, dentro de la propia Constitución se impone una serie de restricciones a las entidades federativas a saber:

- a) De acuerdo con el artículo 124 constitucional no pueden intervenir en las materias que son competencia exclusiva de la Federación.
- b) Las prohibiciones absolutas se encuentran enumeradas en el artículo 117.¹¹

¹⁰ De conformidad con el Dictamen aprobado el jueves 17 de junio de 1999, con 337 votos en pro, 27 en contra y 21 abstenciones a través del cual la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, pretende reformar el contenido actual del artículo 115 constitucional, y que ya fuera turnada al Senado de la República para los efectos constitucionales, se pretende reformar la fracción VII de dicho numeral para quedar en los términos siguientes: "La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente;"

¹¹ Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

II.- (Derogada).

III.- Acufar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

- c) Las prohibiciones enumeradas en el artículo 118, amén del artículo 27-XVII-e en el que se dice que: "el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria".

Como lo señala Herrera y Lasso,¹² la Constitución Federal, impone a las entidades federativas ciertas obligaciones, y si no cumplen con ellas, los poderes del Estado miembro incurren en "violaciones a la Constitución y leyes federales" ya sea por acción o por inacción. Estos casos son los siguientes:

- a) La vulneración de las garantías individuales (art. 103-I), las que están consagradas en los primeros veintiocho artículos de la Ley Fundamental.
- b) La invasión de competencia de las autoridades federales (artículo 103-III).¹³
- c) Legislar contra el artículo 119 que indica que: "Cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen".
- d) Legislar contra las bases establecidas en el artículo 121 constitucional o contra leyes federales que reglamenten las obligaciones mutuas de las entidades federativas en el campo de actos públicos, registros y procedimientos judiciales.¹⁴

VI.- Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectue por alcabala local, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional;

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas inclusive los que contrahgan organismos descentralizados y empresas públicas conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dictarán desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo "

¹²Mamuel Herrera y Lasso *Estudios Constitucionales*, México, Ed Jus, 1964, segunda serie, Pp 252-253.

¹³ Sobre este tema, vamos a estudiarlo extensivamente en el capítulo tercero apartado a) punto uno inciso b) de esta investigación

¹⁴ El artículo 121 constitucional dice "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos judiciales, y en el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes.

I.- Las leyes de un Estado solo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;

- e) Cuando no cumplan o eludan las sentencias de amparo expedidas en su contra o "no suspendan el acto reclamado, debiendo hacerlo" (artículo 107, XVI y XVII).
- f) Cuando contravengan las disposiciones de los tratados internacionales y leyes constitucionales por ser superiores al orden local. (artículo 133 constitucional)
- g) Cuando contravengan los artículos 40 y 41 de la Ley Suprema que asientan las decisiones jurídico-políticas de México.
- h) Cuando no cumplan con la obligación establecida en la fracción XVII del artículo 27 que dice: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, para llevar a cabo el fraccionamiento de excedentes, de acuerdo con las siguientes bases..." También deben crear los estudios de la deuda agraria de la entidad federativa.
- i) Cuando arreglen los límites interestatales, sin la aprobación del Congreso federal de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 116 constitucional.
- j) El incumplimiento de sus obligaciones respecto de las reformas constitucionales (artículo 73-III, 3, 5 y 7; y 135).
- k) Si violan algunas de las prohibiciones de los artículos 117 y 118 porque se apartan de la estructura del artículo 115.

Además, en la Constitución General hay una serie de artículos que se refieren específicamente a las entidades federativas indicándoles un hacer o no hacer, como ejemplos podemos citar los siguientes:

- a) Segundo párrafo del artículo 18: "Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones..."

II.- Los bienes muebles o inmuebles se registran por la ley del lugar de su ubicación.

III.- Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, solo tendrán fuerza ejecutiva en este, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

IV.- Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros, y

- b) Párrafo octavo inciso VI del artículo 27: "Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada..."
- c) Artículo 27, XVIII, g: "Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni gravamen ninguno."¹⁵
- d) Artículo 73, fracción XV: (facultades del Congreso Federal) "Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos."
- e) Artículo 123-A, XXXI: "La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones..."
- f) Artículo 132: los bienes inmuebles destinados por la Federación al servicio público o al uso común son de jurisdicción federal "más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva".

Debemos señalar que en las Constituciones Locales de los Estados miembros de México, se puede hacer la diferencia entre la parte dogmática y la parte orgánica.

V.- Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros".

¹⁵ Para lograr una mejor comprensión de la disposición en comento, es necesario correlacionarla con las contenidas en los numerales 723, 727, 729 y 730 del Código Civil para el Distrito Federal que a la letra expresan: artículo 723 - Son objeto del patrimonio de la familia: I.- La casa habitación de la familia, II - En algunos casos, una parcela cultivable, artículo 727 - Los bienes afectos al patrimonio de la familia son inalienables y no estarán sujetos a embargo ni a gravamen alguno. (Reformado, D.O. 23 de diciembre de 1971); artículo 729.- Cada familia solo puede constituir un patrimonio. Los que se constituyan subsistiendo el primero, no producirán efecto legal alguno. (Reformado, D.O. 29 de junio de 1976) y artículo 730.- El valor máximo de los bienes afectos al patrimonio de familia, conforme al artículo 723, será la cantidad que resulte de multiplicar por 3650 el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimonio. Este último precepto señala el importe en cantidad líquida del patrimonio de familia que en la actualidad asciende a \$125,742 50 (CIENTO VEINTICINCO MIL, SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS 00/100 M.N.), toda vez que éste se calcula multiplicando 3650 por el importe del salario mínimo general del Distrito Federal, el cual es de \$31 15 (TREINTA Y CUATRO PESOS 15/100 M.N.) nos da el resultado antes apuntado. Es importante hacer notar además que de conformidad con el artículo 123 Apartado A, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, el importe del salario mínimo general deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos que ahora es hasta tercer mes de secundaria, situación que no se ve satisfecha, toda vez que dicho importe no se adapta a la situación económica que vive nuestro país, más sin embargo, este es otro tema de investigación, por eso lo apuntamos más no lo abordamos.

No es indispensable que las constituciones locales contengan una parte dogmática, ya que la ley fundamental general tiene una amplia declaración de derechos individuales que desde luego obliga a toda clase de autoridad.

En la parte orgánica de las constituciones locales se regulan y atribuyen las competencias de los poderes de la entidad. Siguiendo el artículo 49 de la Constitución Federal, las leyes fundamentales de los Estados miembros declaran que el poder local se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Respecto a los poderes legislativo y ejecutivo, es el artículo 115, el que señala ciertos lineamientos y principios, pero el precepto es omiso en lo referente al poder judicial; lo que significa, que una Constitución local pueda suprimirlo y organizarse únicamente con los poderes políticos, pues además que tal medida rompería con el principio de división de poderes, base fundamental del orden jurídico mexicano, la propia Constitución presupone la existencia de un poder judicial local; por ejemplo, en la fracción III del artículo 121 se dice: "Las sentencias pronunciadas por los Tribunales de un Estado..."

Existió en el Estado de Hidalgo, un precepto, -el 16, que ya se encuentra derogado- que además de los tres poderes clásicos enunció el municipal como un cuarto poder.

En lo referente a los poderes judiciales locales la Constitución General deja a la Constitución Local de cada entidad la más amplia libertad de organización, lo que no ocurre con los otros dos poderes.

Las facultades del poder Legislativo local normalmente no se enumeran en la Constitución del Estado miembro, si no se declara que la Cámara está facultada para legislar, excepto en las materias expresamente otorgadas a la Federación.

El poder ejecutivo se encuentra depositado en un Gobernador cuyas facultades son similares a las del Presidente de la República. Al Gobernador se le otorga la atribución de veto respecto a los proyectos de leyes.

Examinemos los dos aspectos de la llamada intervención de las entidades federativas en la formulación de la voluntad federal: a) la integración del Senado de la República, y b) su participación en el proceso de las reformas constitucionales.

a) El Senado está integrado por dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. En la forma de integración del Senado no existe la supuesta intervención de las entidades federativas en la integración de la voluntad federal, ya que los Senadores no representan a los Estados miembros sino a los intereses de toda la colectividad.

b) La participación de los Estados miembros en el proceso de reformas constitucionales, se estudiará en el apartado de este trabajo denominado: "*principio de rigidez constitucional*".¹⁶

El artículo 120 dice que los Gobernadores de los Estados "*están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.*"

En México, existe un partido político extremadamente poderoso que en los últimos treinta y cinco años no ha perdido ninguna elección para Presidente, para Gobernador y para Senador. En esta forma, el candidato del partido oficial tiene casi seguro el triunfo. El Gobernador sabe que le debe el cargo al partido, específicamente al Presidente de la República quien en la realidad es el jefe y quien toma las decisiones definitivas del partido.

Por lo anterior, generalmente los Gobernadores son dóciles a la voluntad del centro, aunque se han dado situaciones de rebeldía. Ha ocurrido que el Gobernador

¹⁶ Véase página 16 y siguientes de esta obra.

saliente se oponga al candidato del centro y logre que el partido postule a otra persona. Estas actitudes son un suicidio en la política mexicana.

En otras ocasiones, el centro deja correr los nombres de posibles candidatos para Gobernador con el objeto de conocer el grado de aceptación de los mismos.

Pero en la gran mayoría de los casos, los Gobernadores no se atreverán a contrariar la voluntad del centro por varias razones, y no todas son de servilismo: las obras federales las conseguirá el Gobernador en buena parte por sus relaciones y su situación política; si se rebela lo más probable es que el resultado sea su muerte política tiene ante sí la amenaza de que declaren desaparecidos los poderes de la entidad federativa.

En la actualidad, es necesidad imperiosa para las entidades federativas que el Gobernador no sea impuesto, sino que exista un mayor juego y libertad democrática en la selección del candidato del partido oficial para que sean personas no ajenas a los problemas de la entidad, conocidas y con prestigio en el lugar, preparadas y honradas, y principalmente con un sentido de servicio social para tratar de realizar una labor útil para el Estado.

Una vez analizado el sistema federal mexicano a grandes rasgos, pasaremos ahora a examinar con más detenimiento los principios que tienen relación con el tema objeto de nuestro estudio.

D) El principio de rigidez constitucional.

En México, la Constitución General, desde el punto de vista jurídico, es rígida, es decir, sigue para las modificaciones constitucionales un procedimiento especial, mismo que señala el artículo 135 que dice:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos

presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Las reformas constitucionales no las efectúa sólo la legislatura federal o las locales, sino ambas: el artículo 135 crea un órgano revisor que se integra tanto por la legislatura de la Unión como por las de las entidades federativas. Y este órgano es superior a cualquiera de sus partes por la razón misma de su función: modificar la Constitución.

La participación de las entidades federativas en las reformas constitucionales es de especial importancia, pues a través de este medio se salvaguardan, cuando menos en teoría, sus facultades y derechos.

No podemos negar la importancia de la existencia de un procedimiento especial para reformar la Constitución en el que intervienen directamente las entidades federativas. Sin embargo, en la realidad, la Constitución mexicana ha resultado flexible, y ha sido reformada en un gran número de ocasiones; en varias de las cuales se han afectado los derechos de los Estados miembros, y no obstante éstos han otorgado su consentimiento para que se lleve a cabo la reforma.

Además, este principio tiene que verse conjuntamente con su similar consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al igual que con lo que se denomina: Poder Constituyente y el Poder Constituido, siendo el primero, aquel que expide la ley suprema del país en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos y éstos últimos son aquellos que gobiernan en los términos y límites señalados por la ley emanada del Poder Constituyente sin que puedan alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia.

Lo anterior, hace que todo acto de autoridad delegada, contrario a lo establecido en la Constitución Federal con arreglo a la cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido.

La rigidez constitucional consiste en que ningún poder constituido puede tocar la Constitución para tal efecto dicho principio encuentra su complemento en la forma escrita, lo que antecede llega a concluir que si la Constitución es rígida y de forma escrita, por serlo, es superior a los poderes constituidos.

Por lo que toca, al órgano competente para declarar la nulidad de un acto de autoridad por ser contrario a la ley fundamental en Estados Unidos de Norteamérica al igual que en nuestro país se otorgó dicha facultad y competencia al Poder Judicial Federal representado a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica dicha competencia nació a través de aquella célebre ejecutoria *Marbury vs. Madison*.¹⁷

E) Distribución de competencias conforme al artículo 124 Constitucional.

1. Evolución histórica¹⁸

Cualquiera que sea el origen histórico de una Federación, ya lo tenga en un pacto de Estados preexistentes como lo es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado como lo es nuestro país de facto y Canadá de jure, de todas maneras

¹⁷ J. Ransom Palacios en su obra titulada *la suprema corte y las leyes inconstitucionales*, Mexico, Ed. Botas, 1962 Pp 16-18. sobre este tema señala que cierto es que ningún precepto de la Constitución Norteamericana estableció entonces ni ahora, que una sentencia de la Suprema Corte de ese país, derogaba las leyes inconstitucionales o prohibiera al Ejecutivo nuevas aplicaciones de las mismas leyes, y sin embargo desde la famosa sentencia del insigne Marshall en el caso *Marbury vs. Madison*, habla de punto sentada irreflexiblemente la tesis, que sería repetida hasta los casos más sonados del ayer próximo, de que una ley inconstitucional declarada en una sola sentencia de la Suprema Corte, ni crea derechos ni establece obligaciones, es como si nunca se hubiese dictado. En este punto la Corte norteamericana se ha mantenido extraordinariamente celosa de su poder y nunca ha hecho concesiones que pudiesen minar lo que para ella constituye la razón suprema de su existencia.

¹⁸ Jesús González Velázquez, *Algunos aspectos de inconstitucionalidad del sistema impositivo federal que vulnera la soberanía de los Estados*, Mexico, Universidad de Chihuahua, Facultad de derecho, Tesis de licenciatura, 1977.

corresponde a la Constitución el reparto de jurisdicciones. Pero mientras en el primer caso, los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo, o sea, a los Estados a quienes se confieran las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás.

Esta diferencia del sistema tiene interés práctico cuando surge duda acerca de a quien corresponde determinada facultad. En el sistema norteamericano al igual que en el nuestro en virtud de que nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana naciera de un pacto entre Estados preexistentes, donde el poder federal está integrado por facultades expresas que se le restaron a los Estados, la duda debe de resolverse en favor de los Estados, no solo porque estos conservan la zona no definida sino también porque la delimitación de las facultades de la Federación, dentro de lo que expresamente está conferido, es principio básico de este sistema. En el otro sistema, la solución de la duda debe de favorecer a la Federación

2. *Facultades concurrentes, expresas, implícitas y residuales.*

Al efecto, el artículo 124 del Código Fundamental a la letra expresa:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se encuentran reservadas a los Estados."

Entre los diversos mecanismos de distribución de dichas facultades, la Constitución establece el de señalar de manera expresa las que atribuye a la Federación y reservar las demás atribuciones a los Estados, mecanismo contenido en el numeral en estudio.

Además, el sistema reconoce facultades concurrentes, o sea atribuciones que puede ejercer tanto la Federación como los Estados sobre una misma materia. En el

caso de las vías de comunicación, salubridad, asentamientos humanos y otras en que las facultades se distinguen a favor de la Federación si se refiere a los aspectos generales y a los Estados si competen los asuntos locales de dichas materias.

Por esta razón la concurrencia no se da en las facultades, ya que siempre se ejercen sobre aspectos diferentes, sino en las materias seleccionadas por el Constituyente con ese carácter.

Además, la concurrencia se produce en sentido del sistema norteamericano, puesto que en México no significa que la omisión en el ejercicio de una facultad de la Federación dé la posibilidad a los Estados de ejercerla.

La distribución de facultades en el sistema federal se complementa con la previsión de prohibiciones a los Estados como son todas las relativas a las relaciones internacionales, así como algunas que son extensivas a la propia Federación como las referentes de impedir el establecimiento de aduanas interiores.

Para poder entender como lleva a cabo nuestra Constitución la distribución de facultades, es menester primero analizar las facultades expresas que se dividen en explícitas e implícitas, concurrentes y residuales.

Como vimos con anterioridad, los poderes federales son representantes con facultades de que enumeradamente están dotados, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración con excepción de lo dispuesto por el artículo 73 fracción XXX de la Constitución Federal que consagra las *facultades implícitas*.

Asimismo, se ha pronunciado el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al estatuir que *“las autoridades solamente pueden hacer todo aquello que esté expresamente establecido en la ley,”* por lo que toca a la materia constitucional y cabe agregar que en materia administrativa además de la anterior, se incluye que *“los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido.”*

Al efecto transcribimos, dichos criterios:

AUTORIDADES. FACULTADES DE LAS Dentro del regimen de facultades expresas que prevalece en nuestro país, las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite *Quinta Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: XLI Página: 944*

TOMO XLI, Pag 944 - Limantour José Yves - 29 de mayo de 1934

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY. De conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico, las autoridades solo pueden hacer aquello para lo que expresamente los faculta la ley en contraposición a la facultad de los particulares de hacer todo aquello que no les prohíbe la ley, de tal suerte que como la autoridad que emitió el acto pretende fundarse en el contenido del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, interpretado a contrario sensu, y emite un acuerdo revocatorio dejando insubsistente su resolución que nego mediante ciertos razonamientos la devolución de las diferencias al valor agregado, y tal disposición legal no confiere a aquella autoridad en forma expresa la facultad que se atribuye para proceder a la revocación del acuerdo impugnado en el juicio de nulidad, es inconcuso que ello viola garantías individuales infringiendo el principio de legalidad mencionado *Octava Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo: 54, Junio de 1992 Tesis: VIII. 1o. J/6 Página: 67*

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO

Amparo directo 83/92 Tiendas de Descuento del Nazas, S A de C V 9 de abril de 1992 Unanimidad de votos. Ponente Marco Antonio Arroyo Montero Secretario Gilberto Serna Licerio

Amparo directo 84/92. Sierra de Tepozotlán, S C 23 de abril de 1992. Unanimidad de votos Ponente Rogelio Sánchez Alcauter Secretario Roberto Rodríguez Solo

Amparo directo 77/92. Sorzacatecas, S C 23 de abril de 1992 Unanimidad de votos Ponente Ismael Castellanos Rodríguez Secretario Francisco J Rocca Valdez

Amparo directo 86/92 Tiendas de Descuentos del Nazas S A de C V 30 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente. Rogelio Sánchez Alcauter. Secretario Fernando O Villarreal Delgado.

Amparo directo 90/92 Sierra de Tepozotlán, S C 30 de abril de 1992. Unanimidad de votos Ponente Marco Antonio Arroyo Montero Secretario Homero Fernando Reed Ornelas

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS. LIMITE. El artículo 57 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no puede conceder facultades implícitas a las autoridades que menciona en su último párrafo, en virtud de que las autoridades administrativas solo tienen las facultades de que enumeradamente están dotadas y cualquier ejercicio de facultades no conferidas, es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; por lo

tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración. Además, las facultades de las autoridades no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos, la ampliación de las facultades así ejercida significaría la creación de una nueva facultad por lo que el interprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales. *Octava Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: I Segunda Parte-1 Página: 144*

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 844/87 Relaciones y Maquinaria Pesada, S. A. 9 de junio de 1988 Unanimidad de votos Ponente. Jose Méndez Calderón Secretario Héctor Fernando Piñera Sánchez.

Los requisitos para el ejercicio y el otorgamiento de las facultades implícitas son los siguientes: primero, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse, segundo, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; tercero, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.

Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concretamente y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el poder legislativo puede concederse así mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.

En nuestro país vivimos en un centralismo de facto en virtud de que los Estados nacidos en un federalismo teórico e irreal no presentan resistencia a los avances de la centralización ni defienden celosamente sus facultades como en los Estados de la Unión Americana. En México, el proceso de centralización se presenta mediante reformas constitucionales que merman las atribuciones de los Estados y que éstos aceptan.

Las facultades concurrentes que existen en el sistema norteamericano a través de la jurisprudencia y la doctrina son aquellas que pueden ejercitar los

Estados mientras no las ejercite la Federación, titular constitucional de las mismas. En cambio, en nuestro país estas facultades son denominadas “*facultades coincidentes*” y son aquellas que se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los Estados.

3 Criterios para definir la competencia.

Competencia es la facultad concedida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos de autoridad.¹⁹ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la contempla como garantía de legalidad al estatuirlo en su numeral 16²⁰

Ahora bien la competencia se determina en función de cuatro áreas, a saber: *la materia, la cuantía, el grado y el territorio*. La primera, se define en atención al carácter de la autoridad que emite el acto o la resolución, la segunda o *la cuantía*, es un criterio que regula las leyes orgánicas del Poder Judicial y tiene como objetivo la distribución para el conocimiento de los pleitos, de acuerdo con el mayor o menor cantidad, es decir, del valor económico que puede discutirse en los negocios judiciales; la tercera, el vocablo *grado* indica las instancias que puede tener un juicio, o bien, el número de juzgamientos de un litigio. También hace referencia al grado de jurisdicción como el lugar que ocupa un órgano jurisdiccional en el orden jerárquico de la administración de justicia; es decir, se emplea la palabra *grado* como sinónimo de instancia; por último, el *territorio*, mas que la ubicación de la autoridad ordenadora, debe ser competente la autoridad revisora del lugar donde se ejecute, se haya ejecutado, se trate de ejecutar o deba tener ejecución, cuando se impugne un acto que sea susceptible de ejecución

Podemos señalar entonces, que la competencia, desde el punto de vista procesal, es la aptitud que tienen los órganos jurisdiccionales para decidir controversias entre las partes, es necesario precisar y aterrizar en el caso que nos

¹⁹ Adolfo J. Treviño Garza *Tratado de derecho contencioso administrativo* México Ed Porrúa, 1997 Pp 31-34

²⁰ Véase página 222 de esta investigación

ocupa, es decir, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, cual será su competencia, en sus expresiones por territorio, grado y materia.

Por lo que toca al criterio de la materia, la estudiaremos de manera más profunda en el capítulo quinto inciso c) de este estudio,²¹ debido a la importancia que reviste en la competencia que tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

4.- Competencia constitucional.²²

El Tribunal Superior de Justicia goza de una facultad genérica, abstracta y general para resolver con fuerza vinculatoria los casos particulares de aplicación de las leyes, tanto locales como federales. Los restantes tribunales gozan de una competencia restringida, no pueden ser considerados como poderes y, además -al menos en el ámbito federal- no gozan de los privilegios del juicio político ni de la declaración previa. Técnicamente es válido afirmar que las limitaciones que se hagan al Tribunal Superior de Justicia son inconstitucionales ya que éste goza de la facultad genérica jurisdiccional dentro de cada entidad; es decir, le corresponde el conocimiento y aplicación de toda materia que por disposición de la ley no sea atribuida de forma expresa a otro tribunal.

5. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²³

El propósito de este apartado es señalar cuáles son hoy en día las principales competencias que en materia jurisdiccional tiene asignadas la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir del pensamiento del célebre autor austríaco Hans Kelsen.

²¹ Véase página 195 y siguientes de esta obra

²² Elmir Arceaga Nava *Derecho constitucional estatal: La rama judicial*, trabajo incluido en la obra titulada *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*. Compilador Leonel Pérez Nieto Castro. México, Ed. Porrúa, 1987. P. 546

²³ Ulises Schmill Ordoñez, ex Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Artículo publicado en la Obra *Commemorativa del Tribunal Fiscal de la Federación al celebrar sus 55 años de existencia*. T. I. Pp. 77-97

El Derecho positivo es un conjunto de normas que regulan coactivamente la conducta humana.

La norma fundamental positiva, la cual todas las normas del orden retrotraen su validez, es decir, su existencia contiene fundamentalmente las reglas que especifican los órganos y los procesos de creación de las normas jurídicas, y en alguna medida, determina el contenido de las mismas. De esta manera pueden determinarse los conceptos de norma superior y norma inferior, siendo aquélla la que determina el proceso y los órganos de producción de la segunda y ésta la que es creada de conformidad con el contenido de la norma superior. El derecho adquiere una estructura jerarquizada, que consiste en una serie escalonada de normas, en la que cada grada es una norma superior que como tal establece el proceso de producción de la norma inferior y su contenido. Es pertinente, observar que, a su vez, la norma que en una determinada relación jerárquica desempeña el papel de norma superior, puede tener el carácter de norma inferior en una relación jerárquica normativa distinta. Cada norma jurídica puede ser considerada como el punto en el que coinciden dos relaciones normativas diferentes.

Debemos relacionar los conceptos de jerarquía de un orden normativo y del Estado Federal.

En un Estado federal podría ser visto como una pluralidad de conjuntos de normas donde muchas de ellas no tendrían validez en la totalidad del territorio, sino únicamente en partes determinadas por el mismo. Siendo posible en el Estado Federal la existencia de normas pertenecientes a distintos ámbitos espaciales de validez, concretémonos a señalar cuales son los propios del Estado Mexicano: primero, un orden total o constitucional; segundo, un orden federal; tercero, un conjunto de órdenes locales y cuarto, un conjunto de órdenes municipales.

En los Estados federales existen dos clases de normas: las federales y las locales, distinguibles en tanto las primeras valen para todo el territorio, y las

segundas sólo para determinadas partes del mismo. Asociada a esta distinción existe la diferenciación en cuanto a la materia o contenido de esos órdenes. Ante esta dualidad de órdenes es necesario que exista un orden superior a ambos, mediante el cual se delimiten y se especifiquen los respectivos ámbitos de validez de cada uno de ellos.

Citemos a este respecto las palabras de Kelsen: "Supongamos un orden jurídico, como el del Estado Federal, compuesto de normas que poseen un ámbito territorial de vigencia diferente; en este orden hay que distinguir tres elementos; ante todo, la Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el aspecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que, en virtud de ello, divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; en otras palabras; porque y en tanto que se limita a delegar en un orden central y varios locales la creación de normas, de las cuales unas valdrán sobre todo el territorio y otras sólo sobre determinadas partes del mismo. Esta "Constitución total" es necesariamente derecho positivo; no puede ser, en modo alguno, un mero supuesto lógico jurídico. Sobre la base de esta Constitución, y por delegación de la misma, se hallan dos círculos normativos ulteriores que son, por relación de aquélla, órdenes parciales delegados: uno, con validez sobre todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo."

Comenzando por el orden jurídico constitucional, podemos decir que al mismo corresponden cuatro funciones:

- 1.- Las reformas o adiciones a la Constitución.
- 2.- La reforma de la Constitución en su aspecto geográfico.
- 3.- La suspensión de garantías.
- 4.- El control de la constitucionalidad.

En relación con las tres primeras funciones, la Constitución puede encomendar su ejecución a órganos federales o locales, o como generalmente acontece, a una combinación de ambos. Para efectos de este trabajo, afirmamos que el control de la constitucionalidad es una función del orden constitucional, no una función del orden subordinado de la Federación

Analizando el contenido del orden constitucional corresponde exponer el resto de la estructura del orden jurídico mexicano, esto es, el orden federal y los órdenes locales.

En lo tocante al orden federal, los principales elementos de esta estructura son los siguientes: inmediatamente subordinadas a la Constitución, se encuentran las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, según lo dispone el artículo 133 constitucional, siguiendo en un orden jerárquico descendente, se encuentran los reglamentos expedidos por el Presidente de la República en uso de las atribuciones conferidas por la fracción I del artículo 89 de la Constitución. El siguiente escalón corresponde a los acuerdos, circulares y decretos expedidos también por el Presidente de la República en uso de la misma atribución que los reglamentos. En lo que hace a las normas individualizadas adscribibles al orden federal, podemos considerar todas aquellas resoluciones dictadas por órganos judiciales o administrativos federales.

Por lo que hace al orden local, antes lo definimos como aquel cuyas normas jurídicas tienen validez solo en determinadas partes del territorio nacional y con un determinado contenido. Al efecto, en el caso mexicano podemos diferenciar tres casos: el de los órdenes propios de las entidades federativas, el del Distrito Federal y el de los Municipios. Someramente describiremos la estructura jurídica de cada uno de ellos.

En lo tocante al orden jurídico de las entidades federativas, las normas jerárquicamente superiores son sus constituciones políticas. En ellas, como en el orden constitucional, se establecen órganos y los procedimientos de creación del resto de las normas de la entidad, en ocasiones, algunos contenidos. Subordinadas a la Constitución se encuentran las leyes que expida la Legislatura del Estado. Posteriormente se ubicarán los reglamentos emitidos por el titular del Ejecutivo de la entidad, las circulares, acuerdos y decretos que del mismo órgano emanen o de otros órganos subordinados. Finalmente tendríamos, y ya como normas individualizadas, al conjunto de resoluciones provenientes de los órganos judiciales y administrativos cuyos actos sean imputables al orden jurídico de la entidad correspondiente.

En cuanto al Distrito Federal, se da una situación particular, toda vez que sus normas no siempre son claramente diferenciadas respecto de las federales. La situación anterior obedece a que los órganos ejecutivo y legislativo federales, tienen también atribuciones reglamentarias y legislativas respecto del Distrito Federal. La estructura del orden jurídico de éste, presuponiendo obviamente a la Constitución, tiene las leyes en su grada superior, las cuales, como dijimos de conformidad con la fracción VI del artículo 73 constitucional,²⁴ son establecidas mediante facultades que se atribuye al Congreso de la Unión. El Presidente de la República, al tener atribuciones para reglamentar las leyes expedidas por el Congreso, puede establecer también reglamentos respecto de ellas, mismos que se encontrarían en la grada inmediatamente inferior. A continuación y siguiendo el mismo orden descendente, se ubicarían los bandos, ordenanzas y reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes, cuya integración, procedimientos y competencias se encuentran previstos en el ordenamiento de cita. Finalmente, y ya como normas individuales, se hallan todas aquellas resoluciones judiciales y administrativas expedidas por los órganos del Distrito Federal, tales como el Tribunal Superior de Justicia y los jueces de primera instancia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, etc.

²⁴ En la actualidad, el artículo 73 fracción VI se encuentra derogado según se desprende del Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996.

Finalmente, se encuentran los órdenes jurídicos municipales. Los mismos son locales en tanto sus normas no tienen validez en todo el territorio nacional. Aun cuando alguna parte de sus contenidos se encuentra prevista en la Constitución, la mayor parte de las normas que integran su orden jurídico son creadas por órganos estatales. Las normas superiores de los órdenes municipales son las constituciones locales, y luego las leyes y reglamentos expedidos. Respectivamente, por la legislatura y los Gobernadores. El que ello sea así, deriva de que también los órganos estatales actúan como órganos municipales, y son ellos los que crean su orden jurídico. Jerárquicamente inferiores a estas normas, son los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, mismos que serán establecidos por el ayuntamiento correspondiente. Por último, y como normas individualizadas, se encuentran las resoluciones pronunciadas por los funcionarios y empleados municipales.

Señalamos anteriormente que el orden jurídico mexicano se encuentra estructurado de manera jerárquica, y que por lo mismo la validez de sus distintas normas depende de la satisfacción o cumplimiento de todos aquellos requisitos formales y materiales previstos en las normas superiores. Dijimos también que el orden jurídico mexicano tiene como norma superior la Constitución, de manera tal que la totalidad de las normas que se establezcan en el orden jurídico mexicano, deberán darse de conformidad con ella.

Si la Constitución es la norma suprema del derecho mexicano, la validez de todas y cada una de las normas de este orden jurídico dependerá de su concordancia con la propia Constitución. El concepto que se utiliza para designar la relación de concordancia entre una norma superior y otra inferior es el de "regularidad". De este modo, y si la Constitución es la norma suprema de todo el orden jurídico, todas y cada una de sus normas deberán ser regulares respecto de la propia Constitución.

Podemos señalar que el concepto de regularidad significa poder determinar los principios o normas que el órgano del control constitucional tomará en consideración, para establecer la regularidad o irregularidad del acto o norma objeto de dicho control.

Es posible establecer dos relaciones entre las normas inferiores y las normas superiores: de concordancia y su negación. La norma inferior puede concordar con la norma superior porque fue creada siguiendo el procedimiento establecido en ella y por el órgano competente y porque tiene un contenido que no contradice lo que determina la norma superior. Cuando esta relación de concordancia puede ser establecida entre normas o conjuntos de normas o entre una norma y un conjunto de normas, se dice que la norma o normas inferiores son regulares. En caso contrario se dice que son irregulares. La regularidad es la relación de concordancia (no-contradicción) entre normas o conjunto de normas de diverso grado jerárquico. Es posible hacer una distinción en relación con la parte de la norma superior con la que se establezca en relación de regularidad: la regularidad formal compara la norma inferior con el procedimiento establecido para su creación en la norma superior; la regularidad material la compara contenido que determina la norma superior.

Corresponde ahora señalar cuáles son los alcances del control de la constitucionalidad respecto de cada uno de los casos que la integran, por lo que hace exclusivamente a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

a) *El orden jurídico constitucional.*

Podemos comenzar considerando las reformas a la Constitución, toda vez que en la Constitución misma se encuentra establecida la posibilidad de su reforma en el artículo 135 de nuestra Carta Magna, el cual prevé los órganos y los procedimientos que habrán de seguirse para reformarla. Sin embargo, en este precepto no se señala limitación alguna en cuanto al contenido de la propia reforma. Esta regulación

constitucional hace que las reformas nunca puedan ser cuestionadas en razón de los contenidos materiales que llegare a incorporar, pero sí por los vicios formales que tuvieren, esto es, el incumplimiento de los procedimientos o de la integración de los órganos. Siendo el juicio de amparo un procedimiento que se promueve sólo a instancia de parte agraviada, según lo determina la fracción I del artículo 107 constitucional, la impugnación de una reforma constitucional por vicios de forma, sólo podrá plantearse por un acto de aplicación directa o indirecta del precepto constitucional puede iniciarse el procedimiento de control, necesariamente, con fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución, aludiendo principalmente a la garantía de la autoridad competente, el principio de legalidad entendido en sentido amplio, que puede concebirse, entonces, como igual de regularidad expuesto anteriormente.

Puede afirmarse que dentro del orden jurídico constitucional, conforme al esquema que expusimos anteriormente, existen leyes que pertenecen a dicho orden, es decir, que forman parte integrante del orden jurídico superior constitucional, distinto de los órdenes jurídicos de la Federación y de los Estados locales. Estas leyes son, como las demás de estos órdenes subordinados, normas generales, abstractas e impersonales, emitidas en ocasiones, por el órgano legislativo federal, actuando como órgano directo del orden constitucional, o por un órgano especial, como en el caso del artículo 29 constitucional.

La competencia para conocer de estas normas, que bien pueden llamarse leyes, es de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los mismos términos que respecto de las otras leyes. Hay una excepción importante: la Ley del Amparo no es reclamable en el juicio de amparo, pues es necesariamente heteroaplicativa, pues se ejecuta en los juicios de amparo a los cuales regula.

b) El orden federal.

- a) *Las leyes y los tratados internacionales.* El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de la constitucionalidad de las

Mediante tal atribución, el Pleno de la Suprema Corte o las Salas pueden pedir a cualquiera de los órganos del Poder Judicial de la Federación, que dejen de conocer de los amparos directos o de los recursos de revisión que estuvieren conociendo, a fin de que les sean remitidos.

c) Las ordenes locales.

a) Las constituciones locales. Son los ordenamientos de mayor jerarquía en los respectivos ámbitos de validez de los Estados locales. Sin embargo, y como se ha dicho antes, se encuentran subordinadas a la Constitución Federal de la República, por lo cual se constituyen en objeto del control de la regularidad constitucional.

b) Las leyes locales. Respecto de las leyes locales, las mismas pueden conocer los órganos de la Suprema Corte de Justicia por vía de amparo directo o de amparo indirecto. Sin embargo, cabe hacer algunas acotaciones atendiendo a los criterios jurisprudenciales: señalar que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley local no puede derivar de su comparación con una ley federal, toda vez que este caso correspondería a un Tribunal Colegiado de Circuito. Esta determinación nos parece por demás correcta, ya que asume dos importantes supuestos: primero, que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un precepto solo puede provenir de su comparación con la Constitución y segundo, que la Suprema Corte de Justicia le está reservado el conocimiento de aquellos asuntos en los que los ordenamientos generales sean el objeto del control de regularidad.

Por otra parte, cuando se aduce la violación a disposición de la Constitución local debe considerarse que es un problema equiparable al de legalidad y, en consecuencia su conocimiento corresponderá a un Tribunal Colegiado de Circuito, a menos que se decida ejercer la facultad de atracción.

c) *Los reglamentos del ejecutivo estatal.* Respecto de este tipo de ordenamiento pueden aplicarse los señalamientos expuestos anteriormente para los reglamentos federales, dada la similitud de las reglas que permiten a la Suprema Corte conocer de unos y otros. Es muy importante señalar que la inconstitucionalidad de un reglamento no puede darse por contravenir ni a una disposición federal ni constitucional del orden local. Efectivamente, si el conocimiento reservado a la Suprema Corte deriva de la contravención a las disposiciones constitucionales del orden que hemos denominado constitucional, la contravención de un reglamento a la Constitución local, o una ley también local, solo podría ser vista como un caso de ilegalidad.

d) *Las normas individualizadas del orden local.* Pueden ser de una gran variedad, y provenir de órganos tales como el Tribunal Superior de Justicia, los jueces de primera instancia en las distintas materias, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Fiscales o de lo Contencioso de las entidades, etc. Asimismo, puede comprenderse dentro de ellas a todos los actos administrativos provenientes de cualquier órgano de la administración pública estatal

d) *El orden jurídico del Distrito Federal*

El orden jurídico del Distrito Federal, de acuerdo a nuestra clasificación, es de naturaleza local. En otros términos, sus normas que tienen una materia específica, valen solo para determinada parte del territorio. Por sus peculiaridades, sin embargo, debe ser tratado aparte al definir las competencias de la Suprema Corte respecto de sus normas.

a) *Las leyes del Distrito Federal.* A diferencia de las entidades federativas, el Distrito Federal no cuenta con un órgano legislativo exclusivo sino que el mismo, es el del propio orden federal, esto es, el Congreso de la Unión. Sin embargo, debe resaltarse la siguiente paradoja: desde el punto de vista de su

ámbito de validez y desde el punto de vista de su denominación para efectos de la fijación de las reglas del juicio de amparo, las leyes del Distrito Federal son locales. Sin embargo, desde el punto de vista de sus requisitos orgánicos, procedimentales y materiales, las leyes del Distrito Federal son asimilables a las federales. A diferencia de las leyes locales, las del Distrito Federal están inmediatamente subordinadas a las disposiciones constitucionales y no así, como las otras, a una Constitución Local. Ello hace que, su ámbito sea local, pero el orden que las prevé es el federal.

b) *Los reglamentos del Distrito Federal.* La base primera de la fracción VI del artículo 73 Constitucional determina que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República,²⁷ quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. La fracción I del artículo 89 constitucional que el Presidente de la República tiene atribuciones para reglamentar, como antes dijimos, las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Resulta entonces, que el Presidente de la República cuenta con atribuciones, en tanto titular del órgano de gobierno administrativo del Distrito Federal, para reglamentar todas aquellas leyes que emita el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal. De ahí podría resultar que los reglamentos para el Distrito Federal puedan ser objeto del control de la regularidad constitucional, toda vez que las fracciones correspondientes de los artículos 24 a 27 de la Ley Orgánica, en relación con la fracción VIII del artículo 107 constitucional, determinan que las Salas de la Suprema Corte conocerán de los reglamentos que en materia federal expida el Presidente de la República.

c) *Los reglamentos de la Asamblea de Representantes.* La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene atribuciones para dictar bandos,

²⁷ En la actualidad, el Distrito Federal goza entre otros de la prerrogativa de que el Gobernador sea electo mediante voto popular directo, lo que no depende del Ejecutivo Federal al efecto el artículo 3 fracción VI dispone que: "El Congreso tiene

ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos dictados por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto regular las materias que en el propio precepto se enuncian. Sin embargo, para objeto de nuestro estudio lo único que nos interesa saber es, presuponiendo, claro ésta, que tales ordenamientos son objeto del control de la regularidad, si la Suprema Corte cuenta con atribuciones para conocer de ellos. En principio, si las atribuciones otorgadas al Pleno son para conocer de leyes federales o locales tratados internacionales y constitucionales locales, los reglamentos están excluidos del ámbito de competencia del Tribunal Pleno, por lo cual la cuestión se circunscribe a saber si pueden ser considerados o no de la competencia de las Salas.

d) *Las normas individualizadas.* En obvio de repeticiones cabe tener por reproducido aquí lo dicho anteriormente respecto de este tipo de normas en los ordenes federales y locales.

e) *Los ordenamientos municipales.*

a) *Leyes municipales.* Las leyes municipales como las leyes de Ingresos Municipales o de la Hacienda Municipal, etc., que las emite el Congreso Local, han sido consideradas como leyes locales por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y ha considerado consecuentemente que él es competente para conocer de su constitucionalidad.

b) *Los reglamentos, bandos y ordenanzas municipales.* Toda vez que los Municipios carecen de un órgano legislativo propio, las normas generales de mayor jerarquía dentro del orden municipal son los reglamentos, los bandos y las ordenanzas. Este tipo de disposiciones están excluidas claramente de los supuestos

facultad: VI - Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en la materia que únicamente corresponde a la Asamblea de Representantes

de competencia de la Suprema Corte de Justicia, de ahí que la posibilidad de pronunciarse sobre ellas sea indirecta, es decir, vía facultad de atracción.

c) *Las normas individualizadas municipales.* Los órganos municipales pueden crear diversos tipos de normas individualizadas dependiendo del tipo de acto que realicen. Respecto de ellas cabe señalar lo mismo que respecto de las normas de igual carácter propias de otros órganos por este motivo nos parece que no es necesario repetir aquí lo ya dicho.

f) *Las controversias constitucionales.*

Las controversias constitucionales no son juicios de amparo, sino autónomos que se tramitan conforme al Código Federal de Procedimiento Civiles.²⁸ Por tanto, las normas que rigen el amparo no se aplican a estas controversias. Una de las consecuencias de esta situación es que el principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo no rige para estos casos. Por ello, la sentencia que se dicte en una controversia de este tipo es una sentencia derogatoria de la ley o acto inconstitucional de manera general, sin limitarse al órgano que haya demandado dicha inconstitucionalidad.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN 6. Necesidad de crear un sistema de competencia bien delimitado. ®

Siendo el objeto central de este subtema exponer de manera práctica y accesible nuestro sistema federal, en lo que toca a la distribución de competencias, procederemos a comentar en primer término, que el sistema de distribución de competencias que se encuentra contenido en el artículo 124 constitucional exclusivamente se refiere a las facultades que tienen la Federación y los Estados, olvidándose de las atribuciones que tienen los Municipios, debido a que éstos tienen

²⁸ Se señala este ordenamiento, porque era el que señalaba el procedimiento de resolución de controversias toda vez que desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta antes del decreto mediante el cual se reforma el artículo 105 del mismo ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1991, no se expidió la ley reglamentaria correspondiente. En la actualidad y como se observará más adelante este ordenamiento ya no es aplicable directamente sino supletoriamente, en virtud de la expedición y publicación en el mismo órgano oficial el día 11 de mayo de 1995 de la ley que modificó a las fracciones I y II del artículo en comento.

sus facultades dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado a que correspondan, siendo esta ley una norma secundaria, por lo que la distribución de competencias al amparo del numeral antes citado, tiene las siguientes características: a) la establece la Constitución entre el gobierno federal y los Estados de manera igualitaria, b) operan para un mismo territorio los ordenamientos locales, con la supremacía federal y c) se da un modelo de organización político jurídica, mediante una técnica constitucional.

La técnica constitucional mexicana vigente, según lo señala el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, en su obra titulada *Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis)*²⁹ tiene las características siguientes:

- a) Es el canal adecuado para que la distribución de competencias se dé por la aplicación específica del artículo 124 del texto constitucional.
- b) O bien, por nuevas interpretaciones a los preceptos relativos que norman a las denominadas facultades reservadas y delegadas, facultades expresas e implícitas y facultades compartidas (coincidentes y concurrentes).

c) Dada la rigidez señalada por la misma, ha permitido el control de la constitucionalidad y garantizado la obligatoriedad de la distribución de competencias.

- d) Señala claramente el ámbito de competencia del gobierno federal y el de los Estados: actos de gobierno, leyes, reglamentos, resoluciones administrativas y sentencias.

Es necesario, antes de iniciar el desarrollo de este subtema, recordar las definiciones apuntadas en las páginas precedentes de lo que debemos entender por

²⁹ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IIL SEN). *El federalismo mexicano*. México. Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República. Tercera Edición, 1997. P. 95.

facultades concurrentes o coincidentes, expresas o explícitas e implícitas con el objeto de evitar posteriores confusiones.

La presencia de tres órganos de poder dentro de un mismo territorio puede ser y de hecho lo es fuente de innumerables problemas, ya que al existir autoridades federales, estatales y municipales con atribuciones o facultades concurrentes o coincidentes, expresas o explícitas e implícitas que respectivamente les corresponden, se corre el riesgo de que una misma facultad la tengan expresamente concedida a dos o tres órganos de poder según sea el caso, o bien, que un órgano de poder invada la esfera de competencia de otro órgano de poder. Así tenemos por vía de ejemplo del primer caso, la facultad de imponer tributos, lo que puede derivar que un mismo ingreso, rendimiento o utilidad, se vea gravado por dos o tres clases de tributos y para el segundo tenemos que siendo el tema central de esta investigación la invasión de esferas del Estado a los Municipios pertenecientes al mismo, sucede cuando el primero, a través del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado conoce y resuelve controversias y conflictos entre los Ayuntamientos y los particulares, situación la anterior, que estudiaremos con mayor detenimiento en el transcurso de este estudio.

El último caso antes señalado, conduciría a una situación indebida y anormal que puede llegar a implicar verdaderos abusos por parte del Estado sobre sus Municipios ya que la invasión de esferas de un órgano de poder sobre el otro representa un quebrantamiento del federalismo mexicano, el cual crea una supeditación de los Municipios ante el Estado, lo que conlleva a concluir que con estas acciones se atenta y finalmente se anula el principio del "*Municipio Libre*" y que de conformidad con el artículo 41 de la Carta Magna al Estado se le prohíbe hacerlo, ya que hacer lo contrario contraviene las estipulaciones del pacto federal.

En otro orden de ideas, la coexistencia dentro de una misma entidad federativa y dentro de un mismo territorio de estructuras político-administrativas federales y estatales, reclama la presencia de un sistema competencial

perfectamente definido que señale las atribuciones y límites tanto del poder federal como del de los Estados.

Es por ello, que existen conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -como se verá más adelante- mecanismos legales y procesales para los Municipios cuando tienen atribuciones o facultades constitucionalmente reconocidas, las cuales -como ya dijimos pueden ser concurrentes, expresas o implícitas- son invadidas por el Estado al que pertenecen, para reclamar e impugnar se respete su órbita de competencia y pone de manifiesto la primacía de la Constitución General de la República sobre los demás ordenamientos legales; es decir, un medio de defensa para salvaguardar la supremacía constitucional.

F) El principio de separación de poderes.

Para lograr una mejor comprensión de este principio, es preciso asistir a su nacimiento y seguir su desarrollo, por lo que a continuación de una manera breve señalaremos sus antecedentes.

Locke y Montesquieu, formularon la teoría moderna de la división de poderes. Según Locke, para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado. Por su parte Montesquieu dice que, para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder³⁰ ya que "...todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los principales o de los nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las

³⁰ Felipe Peña Páñez *Derecho constitucional mexicano* México, Ed. Porrúa, 1991, p. 212

resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares. Se puede temer que el mismo monarca o el mismo Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Si estuviese junto con el poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitraria, si estuviese junto al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor..”³¹

El principio de división de poderes, en México, tiene sus antecedentes en el sistema político constitucional establecido por la Carta de Filadelfia promulgada en 1787, en la que por primera vez se introdujo la forma de gobierno conocido como “sistema presidencial”.

Sin embargo, resulta curioso destacar que el principio de la división de poderes recibió su primera consagración constitucional en México, debido a la influencia de las constituciones revolucionarias francesas, las que se apoyaron -aún cuando con diversos matices respecto del modelo norteamericano- en el pensamiento de John Locke y Montesquieu, y también con una influencia marcada de Juan Jacobo Rousseau en cuanto consideró a la legislación como un producto de la voluntad general representada en la Asamblea Nacional.³²

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene el principio de división de poderes de la siguiente manera:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

“El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

El artículo 29 y 131 párrafo segundo constitucionales son los que otorgan al Ejecutivo Federal facultades extraordinarias fuera de estos casos si el Congreso de

³¹ Luis Nueda. Antonio Espina. *Mil Libros*. México, Ed. Aguilar, Tomo I, P. 1209.

³² *IBID.* Tomo II. Pp. 1537-1539

la Unión delegase sus facultades al Ejecutivo Federal o cualquier otra autoridad, equivale a admitir la posibilidad de que se quebrante la Constitución, con menoscabo al principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 del mismo ordenamiento. Por ser parte del numeral en comento se hace referencia a esta situación más no se ahonda en ella.³³

La división de poderes consagrada en el numeral en comento es la principal limitación interna del poder público, que haya su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

Nuestra Carta Magna consagró los dos principios esenciales establecidos por Locke y Montesquieu, que son, el respeto de la autoridad a los derechos de la persona y la sumisión del poder público a un conjunto de normas o leyes.

Estos principios se traducen en las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales que se refieren a la garantía de audiencia y de legalidad que más adelante trataremos.

Para la realización de los actos de autoridad, nuestra Constitución Federal establece un procedimiento consistente en que para la validez de un mismo acto se necesite la participación cuando menos de dos poderes, así verbigracia, la celebración de un tratado internacional participan el Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo y el Senado, titular del Poder Legislativo, o bien, otorgando a uno de los poderes algunas de las facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos, así por ejemplo, la facultad judicial que tiene el Senado, titular del Poder Legislativo para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero.³⁴

El principio de división de poderes que consagra nuestra Constitución no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente

³³ Ver nuestro trabajo llamado *La suspensión de las garantías individuales*. Monterrey, Nuevo Leon, s.e. 1992. P. 15

³⁴ Felipe Tena Pomar. *Ob. Cit*. Mexico, Ed. Porrúa, 1991, P. 219

consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el poder legislativo, el poder ejecutivo o el poder judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder.

Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de estricto derecho.³⁵

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.- La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de atribuciones de otro poder. Así el artículo 109 Constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran las posibilidades de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio*, atribuirse facultades que correspondan a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quien se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para ser efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para ser efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

³⁵ Miguel Carbówell Sánchez. *La división de poderes y las fuentes del derecho en México, algunas reflexiones*. *Juridica*, Número 26, Año III, 1996.

Amparo (en revisión 4277/77 Héctor Mestre Martínez y coagravados (acumulados) - 30 de Noviembre de 1978 - 5 votos Volúmenes 115-120, Tercera Parte IR 65

La sumisión de la administración a los dictados de la ley no es sino la expresión más patente de la existencia del Derecho Administrativo.

Dadas las relaciones tan conocidas y tan exploradas entre el derecho administrativo y el derecho constitucional y las afinidades tan palpables que guardan en teoría jurídica nuestra estructura jurídica con la norteamericana, principalmente en lo que se refiere al mecanismo judicial, ya que solo dibujó en el texto constitucional de 1824 su estructura y confirió a la legislación ordinaria y al derecho común jurisprudencial el dar substancia a la estructura, estableciéndose así que el poder judicial residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

Tal ocurre, por ejemplo, con la extensión del principio político de la división de poderes en dos casos. El primero en 1909 cuando se discutió en el seno de la Cámara de Diputados el proyecto de Ley Minera que autorizaba en un precepto a la Secretaría de Fomento a rechazar las oposiciones notoriamente infundadas y que no se apoyaran en ninguna de las causas previstas en la legislación positiva, uno de los constitucionalistas más reputados de la época, Don Fernando Vega, obtuvo que fuese eliminado el precepto porque a su parecer confería a un departamento del Ejecutivo funciones judiciales quebrantando el principio de la división de poderes.³⁶ Es obvio que si vamos a continuar pensando que en México se invade la esfera del Poder Judicial cada vez que la autoridad administrativa se le concedan facultades para aplicar el derecho, no habrá manera de esperar que nuestro sistema jurídico se desenvuelva; y no ciertamente porque se detenga la obra del derecho positivo, que a éste lo determinan las necesidades sociales sino porque se desvinculará de los esfuerzos doctrinales, perdiendo de esta manera el auxilio que dentro de nuestras posibilidades de cultura, la ley debe encontrar en esos esfuerzos. Para contradecir

³⁶ Antonio Carrillo Flores. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*. México, Ed Porra, 1939. Pp. 7-8

posiciones como la apuntada por Fernando Vega nada sería mejor que revelar el alcance del principio de la división de poderes tiene ahora en los países de donde tomamos las bases teóricas de nuestro sistema constitucional.

El segundo, existe cuando una vez otorgada constitucionalmente por el artículo 116 fracción IV, actual V, de la Carta Magna, la posibilidad de instaurar Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatales se invade la esfera competencial de los Municipios al establecerse en la doctrina que el Municipio forma parte del Estado y por ende, éste último puede conocer y resolver controversias y conflictos que son de la competencia exclusiva de los Ayuntamientos.

Así ocurre, por ejemplo, en el Estado de Nuevo León al establecerse en la exposición de motivos que crea el Tribunal Contencioso Administrativo del mismo Estado lo siguiente:

"En la actualidad, el Tribunal Fiscal de la entidad conoce de las resoluciones dictadas en materia tributaria, tanto de las dependencias municipales como las dependencias del Estado. A los Municipios de los Estados no les concede facultad, tanto la Constitución General de la República como la local del Estado de Nuevo León, para crear y establecer sus propios tribunales,³⁷ por lo que sus controversias deben someterse a los tribunales estatales, si los hubiere, o a los tribunales federales para que revisen la legalidad de sus actos sin que esto implique en forma alguna la pérdida de su autonomía."³⁸

Ambos problemas fueron resueltos -al menos superficialmente- en diferentes épocas del pensamiento y desenvolvimiento de la doctrina, el primero, se resolvió constitucionalmente con la adición de la fracción I-B del artículo 104 de la Carta Magna al darle cabida al establecimiento de Tribunales Contencioso Administrativos rompiendo así con la rigidez del principio de la división de poderes estableciéndose el alcance del mismo mediante el otorgamiento constitucional que faculta instituir órganos jurisdiccionales dependientes del Ejecutivo.

³⁷ El subrayado es mío y sobre este tema, véase, el capítulo sexto inciso 5.2 visible en la página 211 y siguientes de esta investigación donde establecimos las razones y motivos por los cuales esta consideración es a nuestro juicio errónea.

³⁸ LXV Legislatura del II Congreso del Estado. Sala de Constituciones. Exposición de motivos que crea la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León. Monterrey, NL, s.e. Pp. 3-1.

El segundo, consistió en la sentencia de la controversia constitucional 1/95 entre el Municipio de Monterrey en contra del Gobierno del Estado de Nuevo León y el Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del mismo Estado donde el Pleno de la Suprema Corte resolvió que: *"los artículos 63 fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del mismo Estado, no vulneran la esfera de competencia de los Municipios."*³⁹

Nosotros en este punto, a pesar de lo que se haya resuelto, exteriorizaremos en forma minuciosa en esta investigación nuestro punto de vista para estatuir que no es posible dicha solución ya que atenta, contra el principio del Municipio libre consagrado en el párrafo primero del artículo 115 constitucional al decir que: *"los Estados adoptarán, ... como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre"*, tomando en cuenta los argumentos esgrimidos por ambas partes en contienda tratando de lograr con ello una mejor constitución, aplicación y ejecución de la justicia administrativa la cual en última instancia sería la que se observaría ensalzada por los gobernados y la administración pública estatal y municipal al establecerse una justicia administrativa más equitativa, justa y recíproca.

Recapitulando, el poder establecido en los artículos 39, 49 y 124 del Código Fundamental que establece el primero, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; el segundo, el principio de *"división de poderes"* y el tercero, la distribución de competencias, estableciéndose así en el primero que el poder es uno solo; el segundo artículo citado tiene una triplicidad de órganos - personas o instituciones investidas de autoridad- y el tercero tiene una triplicidad de funciones -modos de actividad estatal-. Una vez hechas las distinciones necesarias, es preciso enlazar las funciones y los órganos con vínculos orgánicos de colaboración.

³⁹ Véase página 211 y siguientes de este estudio.

Por otro lado, en la actualidad, hay que atender también, que con la reforma de fecha 31 de diciembre de 1994,⁴⁰ el principio de separación de poderes, fue doctrinariamente reformado, toda vez que el Supremo Poder, en la actualidad se divide para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Municipal.

Volvamos al examen del principio de legalidad que apoya al sistema administrativo y encuentra su origen en la teoría de la división de poderes.

Se ha dicho, que la división de poderes puede considerarse:

1. Como postulado político, no puede aplicarse con puridad doctrinaria.
2. Como principio de división del trabajo, es decir la adecuada especificación de funciones.

El principio de legalidad queda dicho, "postulado de la misma mecánica de la división de poderes";⁴¹ indica que la administración no puede realizar actos concretos que estén previstos en una disposición anterior, la que debe tener características de abstracción, generalidad, impersonalidad, permanencia, etc., atributos del acto legislativo al que está sujeta la actividad administrativa, conforme al postulado político conforme el cual el poder detiene al poder y también a sus trabajos o labores están previamente determinados.

El principio de legalidad, derivado de la división de poderes implica:

1. Sumisión de la actividad administrativa a la ley.
2. Respeto a la ley.
3. Limitación del actuar de los funcionarios públicos que no pueda tomar decisiones contrarias a la ley.

⁴⁰ Sobre esta reforma, véase páginas 116 y siguientes de esta investigación

⁴¹ Fernando Garrido Falla. *Tratado de derecho Administrativo*. P. 200

Por *legalidad* debemos entender el conjunto de normas de derecho, que se impone a la administración, es decir, sometimiento a las normas jurídicas y cualidad de conformarse a la ley, lo anterior, se traduce en la ejecución estricta de la ley o utilización del derecho para satisfacer necesidades públicas.

La violación al principio de legalidad implica ilicitud o ilegalidad; en resumen, *arbitrariedad*.

Serra Rojas⁴² establece que en tales casos el funcionario considera la ley indebidamente, por los siguientes motivos:

1. No la toma en cuenta.
2. Señala una indebida interpretación.
3. La aplica con exceso.
4. Reduce el campo de su aplicación.
5. Aplica otra ley, mas no la indicada para el caso.

El *principio de legalidad* genera seguridad jurídica para los administrados, protegiéndolos en contra de las arbitrariedades a que estarían expuestos si la administración no estuviera ligada a normas jurídicas, y a la vez produce firmeza en la actuación administrativa que será conforme a los dictados de la ley, traduciéndose por tanto en una actuación coherente.

Laubadère⁴³ expresa que la legalidad se compone de una pirámide que contiene:

1. Leyes y reglamentos.
2. Principios de jurisprudencia.
3. Principios generales del derecho.
4. Pirámide a la que está sometida la administración.

⁴² Andrés Serra Rojas *Derecho Administrativo*. Mexico, Ed. Porrúa, 1992. T. I, P. 223

⁴³ Laubadère *Tratado*, P. 371 y sigs y núm. 27 y sigs

En los aspectos o campos es donde opera el principio de legalidad:

1. Cumplimiento en la actuación administrativa, de las formas que determine la ley para cada caso.
2. Cumplimiento de las prescripciones de fondo de la materia señalada en la ley; esto es, que la decisión administrativa sea conforme a la ley previamente dictada.
3. Respeto, por el órgano administrativo con facultades para dictar disposiciones que tengan naturaleza normativa, al orden escalonado exigido por la jerarquía de la ley; es decir, legalidad normativa jerárquica.

El concepto de legalidad de un acto administrativo "es más extenso que el de legitimidad porque se integra con éste y el mérito."⁴⁴ Por mérito se entiende la conveniencia y utilidad que tiene el acto administrativo, su adecuación para lograr los fines que tiende a alcanzar.

El órgano administrativo debe apreciar si existieron las circunstancias fácticas u oportunas exigidas para la realización del acto, así como también las condiciones de validez formal del mismo.

Por último, el principio de legalidad que procede del estado de derecho, implica que los órganos administrativos están jurídicamente obligados a actuar fundados en la ley, pero además su actuación tiene calidad axiológica que, para Merkl constituye un criterio político desdeñable por la teoría jurídica.⁴⁵

El acto administrativo está fundado en la ley cuando es subsumible dentro del ámbito de la posibilidad que la ley material o formal deja al órgano con la única limitación de razonabilidad de su elección.

⁴⁴ Manuel Navarro. *En el Acto administrativo*. P. 117

⁴⁵ Adolfo Merkl. *Lección General del Derecho Administrativo*. México, Ed. Revista del derecho público, 1935. P. 22

Dicho de otra manera, la legalidad de la administración implica legitimidad y oportunidad y no solo la primera, como pudiera pensarse a priori. (La conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad).⁴⁶

G) El principio de supremacía constitucional.

La Constitución es la norma legal suprema de todo Estado, ya sea escrita, como lo es en la mayoría de los países del mundo, o no-escrita como en Inglaterra.

En México, el principio de supremacía constitucional, se encuentra consagrado en el artículo 133 de nuestro Código Fundamental, el cual para su estudio en esta investigación y como consecuencia en este apartado, se dividirá en dos grandes secciones, el primero que abarca la primera parte del citado artículo y que trataremos lo relativo a la situación en que se encuentra la norma federal respecto de la local; el segundo, estudiaremos la última parte de dicho precepto que se refiere a su aplicación.

Pasemos pues, a analizar la primera parte del citado artículo, el cual señala lo siguiente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión.”

Necesario es relacionar este artículo con dos importantes ideas: la norma contenida en el artículo 124 constitucional y las facultades concurrentes antes estudiadas

La teoría mexicana no tiene un pensamiento uniforme respecto a la jerarquía de las normas de nuestro país. Mientras García Maynez y la Secretaría de

1020128407

⁴⁶ Gabino Fraga *Derecho Administrativo*, México, Ed Porrúa, 1989 P 223

Hacienda⁴⁷ opinan que existe primacía de la legislación federal respecto a la local, Mario de la Cueva y Miguel Villoro Toranzo⁴⁸ afirman que no existe tal supremacía de la legislación federal

Partiendo del artículo 124 constitucional el cual marca el campo de acción de la Federación y de las entidades federativas y nos dice, como ya expresamos, que todo aquello que no esté expresamente otorgado a la Federación es atribución de las entidades federativas.

La palabra *expresamente* juega un papel relevante en el mencionado precepto, que tiene su antecedente en el artículo 6-2 de la Constitución norteamericana.

El citado artículo a la letra establece:⁴⁹

"This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, and all the treaties made or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land; and the judges of every state shall be bound thereby, anything on the Constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding."

Dicho numeral traducido al español señala que:

"Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que de ella dimanen y todos los Tratados que se celebren que vayan a celebrarse bajo la autoridad de la Nación y los jueces de todos los Estados tendrán la obligación de acatarla a pesar de cualquier disposición contraria que pudiera estar conferida en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado."

⁴⁷ Eduardo García Máynez *Introducción al estudio del derecho* Ed Porrúa, México, 1961, Pp 37-38 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?*, en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo IV, México, 1942, P 395

⁴⁸ Mario De la Cueva *Derecho Constitucional*, México Ed Porrúa, 1965, Pp 16-18 Miguel Villoro Toranzo *Introducción al estudio del derecho*, México, Ed Porrúa, 1966 P 308 También lo sostienen que no existe supremacía del derecho federal sobre el local, sino que los dos ordenes están subordinados a la Constitución Jorge Glaxiola F *La crisis del pensamiento político* Librería de Mamiel Porrúa, México, 1956, Pp 85 y 88 Alberto G Salceda *"Autocontrol de la constitucionalidad"* en Revista Mexicana de Derecho Público, Tomo I número 4 México, 1947, Pp 416-417

⁴⁹ Esta sección conocida como la *cláusula de supremacía*, ha sido llamada el tornillo maestro de la Constitución; es decir, la pieza que mantiene unida toda la estructura. Esto significa sencillamente que cuando las leyes estatales no concuerden con las leyes nacionales estas últimas deben de imponerse. Significa también que para ser válida una ley nacional debe conciliar con la Constitución

Los artículos de la Confederación de los Estados Unidos de Norteamérica determinaron que cada Estado retenía su soberanía, libertad e independencia y que la facultad que no estuviera expresamente concedida a la Confederación se reservaba a los Estados o al pueblo.

La enmienda décima a la Constitución norteamericana admitió el precepto anterior de la Confederación, pero suprimió la palabra *expresamente*, y que esta omisión fue valorada como que el "gobierno nacional puede ejercer poderes incidentales, en adición a aquellos que le han sido expresamente otorgados".⁵⁰

En cambio, en México, el Constituyente de 1856-1857, que conoció el desarrollo de este precepto en Norteamérica, aceptó la palabra *expresamente*, con lo que claramente se indicó que no se deseaba que se diera la misma interpretación al precepto que en Norteamérica.⁵¹

La importancia de la palabra *expresamente* reside en que la Federación solo puede actuar en aquellos renglones que la Constitución le señala y que por tanto son de su competencia, pero no puede actuar más allá de su límite jurídico, porque entonces sus actos son inválidos.

Luego entonces, si la legislación federal se introduce en la competencia de las entidades federativas, esas normas son inconstitucionales. ®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El segundo punto es que, como hemos expresado, en México no existen las facultades concurrentes y por tanto, nunca la legislación federal quiebra a la local.

⁵⁰ John Mabry Mathews *The American Constitutional System*. Mac Graw-Hill Book Company, Nueva York y Londres, 1940. Pp. 125-126. Además la enmienda décima a la letra expresa: "Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por esta a los Estados quedarán reservados respectivamente a los Estados o al pueblo". Nota: Esta enmienda fue adoptada para garantizar a la población que el gobierno nacional no absorbera a los Estados en ella se confirma que los Estados o el pueblo conservarán todos los poderes que no sean conferidos al gobierno nacional. Por ejemplo, los Estados tienen autoridad sobre asuntos tales como matrimonios y divorcios. Sin embargo, la Constitución establece que el gobierno federal puede elaborar las leyes necesarias y apropiadas para el desempeño de sus poderes específicos. Esta disposición hace que resulte difícil determinar con exactitud los derechos de los Estados.

⁵¹ Manuel Herrera y Lasso aclara que el artículo 121 constitucional "No dice exclusivamente sino expresamente, con lo cual están comprendidas en el precepto las facultades de jurisdicción singular o dual otorgadas a los funcionarios federales y las implícitas que hacen posible el ejercicio de aquellas". *Ob. Cit.* Segunda Serie. Ed. Jus Mexico, 1964. P. 228.

Es oportuno traer a colación, la famosa pirámide de Kelsen,⁵² sobre el orden jerárquico de las normas vigentes en todo Estado; el jurista manifiesta que se podría manifestar gráficamente mediante una pirámide, cuya cúspide la representa la máxima y fundamental ley existente dentro del orden jurídico, a la cual se le ha reconocido con el nombre de Constitución, Carta Magna, Código Político, etc., de ella derivan todas las leyes constitucionales, es decir, todas las normas creadas por los órganos constituidos, mismas que deben de estar de acuerdo con ella, sin sobrepasar su sentido ni su espíritu; así tenemos que existen las siguientes clases de normas.

- a) normas constitucionales (cúspide de la pirámide);
- b) normas reglamentarias;
- c) normas ordinarias;
- d) normas personalizadas; (base de la pirámide).

Ahora bien, la primera teoría, la cual es sustentada por García Maynez y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se puede resumir en los siguientes términos:

"existe el principio teórico expreso y terminante de que la Constitución es de naturaleza suprema (artículos 40, 41 y 133), por virtud de ellos, todos los entes y autoridades constituidas por ella están obligadas a acatarla y someter su actuación a lo que ella disponga; por razón de ese principio de supremacía, se afirma que todo acto que la contradiga es nulo."

En este mismo sentido, coincide con ellos, el maestro Elisur Arteaga Nava, al expresar que: "...todo lo anterior es válido en principio y en teoría..." y en sus reflexiones encontramos un viso de desacuerdo al agregar que "...no lo es en el momento que se contrapone con el principio de seguridad y vigencia del orden jurídico prevaeciente...." ⁵³

⁵² Citado por Eduardo García Maynez *Introducción al estudio del derecho*. México. Ed Porrúa. 1991. Pp 85-86.

⁵³ Elisur Arteaga Nava *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso de Tabasco*. México. Ed Monte Alto. 1996. P xxvii

Por lo que toca a la segunda teoría, la cual es sustentada por Mario de la Cueva y Miguel Villoro Toranzo, el primero, distingue entre leyes constitucionales y derecho federal. Para él, las primeras son las que tanto material como formalmente emanan de la Constitución; en cambio, las segundas solo emanan formalmente de ella.

O sea, las leyes constitucionales son parte de la norma fundamental, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece. Un ejemplo de ley constitucional en México es la Ley de Amparo, porque está extendiendo la vida misma de la Carta Magna.

En cambio, el derecho federal es el que deriva de la Constitución, pero sin ser parte de ella, él bien podría ser competencia local, si así lo hubiera juzgado conveniente el Constituyente.⁵¹

En esta forma, en México, el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía en la praxis, el uno no priva sobre el otro, en otras palabras, cuando existe alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debemos examinar qué autoridad es competente respecto a esa materia.

En este mismo sentido, se ha manifestado nuestro más Alto Tribunal de Justicia, con la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas esta se debe resolver atendiendo a que órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual y el segundo al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su

⁵¹ Jorge Caputo, *La interpretación del artículo 133 Constitucional*, en *Sistema de derecho comparado*, tomo II nueva serie, número 4, México, 1979, p. 19.

competencia constitucional *Octava Epoca Instancia: Tercera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: VII-Marzo Tesis: 3a./J. 10/91 Pagina: 56*

Amparo en revisión 1838/89 Bufete Jurídico Fiscal S A de CV y otros 14 de mayo de 1990 Cinco votos Ponente Jorge Carpizo Mac Gregor Secretario José Juan Trejo Orduña

Amparo en revisión 3776/89 Carracedo Alimentos S A de CV 18 de junio de 1990 Unanimidad de cuatro votos Ponente Sergio Hugo Chapital Gutiérrez Secretario Francisco Javier Cárdenas Ramírez

Amparo en revisión 252/90 Drovev S A de CV 18 de junio de 1990 Unanimidad de cuatro votos Ponente Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario Francisco Javier Cárdenas Ramírez

Amparo en revisión 2118/89 Constructora Copan, S A de CV 6 de agosto de 1990 Cinco votos Ponente Sergio Hugo Chapital Gutiérrez Secretario Francisco Javier Cardenas Ramirez

Amparo en revisión 2010/90 Sales del Bajío S A de CV 13 de agosto de 1990 Cinco votos Ponente Mariano Azuela Guitron Secretaria Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot

Tesis de Jurisprudencia 10/91 aprobada por la Tercera Sala de este Tribunal en sesión privada celebrada el once de marzo de mil novecientos noventa y uno Por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros Presidente Salvador Rocha Díaz Mariano Azuela Guitron Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y José Llanos Duarte

NOTA Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 39, Marzo de 1991, pág. 47

Es decir, no puede existir contradicción entre una norma federal y una local, sino el problema es de competencia como se demostrará en el capítulo quinto de este estudio.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Tanto la legislación federal como la local están subordinados a las leyes constitucionales y a los tratados internacionales y sobre todas ellas, resplandece la única norma suprema y base de todo el orden jurídico. *la Constitución.*

Una vez estudiada la primera parte del numeral 133 de nuestra Carta Magna, nos corresponde ahora reseñar su aplicación, la cual se encuentra establecida en el artículo en comento en su segunda parte que señala a la letra:

" Los jueces de cada Estado, se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados "

Este tema ha levantado gran polémica, y la doctrina se ha visto en desacuerdo mientras que la Suprema Corte y Tribunales Colegiados han adoptado una posición intermedia.⁵⁵

Si bien es cierto que la lógica jurídica nos indica que ordenemos nuestro cuerpo legislativo de manera jerarquizada, en donde la Constitución y los tratados internacionales ratificados son la cuspide, y las demás leyes deberán subordinarse a ésta y a los segundos para considerarse válidas; es decir constitucionales⁵⁶ también es cierto que un buen jurista hermeneuta, debe interpretar la Constitución sistemáticamente, esto es, tomando en cuenta todo el cuerpo legal y su sentido y no sólo preceptos aislados para darles significado

En el caso de que una ley local sea contraria a la Constitución o leyes y tratados expedidos por el gobierno federal, el artículo 133 obliga a los jueces locales a no aplicarla, es obvio que quien ha jurado respetarlos se sienta constreñido a no violarlos y se abstenga de materializar en un caso concreto la legislación propia que estima contraria a las normas fundamentales.

Como se ha visto, las fracciones XI y XII del artículo 107 hacen intervenir a los jueces locales en la defensa de la Constitución; además, la resolución de las controversias que se suscitan en torno del cumplimiento y aplicación de las leyes federales es una facultad coincidente

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En todo caso, en cumplimiento de la obligación que les impone el artículo 133, los jueces locales ven circunscrita su acción por los siguientes principios: no pueden hacer declaraciones generales; se deben de abstener de aplicar la ley local que estiman contraria a la Constitución y, en todo caso sus decisiones serán revisables

⁵⁵ El eminente Magistrado Cénario Gregorio Pimentel, actual Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha comentado que el autocontrol de la constitucionalidad además de ser difuso es profuso y confuso, términos similares a los que utiliza cuando ha comentado la crisis del amparo mexicano frente a los intereses difusos.

⁵⁶ Si consideramos el principio de supremacía constitucional en el sentido apuntado como un principio constitucional, tenemos que este flagrantemente es violado por la cotidiana aplicación de leyes dechadas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que no han logrado retener su esencia como fuente formal del derecho debido a la carencia de interés, falta de práctica y desuso por parte de los legisladores ya que por ser materia federal exclusivamente ellos pueden proponer iniciativas de reformas a la ley.

ante el superior y los Tribunales Federales, a fin de cuentas, son éstos quienes tienen la última palabra en materia de constitucionalidad.⁵⁷

Con las anteriores ideas nos encontramos frente a un problema a resolver, y éste a razón de la existencia de la segunda parte del artículo 133 constitucional que manda a los jueces locales a ceñir sus actos a la Constitución Federal; y la pregunta a resolver es la siguiente: ¿Qué ley debe aplicar el juez local si estima inconstitucional la ley en que fundan sus pretensiones las partes?

A nuestro criterio y siguiendo lo expresado por el Licenciado Gutiérrez Welsh, "...la ley es un mandato popular, por lo que el juez, ante ella, debe aplicarla sin entrar a estudiar su constitucionalidad, ya que esa digna y comprometedora tarea ha sido encargada expresamente a los Tribunales Federales, los cuales mediante su jurisdicción de amparo, resolverán constitucionalmente sin perturbar el orden competencial de funciones..."

El tema específico que estamos tratando lo comentan numerosos estudiosos del derecho, la mayoría de ellos hacen estudios aislados y desvinculados, por lo que les resulta "lógica" aunque con cierta confusión de ideas la aplicación del multicitado artículo 133 constitucional en su segunda parte. Adelantándonos un poco, por nuestra parte pensamos, que este artículo no se adapta en nada a nuestro sistema de control constitucional, además es atentatorio y dislocador del régimen de derecho respaldado por nuestro Código Político

Un tratadista que aborda el tema de manera excepcional, es el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, quien expone a grandes rasgos que el artículo 133 es dislocador del sistema y en particular sobre la actuación de los jueces locales afirma:

"...para hacer a un lado la ley local, el juez tendría que apreciar la constitucionalidad de un acto ajeno, como es dicha ley, expresión de la

⁵⁷ Elisur Arcega Nava. *Op. Cit.* P. 563

voluntad de la legislatura del Estado. Ya hemos visto que los actos de todas las autoridades tienen la presunción sólo puede destruirse, cuando se trata de actos ajenos, por sentencia del Poder Judicial Federal. En virtud de este tipo de principio, el juez ordinario se halla en igualdad de condiciones que la autoridad administrativa: debe aplicar la ley, sin juzgar de su inconstitucionalidad.”

Al respecto el maestro Burgoa, comenta:

“...si en un terreno estrictamente teórico-constitucional toda autoridad esta obligada a ceñir su actuación a los mandamientos de la Ley Fundamental contra cualquier disposición legal secundaria que se le oponga, en un ámbito real, práctico, el cumplimiento efectivo o aparente de esta obligación traería como consecuencia la subversión de todo orden jurídico y principalmente, el caos en la jerarquía autoritaria en detrimento de los intereses del Estado.

Antes de continuar con nuestro análisis, nos gustaria apuntar algo, respecto del comentario del maestro Burgoa; si tenemos como cierto lo que manifiesta él, ¿cómo es posible que un sistema jurídico proponga su autodestrucción?, ¿acaso esto es igual de lógico que la aplicación estricta del artículo 133?

Nosotros definitivamente pensamos que el autocontrol de la Constitución es contrario a un régimen competencial, donde el medio de control constitucional es principalmente el juicio de amparo, cuya competencia y jurisdicción es de los Tribunales de la Federación por mandato expreso de la Constitución.⁶⁰

La otra corriente doctrinaria es encabezada por el maestro Gabino Fraga, y su teoría ha sido reconocida con su mismo nombre (teoría Fraga), ésta la podemos consultar en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,⁶¹ donde se publicó su opinion respecto de un caso de revisión de amparo que le toco conocer cuando él fue Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La revisión en cuestión es en contra de una sentencia de un Juez de Distrito de Piedras Negras, en la que se invocaron como actos de la autoridad responsable,

⁵⁸ Felipe Terrazas y Gómez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Mexico Ed. Porra, 1985, P. 511

⁵⁹ Ignacio Ruiz, *El juicio de amparo*, Mexico Ed. Porra, 1999, P. 162

⁶⁰ Lo anterior no significa que el juicio de amparo (como medio de control constitucional) es el ideal, o que el autocontrol es a todas luces inefectivo, inefectivo o al menos inconveniente, sino que ambos son incompatibles, dentro de un sistema homocéntrico o heterocéntrico, pero excluyentes y no compatibles.

⁶¹ Gabino Fraga, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Mexico, 1912, P. 131

"la resolución dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación en Pleno, el 25 de septiembre de 1939, en la que se declaró que las Salas del mencionado Tribunal, son incompetentes para decidir acerca de la constitucionalidad de leyes".

En el considerando tercero de la ejecutoria citada, en resumen dice, que la Sala Responsable se negó a estudiar los problemas de inconstitucionalidad que le fueron propuestos en la demanda de nulidad, fundándose en la jurisprudencia establecida por el Pleno del Tribunal Fiscal, misma que reconoce que las Salas son incompetentes para decidir acerca de constitucionalidad de leyes.

En la demanda de amparo que se comenta, se considera que esta decisión es violatoria de garantías porque es inexacto que la Sala Responsable este incapacitada para juzgar el problema de inconstitucionalidad que se trata. Y el maestro Fraga opina al respecto que:

"La jurisprudencia establecida sobre la materia sostiene que en los recursos ordinarios no se pueden plantear cuestiones que versen sobre la inconstitucionalidad de las leyes, pues este linaje de problemas solo puede ser tratado en el juicio de garantías. Esta Sala considera errónea la jurisprudencia anterior y estima que debe ser modificada."⁶²

Fraga expone que por ser la Constitución la ley fundamental y suprema, y todas las actividades realizadas por las autoridades deben estar sujetas a las prevenciones constitucionales.⁶³

Además el maestro comenta que como la Constitución forma el regimen jurídico primario, es evidente que los órganos por ella creados para su actuación, afronten y decidan, en primer lugar, las cuestiones de interpretación a que dan lugar los textos legales de la Constitución que interesen al ejercicio de sus facultades, pues de otro modo sería imposible su actuación.

⁶² Gabino Fraga, *Ob. Cit.* P. 133

⁶³ Horacio Avilés Álvarez de Albuca, *Amparo contra leyes*, Mexico Ed. Julio 1983 P. 91

Dicho anterior se desprende que todas las autoridades deben de interpretar la Constitución, lo que nos llevaría, sin duda alguna a un caos, sin embargo, para los fines de nuestro estudio sería bueno seguir analizando la teoría de Fraga quien continúa diciendo.

"es por lo mismo indispensable demostrar que la facultad otorgada al Poder Judicial en los términos de los artículos citados, no está en contraposición con la obligación de los demás poderes públicos de ajustarse en todo caso y preferente a la Constitución..."⁶⁴

Concluye el ministro Fraga exhortando a que se modifique la tesis que había sustentado la Suprema Corte y que coincide con la del Tribunal Fiscal de la Federación, en el sentido de que es imposible que autoridades diversas al Poder Judicial Federal (en jurisdicción de amparo) conozcan y decidan sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias y el anterior exhorto en razón de haber demostrado su teoría.

Al parecer este proyecto de Fraga no fue admitido por la Segunda Sala, ya que como afirma Burgoa, citando a Matos Escobedo:

"la tesis que inspira la ponencia del Ministro Fraga no tiene hasta estos momentos más que un valor doctrinario, porque no ha sido aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación"⁶⁵

Continúa expresando el maestro Burgoa:

"es más, como diríamos nosotros, dicho Alto Tribunal ha sostenido que para ajustar sus actos a la Constitución, todas las autoridades deben preferir ésta a cualquier ley secundaria; pero la apreciación que formulen no emana de una competencia jurisdiccional para dirimir controversias constitucionales, lo que correspondiente privativamente al Poder Judicial Federal, sino al deber de acatar, bajo su personal responsabilidad, la supremacía de la Carta Fundamental".⁶⁶

⁶⁴ Gabino Fraga *Ob. Cit.* P. 136

⁶⁵ Ignacio Burgoa *Ob. Cit.* P. 163

⁶⁶ *Ibid.* P. 163

Por lo anterior nos damos cuenta que no existe una contradicción, pero si una incompatibilidad, ya que la Constitución ordena igualmente al Poder Judicial Federal que al de los Estados, lo cual es imposible dentro de nuestro régimen jurídico, pues como veremos, dicha concurrencia en materia de revisión de la constitucionalidad significa una violación flagrante a la misma Carta Fundamental

Para continuar en nuestro análisis, nos es preciso el reflexionar sobre las consecuencias que provocaría el estricto cumplimiento del referido numeral 133 constitucional

Primariamente implicaría que los jueces locales tendrían que apreciar sobre la constitucionalidad de leyes, tarea la cual, como hemos mencionado, ha sido encomendada expresamente a los Tribunales Federales; además tendría que dejar de aplicar tal ley, ¿qué es lo que va a aplicar?, porque la Constitución no substituye a la ley inconstitucional,⁶⁷ lo anterior implicaría necesariamente otra violación al artículo 16 constitucional.

Si se aplicara estrictamente el artículo 133 constitucional, además de lo anterior estaríamos en el absurdo de que el juez sustituiría la función del legislador violando otro de nuestros principios constitucionales básicos, como el que consagra el artículo 49 párrafo segundo de la Carta Magna antes transcrito.

Como lo hemos manifestado, no creemos que sea propio de un orden constitucional el tratar de mantener la integridad de la Constitución a costa de la flagrante mutilación de preceptos que son del mismo orden o jerarquía constitucionales.

⁶⁷ La Constitución como norma de normas, no contiene a detalle situaciones en particular o específicas como las leyes secundarias lo hacen y lo anterior tiene su razón en la naturaleza de cada uno de los cuerpos legales comentados: excepcionalmente en materia de derecho penal la Constitución establece ciertas normas exactas y por demás específicas sin embargo no nos dice nada al respecto de los contratos civiles y mercantiles, sobre derecho marítimo, sobre derecho ecológico, sobre derecho laboral, etc. por lo mismo, si la ley que se juzgara de inconstitucional por el juez de primera instancia, fuera alguna que concerniera las materias señaladas, que aplicara el juez al caso concreto, si continúa estimando de inconstitucional una ley secundaria ¿caso aplicaría el amplísimo criterio de justicia y equidad como si el fuera quien dice e impone el derecho? ¿acaso no es esta la función del Poder Legislativo? ¿caso no se viola lo establecido en el artículo 49 segundo párrafo y los artículos 11 y 16 constitucionales?

Por todo lo anterior, no aceptamos que un juez local pueda juzgar sobre la constitucionalidad de leyes, lo que implicaría adoptar la teoría del control difuso de la Constitución; y para ello es necesario tener como en Estados Unidos, las bases y la congruencia de todo el ordenamiento constitucional.⁶⁸

En este sentido se ha manifestado nuestro más alto Tribunal de Justicia al establecer el siguiente criterio jurisprudencial:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador federal o local tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen, es decir toda vez que la Constitución es la ley suprema ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimeros estos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconformidad de la ley secundaria con la fundamental para aplicar o no aquella, según que al Código Político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige según el cual solo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema cuando la ley del estado o local la contraría ya que de acuerdo con los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Ahora bien, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local sin embargo también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales ya que es un tribunal solo de legalidad, en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, de conformidad con el artículo 104 del precepto cimeros, solo compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los demás Poderes de la Unión y si bien el mismo precepto prevé la existencia de Tribunales Administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la

⁶⁸ Se pudiera considerar el anterior medio de control sin lugar a dudas pero esto significaría necesariamente una reestructuración de nuestro orden constitucional ya que como hemos visto existe una enorme incompatibilidad entre el autocontrol contenido en el numeral 133 y el heterocontrol asentado en los numerales 103 y 107, todos ellos del Código Fundamental.

Sin embargo nosotros no creemos que esta sea la forma idónea para avanzar o evolucionar en tan importante materia, sino que nosotros preguntaríamos por una modificación a la Constitución y la Ley de Amparo en el sentido de que bajo la misma estructura actual del medio de amparo la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de su jurisprudencia pudiera dejar sin efectos una ley declarada inconstitucional, ya que conforme al principio de supremacía constitucional, lo contrario no sería más que buenos deseos, sin llegar a ser un derecho o garantía de los gobernados.

Nación iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que el Tribunal de Anulación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo a través de "su tribunal" estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo. En estas condiciones no le asiste razón a la quejosa en el sentido de que, en los términos del artículo 133 multicitado, el Tribunal Contencioso Administrativo debió examinar el concepto de nulidad donde planteaba el argumento relativo a la "ineficacia" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por carecer del refrendo de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 92 de la Carta Magna ya que el Tribunal Fiscal carece de competencia para pronunciarse sobre tales cuestionamientos porque el argumento de mérito no es, en absoluto, de contenido meramente legal, aun cuando el requisito del refrendo también se encuentre contemplado en una ley ordinaria, sino que alude a la constitucionalidad de dicha ley pues si se sostuviera que la misma es "ineficaz" por carecer del refrendo, como pretende la quejosa la consecuencia sería su no aplicabilidad en el caso concreto por ser contraria a la Ley Suprema, cuestionamiento que, lógicamente es de naturaleza constitucional, sobre el cual el Tribunal Contencioso Administrativo no puede pronunciarse. *Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente. Semanario Judicial de la Federación Tomo: III Segunda Parte-1 Pagina: 228*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 1157/85 Offset e Impresos S A 14 de marzo de 1989
Unanimidad de votos Ponente Genaro David Gongora Pimentel Secretaria María Guadalupe Saucedo Zavala

En armonía con el criterio jurisprudencial que antecede, se ha manifestado el Tribunal Fiscal de la Federación sobre este tópico, de acuerdo con la jurisprudencia emitida por éste último órgano jurisdiccional en el mismo sentido al estatuir lo siguiente:

CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.- El Tribunal Fiscal de la Federación no tiene facultad para estudiar y resolver problemas relativos a la constitucionalidad de leyes aunque sí puede estudiar la constitucionalidad de Reglamentos y actos

C S entre No 24546/37 y 2089/38 - Resuelta el 30 de octubre de 1939, por 8 contra 6

RTF 1937-48 p 191

También es necesario hacer hincapié en este apartado, y realizar a manera de preámbulo el estudio de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, la primera, invención del Constituyente de 1917, y la segunda, producto de una reforma realizada en 1994, por el Congreso de la Unión, con la anuencia de las Legislaturas de los Estados, son dos medios por virtud de los cuales

se contigra la constitucionalidad, se defiende y se hace operante el principio de supremacía constitucional que es propio de una Carta Magna, se sancionan con nulidad los actos que atentan contra ellos y se encauza la acción de los poderes y órganos, federales o locales, a lo previsto y mandado por ella.

Por lo que toca a la controversia constitucional, nos reservamos iniciar su estudio integral en otro apartado de este trabajo, toda vez que para realizar un análisis exhaustivo de este tema, hemos creído conveniente realizarlo en el capítulo tercero apartado b) y capítulo séptimo apartado a) de esta obra.

Por otro lado, existen, otros medios de control o de defensa de la Constitución; son de diversa índole, en uno de ellos, el juicio de amparo, los particulares son los que entablan la acción y los corresponsables del desarrollo del proceso; en otros, la responsabilidad del control, en primera instancia se hace recaer en los jueces de los Estados (artículo 133 constitucional). Se trata de instituciones de excepción. Antes que todos ellos, como medio principal, general e ilimitado, está el autocontrol, previsto en términos amplios, en el artículo 128; su texto obliga y comprende a toda clase de servidores públicos, excepción hecha del Presidente de la República y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; respecto de ellos, existe un texto y una responsabilidad específica: la que establecen los artículos 87 y 97 constitucionales.⁶⁹

En algunos casos, tanto la controversia como la acción, tienen en común, como característica especial y propia, la de que cuando la acción intentada prospera, los efectos de las resoluciones que dicta la Suprema Corte, no se limitan a quienes fueron partes, pueden tener efectos generales.⁷⁰

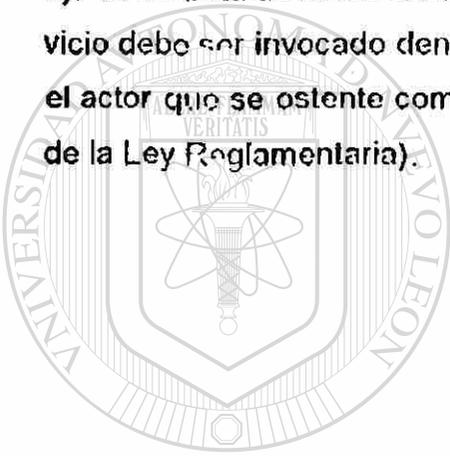
Ambas instituciones están referidas solo a autoridades constituidas y a los actos ordinarios que ellas realizan, con vista a un real e infundada facultad o

⁶⁹ Elisor Arce y *et al.* Ob. Cit. P. 81

⁷⁰ *Ibid.* P. 81

atribución que para ellas derivan, la actuación de aquellas es la que se juzga a la luz de la Constitución.⁷¹

Por último, y para concluir este apartado, hemos de señalar que, toda ley tiene a su favor la presunción de estar de acuerdo con la Constitución; esa presunción es válida, salvo que exista una declaración de inconstitucionalidad; si ésta se obtiene por vía de amparo, es de efectos relativos; para obtener la declaración correspondiente por vía de la acción de inconstitucionalidad, es necesario que ella se haya entablado dentro del plazo de treinta días naturales siguientes (art. 105 fracción II). Si se trata de actos susceptibles de ser impugnados por vía de la controversia, el vicio debe ser invocado dentro de los treinta días que sigan a la notificación del acto, el actor que se ostente como conocedor o que signa a su publicación oficial (art. 21 de la Ley Reglamentaria).



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

⁷¹ *Ibid.*, p. 5511

CAPITULO SEGUNDO

EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL O LOCAL

A) El Estado

1.- Atribuciones.

Las atribuciones de los Estados miembros de la Federación, se encuentran reguladas por el artículo 116 de la Carta Magna, antes estudiado⁷² más sin embargo, por el tema objeto de este estudio solamente se transcriben a la letra las siguientes fracciones.

"Artículo 116. el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

V. Las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;⁷³

VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de 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 las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

⁷² Remitimos al lector a lo expuesto en el capítulo primero y más concretamente a páginas 8 a 16 de esta obra

⁷³ Cabe hacer la aclaración de que el contenido de esta fracción se encontraba hasta antes de la reforma del 22 de agosto de 1996, en la fracción IV del mismo artículo

2 La supremacía constitucional ante el numeral 124 de la Carta Magna.

Como quedo establecido en el capítulo primero apartado g) referente a que en México cuando existe una aparente contradicción entre una norma federal y una local debemos examinar qué autoridad es competente respecto de esa materia, pues así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷⁴

Es por ello que debemos empezar por analizar la competencia de los Tribunales de los Estados; pero en especial los que se encuentran en nuestro Estado: Tribunal Superior de Justicia, Jueces Comunes, Juntas Locales y demás Tribunales, se origina en la Constitución General y como acertadamente lo señala el maestro Elisur Arteaga Nava: "es ella la medida definitiva y suprema"⁷⁵ y agrega:

"Los Tribunales locales, junto con los federales, contribuyen a hacer efectivo el principio de legalidad y de una u otra forma, son instrumentos que legitiman el tipo y al sistema de denominación que se da en el país. Gozan de una cuádruple competencia: aplican la Constitución, las leyes federales y los tratados; a nivel local, aplican la Constitución y las leyes estatales."⁷⁶

Por lo que toca al tema a tratar en este apartado, él mismo manifiesta que:

"Independientemente de la distribución de competencias que deriva del artículo 124, el campo de la acción de los jueces de los Estados, facultades, limitaciones, obligaciones, prohibiciones e inhibiciones, se ve circunscrito primeramente por la Constitución General y, en segundo término, por las Cartas y leyes locales."⁷⁷

Es de sobra sabido que por mandato de los artículos 14 y 16 de la Constitución General, todos los jueces están obligados a respetar los derechos procesales que para los individuos derivan de la Carta Magna. Los legisladores locales, al dictar las leyes orgánicas respectivas y los códigos de procedimientos y de actuación

⁷⁴ Tesis visible en la página 55 y siguiente de esta obra

⁷⁵ Elisur Arteaga Nava *Ob. Cit.* p. 551

⁷⁶ *Ibid.* p. 553

⁷⁷ *Ibid.* p. 551

correspondientes están obligados a establecer los sistemas adecuados a fin de que se respeten y se hagan efectivos

Es necesario hacer una aclaración, esta obligación de los jueces derivada de la Constitución Política, no se encuentra consagrada en este ordenamiento, para las entidades públicas de menor jerarquía, pues el único numeral que se refiere a esta situación es el 124 y este exclusivamente señala las facultades de los poderes federales y los de los Estados, olvidándose por completo de las facultades o atribuciones de los Municipios por lo que para saber cuáles atribuciones les pertenecen tenemos que atender, en el caso de Nuevo León, a la Constitución Local, Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del propio Estado

3 La división de poderes.

Retomando las ideas expuestas en el apartado "f" del capítulo primero, de esta investigación tomaremos este epígrafe como conclusión de aquel sobre este particular, puesto que sólo nos resta por señalar la diferencia que existe entre las tres funciones a saber legislativa, ejecutiva y judicial y los órganos o niveles de gobierno: federal, estatal y municipal

Durante años el principio de división de poderes fue considerado como un esquema o marco lo suficientemente amplio para dar cabida a todas las funciones del Estado, al punto que cualquier intento por desbordarlo era visto como una conculcación de la libertad, o propiciaba un intento por lograr las reducciones o interpretaciones necesarias para que cualquier nuevo órgano o función tuviera en él cabida. Con el correr del tiempo y la progresiva expansión de las actividades del Estado, el esquema de división tripartita de poderes se percibió insuficiente. Por lo que, en la actualidad como lo señaló muy acertadamente, el maestro José Ramón Cossío Díaz, ya no se puede sostener el principio de división de poderes, al manifestar que *la especialización de los procedimientos litigiosos, la necesidad*

de conducir los cada vez más importantes procesos electorales,..." ⁷⁸ y sigue manifestando este autor "...dieron lugar a nuevos órganos estatales cuya ubicación dentro del esquema fue cada vez más difícil." ⁷⁹

Y por su parte, el Lic. Adolfo J. Treviño en la conferencia antes citada, manifestó sobre el particular que: "ya no se puede sostener una división de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial" ⁸⁰ mas sin embargo, fue omiso en esa ocasión, en cuanto a señalar según su apreciación muy particular, cual sería entonces la forma de dividir al Supremo Poder para su ejercicio y que quedara plasmado dentro del contenido del artículo 49 constitucional primer párrafo

Nosotros en este sentido opinamos igual, mas también proponemos que el numeral en comento quede redactado de la siguiente manera "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal." Y como no existe en la actualidad, argumento jurídico válido para no reformar en este sentido dicho numeral, si acaso existiría un sentimentalismo por las ideas expuestas de Locke y Montesquieu, al crear la división tripartita del poder, que es uno solo y exclusivamente se divide para su ejercicio, por lo que no encontramos fundamentos jurídicos para llegar a la conclusión de que se divida para su ejercicio solo en tres órganos y no en los que sean necesarios para el mejor ejercicio de dicho poder

B) El municipio.

1 Definición

Para Gabino Fraga el Municipio "no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente

⁷⁸ José Ramón Ossorio (ed). *Constitución, Tribunales y Democracia*. México: Ed. Thomas, 1998. P. 63

⁷⁹ *Ibid.* P. 63

⁸⁰ Adolfo J. Treviño. *Conferencia sobre la justicia administrativa*. México: Ed. Porrúa, noviembre de 1991 en la Ufem. Memento No. 1. P. 12. <http://www.legislativa.gob.mx>

establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada ⁸¹

No coincidimos con la definición antes expuesta porque el Municipio siempre ha tenido, aunque no se le reconozca jurídicamente, un cuerpo directivo que ejerza las tres funciones; pero siempre en la elaboración, ejecución y aplicación judicial de la ley, siga las reglas de separación lógica de funciones legislativa,⁸² ejecutiva y judicial.

Para Julio D' Acosta el Municipio "es un gobierno ejercido por los miembros de una colectividad en un territorio y época determinados, para la satisfacción de necesidades colectivas o la realización de su bien común específico."

De la definición anterior, se infiere que el Municipio como comunidad natural, tenga el poder, el derecho subjetivo correlativo del deber de realizar el bien común y derivado de éste de darse sus normas, prever a su ejecución y juzgar sobre su aplicación. Es decir, debe tener sus propios órganos legislativo, ejecutivo y judicial, sin que esto signifique que el mismo grupo que dirige la comunidad no pueda legislar, ejecutar las leyes y juzgar conforme a ellas, sino que debe organizarse en diferente forma para el desempeño de cada función.⁸³

De lo expuesto con antelación se pudiera pensar en el rompimiento del principio consagrado en el artículo 49 constitucional,⁸⁴ antes transcrito, siguiendo el argumento razonado por el Licenciado Adolfo J. Treviño al estatuir que:

⁸¹ Gabino Haza *Derecho Administrativo*, México Ed. Porrúa, 1992, P. 219.

⁸² En México, en la actualidad, los Municipios carecen de órgano legislativo autónomo. Las funciones legislativa y judicial de orden municipal, corresponden a los poderes de cada Estado. Similiter semejante acontece en el Distrito Federal, en donde la función legislativa corresponde al Congreso de la Federación, y la judicial, dispone el artículo 73, fracción VI constitucional, al cumplimiento de la ley.

⁸³ Julio D' Acosta *El fuero del Municipio*, México, Jus, 1987, p. 212.

⁸⁴ Véase página 12 de este estudio.

"El Municipio forma parte del Estado, ya que el sistema político-jurídico mexicano está sostenido en una división de poderes que es el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial no incluye como poder aparte al Municipio. Entonces, dentro de la estructura jurídica del Municipio pertenece al Estado y los actos que dicten son estatales; ellos son autoridades estatales aunque se les llame Municipios y sea libre para administrar su hacienda no para integrarla, la integración la hace el Congreso del Estado e incluso muchas de las resoluciones, los órganos administrativos del Municipio son resueltos por autoridades estatales dentro del organigrama del Estado, o sea, que forman parte de la estructura del Estado y como está controlada por el Estado, por el Gobernador, las leyes o reglamentos que dicta tienen que estar fundados también en bases que expida el Congreso, o sea, que tienen una autonomía plena; la autonomía que tiene es para manejar su hacienda y hasta ahí llega; forma parte del Estado, y consecuentemente debe considerarse como autoridad en sentido lato como dentro de la estructura gubernamental no debe sostenerse siquiera esa confusión que ha sido resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."⁶⁶

A nuestro criterio, el Licenciado Adolfo J. Treviño, se ha basado para decir que ha sido resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en dos tesis de jurisprudencias principalmente, ambas se interrelacionan entre sí, la primera de ellas, se refiere al principio de división de poderes que en este momento estamos tratando y la manifestó en la conferencia dictada en la UdeM y la segunda, aparece publicada en su libro titulado "Tratado de derecho Contencioso Administrativo", la cual hace alusión al tema a desarrollar en esta investigación. A continuación se transcriben las tesis de jurisprudencia antes referidas:

MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS. Aun cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Política del país, y aún cuando los mismos forman un organismo independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo, tienen, por consiguiente, personalidad jurídica para todos los efectos legales ello no obstante tales condiciones no contribuyen a los Municipios el carácter de poder político a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquella esta limitada a una fracción del mismo y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte competencia para intervenir en las aludidas controversias *Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XLV, Pagina 3577*

PRECEDENTES

⁶⁶ Adolfo J. Treviño Garza. *Ob. Cit.* Pp. 360-361 de esta obra

Controversia constitucional 2/19358 entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motul, Yucatan y los poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado Promovido por Carrillo Javier Arnaldo en funciones de Presidente Municipal Unanimidad de 17 votos Tesis relacionada con jurisprudencia 117/85

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTATAL, TRIBUNAL DE LO. Las constituciones y leyes locales que lo facultan para resolver las controversias entre los particulares y las autoridades municipales no atentan contra la esfera competencial de los ayuntamientos. De conformidad con la exposición de motivos y los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión que intervinieron en el procedimiento de enmienda constitucional que culminó con la modificación de varios artículos de la Ley Fundamental en materia de Administración de Justicia, cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete en relación con el artículo 116, fracción IV que establece la facultad de las legislaturas locales instituir en las constituciones y leyes de los Estados Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la "Administración Pública Estatal" debe interpretarse que dentro de esta se contemplan las autoridades municipales. Esto es así en virtud de que fue la teleología de la reforma el restituir un sistema integral de justicia administrativa que permitiera fortalecer el Estado de Derecho, mediante la creación de estos órganos jurisdiccionales que velaran por el respeto de los derechos de los gobernados. En consecuencia la creación y actuación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatal al dirimir las controversias entre los órganos municipales y los particulares, no merma, limita o restringe la esfera competencia que les otorga la Constitución General de la República o las demás leyes estatales.

Nosotros no creemos que suceda tal rompimiento en dicho principio, como lo manifiesta el Lic. Adolfo J. Treviño pues como se puede observar en el transcurso del tiempo han surgido reformas y tesis jurisprudenciales tendientes al fortalecimiento constitucional del Municipio, baste para sustentar lo que antecede, la reforma al artículo 105 constitucional que otorga al Municipio la posibilidad de ocurrir ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en defensa de sus atribuciones constitucionalmente reconocidas, y el criterio actual de nuestro más Alto Tribunal de Justicia al considerar al Municipio como un poder político.⁶⁷

En síntesis, podemos decir que el Municipio es una unidad independiente y autónoma, siendo un poder de facto dentro del Estado y se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución, siendo ésta un elemento *sine*

⁶⁶ Adolfo J. Treviño Garza. *Op. Cit.* México Ed. Uru y 1997. Pp. 16-1

⁶⁷ Véase página 253 a 254 de esta obra.

qua non de la prestación de los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada

2. Consagración del Municipio por el Constituyente de Querétaro de 1917.⁸⁸

No podemos contemplar al Municipio en la única visión de entidad descentralizada, aunque administrativamente sea su primaria connotación. Como tampoco podemos quedarnos con la aislada comprensión de un fenómeno administrativo elevado a rango político: la adopción de la institución jurídica del Municipio mexicano adquiere un singular perfil en el Constituyente de Querétaro de 1917. La segunda comisión de constituciones de este Congreso al estudiar el proyecto del Primer Jefe claramente expresó que el establecimiento del Municipio libre venía a constituir la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.

Por supuesto que el Municipio encaja perfectamente en la forma típica de la descentralización del Poder, dado que todo Municipio es primeramente una forma natural y primigenia de organización comunal: esta característica natural de todo Municipio adquiere una singular importancia dentro de nuestra composición política y democrática, pues de esta forma, el Municipio se consolida como fundamental institución dentro de la organización política mexicana en su conjunto.

3. El desarrollo constitucional de los Municipios.⁸⁹

El Constituyente de 1917, con gran visión crea desde el orden federal al Municipio como una institución, especificando las bases fundamentales, que correspondían a su entorno normativo y a su estructura, bases que los Estados debían

⁸⁸ Jacinto Gámez Resca. *El Federalismo Mexicano*. México Ed. Porrúa 1985 P. 216

⁸⁹ Dr. Raúl Olmedo Carranza. *La reforma municipal de 1983, una nueva concepción del orden normativo*. Artículo inserto dentro de la obra titulada 'Reformas constitucionales del Renacimiento Nacional' compilador Leonel Pérez Nieto Castro México Ed. Porrúa 1987 Pp. 237-252

ampliar y desarrollar de acuerdo con su propias y particulares circunstancias, pues como se puede observar en la Carta de 1857, dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de los Municipios, ocupándose únicamente de la forma popular de elección de las autoridades municipales, y reservando a los Estados la facultad de organizar su régimen interior.

Se revelaba necesario incorporar a los Municipios en la tarea de gobernar y de promover el desarrollo, como ya lo preveía la Constitución de 1917. Y para ello se requería que tanto el gobierno federal como el gobierno estatal descentralizaran y distribuyeran poder hacia el gobierno municipal: poder político, administrativo, económico, cultural, a fin de poder promover el desarrollo, activando las capacidades productivas de sus comunidades y fomentando la participación de los ciudadanos en las tomas de decisiones y en la ejecución de las mismas.

De las nueve reformas hasta donde sabemos que se hicieron al artículo 115 a partir de su establecimiento en la Constitución de 1917, puede observarse que casi todas contribuyeron a enriquecer la democracia en cuanto al aspecto electoral se refiere. Por lo demás fueron bastante restringidas, al concentrarse en aspectos que no beneficiaron directamente al Municipio en comparación con las reformas de 1983, promovidas por el entonces Presidente de la Madrid. Para ello, basta observar lo estatuido por cada una de ellas.

La primera reforma se publicó el 20 de agosto de 1928 y no atañe directamente al Municipio sino a la integración de las legislaturas locales

La segunda reforma consistió en una adición al artículo 115, publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933. Mediante ella se incorporó el principio revolucionario de la no-reelección en el régimen municipal. También se adicionó este principio en cuanto a los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las legislaturas locales.

La tercer reforma se llevo a cabo el 8 de enero de 1943, y se refiere a la duración en el cargo de los Gobernadores, ampliando el término de 4 a 6 años.

La cuarta reforma reviste una especial importancia. A través de ella se otorgó el reconocimiento del derecho de la mujer al voto dentro de una concepción general de igualdad política y de superación cívica. Dicha reforma fue publicada el 12 de febrero de 1947.

En el gobierno de Don Adolfo Ruiz Cortines se publicó la quinta reforma, mediante la cual se reconoció la ciudadanía a las mujeres. Por tal razón se suprimió la reforma anterior.

La sexta reforma fue publicada el 6 de febrero de 1976, y modifica el texto de las fracciones IV y V del artículo 115, en los siguientes términos: "IV.- Los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia. V.-

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia."

La séptima reforma al artículo 115, se efectúa durante la gestión del Presidente José López Portillo y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977. La reforma consistió en una adición al último párrafo de la fracción III. El texto fue el siguiente: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación

proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de treinta mil o más habitantes."

La más importante y trascendente reforma realizada en 1983, inicio y aún continúa un proceso dinámico y permanente de revisión y redistribución de competencias, facultades, funciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Y, en consecuencia, se ha iniciado un proceso dinámico de concertaciones y de convenios entre ellos. La reforma municipal ha generado un nuevo continente normativo, que se integra con la reforma al artículo 115 constitucional, la adecuación de la legislación secundaria federal y estatal, la reglamentación municipal y la normatividad que va derivando de la progresiva descentralización de funciones y recursos del Gobierno Federal y estatal hacia el gobierno municipal.

Esta reforma tiene por objetivo primordial según las ideas expresadas por el Lic. Miguel de la Madrid es crear un *tercer nivel de gobierno*⁹⁰ más. Al respecto el entonces Presidente de la República reitero:

Se tienen que revisar los esquemas de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno para con un procedimiento gradual, pero profundo y eficaz, examinar que competencias deben quedar atribuidas a la Federación y cual, en consecuencia, a los Estados y a los Municipios.

En la medida en que no proceda una revisión inmediata de esta distribución de competencias podemos operar por la vía de la concertación y por la vía de delegación de facultades.

En este proceso procuraremos llegar más efectivamente al fortalecimiento del Municipio y no sólo de los gobiernos de los Estados. La centralización se da tanto con relación al gobierno federal respecto a los gobiernos municipales. La descentralización tiene que abarcar, pues, los tres órdenes de gobierno.

En este orden de ideas, la política del Presidente Miguel de la Madrid ha sido crear un tercer nivel de gobierno, mas sin embargo se ha reiterado en muchas ocasiones que el gobierno del Municipio no puede considerarse como un tercer nivel

⁹⁰ Véase epígrafe "El tercer nivel" visible en la página 99 de este libro.

de gobierno más, porque esta supeditarla a la competencia del Estado a que pertenece.

Sobre el particular Francisco Ruiz Massieu señala: "...el Municipio a excepción de las cuestiones expresamente resueltas por la Constitución, cae en la órbita de los Estados y su reglamentación no es, en principio, de la competencia federal. ...Los Municipios son una modalidad de la descentralización política y administrativa de los Estados..."

El autor en cuestión fundamenta sus opiniones con base en la teoría de las decisiones políticas fundamentales que constituyen la esencia y la estructura de nuestro sistema político mexicano, y agrega que en México esas decisiones consisten en la soberanía, la declaración de derechos humanos, el sistema representativo, el régimen federal, el control de la constitucionalidad, y la división de poderes.

Sobre el principio de división de poderes dice: "...consiste en que no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, según reza el artículo 49, con las excepciones que la Constitución General y las locales previenen. En los términos de esa noción, un Estado no podría fijar al ayuntamiento una competencia integrada con funciones de naturaleza legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, pues al reunir las en una sola corporación se violaría la decisión política fundamental que examinamos, contra la cual no pueden privar normas de carácter local, sean estas o no constitucionales." Argumento el anterior, que según él mismo autor se convierte en el primer obstáculo para crear un tercer nivel de gobierno.

En opinión del Dr. Raul Olmedo Carranza, la tesis sustentada por Ruiz Massieu es perfectamente válida; sin embargo, no hay que olvidar que las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional han abierto todo un nuevo marco de facultades al Municipio. De esta manera, el reconocimiento de la facultad reglamentaria, como lo

ha señalado el jurista Jorge Carpizo, ha venido a ampliar "...la competencia legislativa que hasta ahora han tenido los Municipios".

Por otra parte, existe un incremento de las actividades administrativas municipales que afectan también de forma creciente las esferas jurídicas de los habitantes de los Municipios. Es decir, la función jurisdiccional se vuelve necesaria en el ámbito municipal.

No podemos negar que el nuevo Municipio tiende a asumir también *funciones jurisdiccionales*, que aun cuando estas tuvieran que estar centralizadas en cuanto a su aspecto normativo en el orden estatal es evidente que dicha función debe instrumentarse a la brevedad en este tercer nivel, a través de nuevas instituciones como sería el establecimiento del ombudsman municipal, creación de oficinas de conciliación, creación de salas municipales, que en su inicio podrían operar bajo la fiscalización de una sala superior estatal, etc.

Son tantas facultades las que se han otorgado al Municipio que se hacen necesario establecer de forma precisa y uniforme los lineamientos relativos a la función jurisdiccional de los Municipios.

En este mismo sentido se ha manifestado la Suprema Corte al estatuir que:

"Esto significa que se reconoce al Municipio como un nivel de gobierno, en el cual se realizan las tres funciones propias que son manifestaciones activas de la soberanía en la potestad concedida por el pueblo a sus representantes para ejercerlas.

El Municipio tiene facultades para prestar determinados servicios públicos, para administrar libremente su hacienda, para emitir normas de carácter general, obligatorio y coactivo en relación con la comunidad que integra su jurisdicción, es decir, funciones ejecutivas, legislativas y también judiciales, pues la justicia municipal es parte de nuestra organización judicial. En efecto, el último párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios, en forma directa, la facultad legislativa, según las bases normativas que deben expedir las legislaturas de los Estados, al establecer que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir... los

habrá de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones', de igual manera, realizan los Municipios funciones ejecutivas, pues a su cargo estará la aplicación de tales disposiciones legislativas que expidan, prestaran los servicios públicos que especifica la fracción III del citado precepto constitucional y administraran libremente su hacienda que se integrara en los términos previstos por la fracción IV del mismo dispositivo de la Carta Magna; y, finalmente, también se realiza la función judicial a través de la justicia municipal.

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

En la actualidad, los jueces municipales reciben diversos nombres tales como jueces municipales, de paz, alcaldes, menores, auxiliares, etc., y son designados en la mayor parte de las entidades federativas, por el Tribunal de Justicia respectivo, como es el caso de Baja California.⁹¹

El segundo y último obstáculo para crear como un tercer nivel de gobierno al Municipio, según la tesis sustentada por Ruiz Massieu consiste en la naturaleza del Estado federal, cuya concepción tradicional ha acarreado diferentes problemas, centrados en la división de competencias.

Cabe destacar que en la actualidad el régimen de distribución de competencias ya no se regula exclusivamente por lo dispuesto por el artículo 124 constitucional sino que también hay que atender a lo que disponen las leyes federales y los convenios,

⁹¹ Amparo Cárdenas, "El Poder Judicial Federal", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Baja California*, vol. 1, no. 1, p. 15, febrero de 1991.

por lo que los Municipios al celebrarlos con el Estado o con la Federación llegan a tener competencia en algunas áreas que la Constitución General no señala.

Por último, mediante decreto publicado en el Diario Oficial del 17 de marzo de 1987, se reforma la fracción VIII en el sentido de introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios así como lo relativo a las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores y se derogan las fracciones IX y X del artículo 115.

4. El Municipio en la descentralización política⁹²

Descentralización, significa dividir el poder de mando. La palabra es mucho menos explícita en español que en otros idiomas; por ejemplo, en alemán, el término exacto es "selbsverwaltung" que silaba por silaba se traduce como poder (tung), de administrarse (verwal) a sí mismo (selbs); o en inglés, en el que se dice "local government", gobierno local.⁹³

En el federalismo, la autoridad se descentraliza parcialmente en los Estados. La soberanía se ejerce por los poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, como explica el artículo 41 constitucional, y las facultades de éstos se descentralizan aún más en los ayuntamientos, órganos administrativos municipales según lo establezcan las legislaturas de los Estados de acuerdo con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 del mismo ordenamiento.

Lo que distingue a la descentralización de los Estados respecto a la Federación, y de los Municipios respecto de los Estados, es el reconocimiento de la

⁹² Jacinto Layo, *op. cit.*, Pp. 218-219

⁹³ Alfonso C. de Castro, *Los ingresos municipales previstos en el artículo 115 constitucional*. Trabajo incluido en la obra titulada *Principios Constitucionales de la Renovación Nacional*. México: Ed. Porrúa, 1987. P. 331

existencia de asuntos locales distintos de los federales y de asuntos municipales diversos (p. los estatales

El Municipio queda perfectamente acotado dentro de una organización política dado que aquél es la base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado. En este sentido, el Municipio mueve y salvaguarda su existencia dentro de una permanente relación Estado-Municipio, no encontrándose en ningún momento centralizado, sino siempre existiendo y actuando dentro del mismo Estado, sometido de alguna manera a él en virtud del régimen político y administrativo de descentralización. Por ello, uno de los primeros datos constitucionales de toda entidad municipal es precisamente que responde a un fenómeno de descentralización política, y en consecuencia, de descentralización del Poder de las funciones administrativas.

Los elementos esenciales de toda autonomía municipal quedan determinados no sólo por la capacidad para manejar libremente su hacienda, sino básicamente, y además, por el contenido, naturaleza, política y alcances constitucionales y administrativos, de todas las competencias de la Constitución y los ordenamientos jurídicos los atribuyen a los Municipios como entidades públicas territoriales enlazadas al fenómeno político de la descentralización.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La descentralización tiene ventajas entre las cuales podemos destacar; primero, las autoridades locales son irremplazables para detectar la aparición de nuevas necesidades y llamar la atención de quien puede decidir sobre las que deben ser más rápidamente satisfechas; segundo, cierto número de decisiones sólo puede ser correctamente adoptado en el ámbito local; y tercera, la ventaja de la rapidez en la toma de decisiones, pues la eficacia, exige que, en el supuesto de una catástrofe natural, el alcalde se encuentre investido de golpe con responsabilidades más pesadas a fin de adoptar decisiones inmediatas de administración.

Estas ventajas conducen a recomendar la institución en el ámbito local de autoridades, que dispongan de amplios poderes. Además la descentralización del poder no conduce por sí misma a las libertades locales: éstas no se expresan solo por la existencia de poderes locales, sino por la de los poderes locales autónomos, es decir, responsables no ante el Estado, sino ante los ciudadanos locales⁹⁴

5. Personalidad jurídica.

El maestro, Juan Ugarte Cortés, en su obra titulada "La reforma Municipal y elementos para una teoría constitucional del Municipio",⁹⁵ al referirse a la personalidad de los Municipios, manifiesta:

"...al señalarse que el Municipio goza de personalidad, se está involucrando al elemento fundamental, a su soporte verdadero que viene dado por la idea de sociedad,... producto no de la unión libre de voluntades particulares para fines de carácter privado, sino con la naturaleza de unión "forzosa, total y pública"..."

Esto es, que una comunidad, que pasa de un estadio de no-organización a un estadio de organización ontológica o fundamental automáticamente se está configurando como un ente nuevo, de carácter público, distinto a los miembros que lo componen y necesita de unos órganos o de una voluntad que lo anime. La personalidad es una consecuencia y efecto del ser mismo; cuando hablamos de personas físicas, nos referimos a todo ser humano, por el hecho de serlo de igual modo cuando hablamos de personas morales, nos referimos a ciertos fenómenos que nosotros, por mera ficción o conveniencia, les reconocemos la prerrogativa que les damos a los seres humanos.

⁹⁴ Jean de Sarrailh, *¿El Estado contra los municipios?* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978. P. 9.

⁹⁵ Juan Ugarte Cortés, *La reforma Municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio.* Mexico, Ed. Porrúa, 1985. P. 53-61.

El atributo de la personalidad afecta al ser mismo del Municipio. Y al tiempo que lo afecta, sin duda lo encasilla, pues hay que admitir que, la idea de las personas morales no deja de ser simple ficción del derecho.

Está bien que se contemple y se diga que el Municipio goza de personalidad jurídica. Con todo, mayor trascendente tendrá lo relativo a la capacidad de obrar, que se le reconozca.

Finalmente, concluye, el autor en comentario en los siguientes términos:

"...En consecuencia, la capacidad de obrar de las personas morales trasciende de la esfera del patrimonio y penetra en el Derecho Público,... al otorgarle capacidad de obrar al Municipio como persona moral deberá abarcar a la gestión de sus medios tanto económicos como tributarios; a las actividades enderezadas a la prestación de los servicios públicos; y al ejercicio del *jus imperi* como potestad de mando y facultad coactiva..."

Por todo lo antes expuesto, nosotros podemos concluir que al otorgárseles a los Municipios personalidad jurídica, éstos obtuvieron capacidad para obrar, es decir, un ámbito de competencia exclusiva, la cual no podrá ser intervenida por ninguno de los otros dos niveles de gobierno, es decir, el estatal y el federal. Es por todo ello, necesario, que el Municipio como tercer nivel de gobierno, tenga capacidad de obrar, en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El fundamento constitucional lo encontramos en la fracción II del artículo 115 constitucional reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 3 de febrero de 1983 y que la iniciativa presidencial de fecha 6 de diciembre de 1982, sobre el particular se señaló:

"...se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive del orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales. se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de

los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida,... se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios."

Por lo que en la actualidad, dicha fracción del numeral en comento, reza de la siguiente manera:

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica, manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Se hace necesario apuntar que actualmente, se encuentra en proceso de reforma el artículo 115 constitucional, el cual el suscrito, hasta la fecha, tuvo oportunidad de obtener el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 constitucional, el cual fuera aprobado el jueves 17 de junio de 1999, en el cual se faculta la celebración de convenios con el Estado o bien con otros Municipios ya sean del mismo Estado o de otro, siempre y cuando exista en este último caso la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos para la prestación de servicios públicos y lo que reviste mayor importancia también para el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Esto trae como consecuencia en el supuesto de aprobarse por el Senado de la República en los mismos términos planteados por la Cámara de Diputados, la posibilidad jurídica de realizar convenios como lo planteamos en el punto 11 de este capítulo,⁹⁶ todo lo anterior, reafirma nuestra postura de la necesidad de realizar este tipo de convenios para evitar la inconstitucionalidad o mejor dicho anticonstitucionalidad del Tribunal Contencioso de nuestro Estado, cuando conoce y resuelve controversias de indole municipal.

⁹⁶ Véase página 103 de esta investigación

Por todo lo antes expuesto, nos permitimos transcribir la redacción del Proyecto de Decreto de Reforma y Adición del artículo 115 fracción II que reza de la siguiente manera:

"II.

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

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

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

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, y

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

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

Hasta aquí, por lo que hace al análisis de la personalidad jurídica de los ayuntamientos en el siguiente epígrafe estudiaremos las atribuciones que posee en la actualidad necesaria para una mejor comprensión de la problemática planteada en este estudio.

6. Atribuciones.

Para analizar con detenimiento las atribuciones que en la actualidad tienen los Municipios es necesario acudir a los antecedentes de las mismas, los cuales los encontramos en primer lugar en nuestro país, en la Constitución de 1812, que independientemente de su vigencia, tuvieron los ayuntamientos, y que se encuentran consignadas en su artículo 321, al estatuir ésta en el numeral de referencia lo siguiente:

"Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero. La policía de salubridad y comodidad

Segundo: Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

Tercero. La administración e inversión de los caudales propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos.

Cuarto Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación, que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato

Octavo: Fomentar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación...

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les es útil y beneficioso.

Sabiendo de antemano que una iniciativa de ley consiste en señalar las razones y motivos por los cuales se pretende reformar una disposición legal, es necesario acudir nuevamente a la iniciativa de reforma al artículo que venimos comentando con el objeto de entender más ampliamente el porqué de la reforma a la

fracción III. es por ello que a continuación transcribimos lo conducente, sobre este tópico:

"...conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas..."

Es por ésto, que en la actualidad, se puede decir que el Municipio tiene una esfera de competencia dentro de los Estados. Así pues, la fracción en comento señala:

III.- Los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercado y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

También en esta fracción se realizan adiciones de conformidad con el Dictamen antes mencionado, mas para obviar repeticiones innecesarias remitimos al lector al anexo 5 de esta investigación, en el cual se transcribe de manera literal el contenido de dicho Dictamen.

Por último, es necesario señalar que desde el momento en que el Municipio obtuvo una competencia determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los ordenamientos legales secundarios, nacen posibles conflictos de competencia, lo que hace necesario analizar en nuestro siguiente apartado las competencias que le corresponden a cada nivel de gobierno en el ámbito local.

7. El problema de las competencias municipales y estatales.⁹⁷

La autonomía municipal depende no tanto de la expresión formal autonómica por parte de la Constitución y de la Ley, sino fundamentalmente de que la Constitución y las leyes reservan a los Municipios campos de actuación exclusiva. Esta situación, es decir, la de zonas competenciales reservadas para los Municipios, es una de las ideas vertebrales de la autonomía municipal,⁹⁸ y por cierto, de las menos analizadas.

La fórmula constitucional adecuada no es el robustecimiento de uno de los dos entes en detrimento del otro, sino el más justo equilibrio de funciones en orden a la vigencia del sistema estatal y de los sistemas municipales.

La propia doctrina no ha podido dirimir las más graves cuestiones relativas a la competencia entre las potestades del Municipio y las potestades del Estado sobre el mismo objeto territorial. En el fondo, se trata de una falsa antinomia, pues en esencia el Estado no lucha contra el Municipio ni éste contra aquel. El punto central de este conflicto está, por una parte, en delimitar y aclarar a los diversos ámbitos competenciales, pero fundamentalmente, en encontrar la fórmula del equilibrio del Poder entre estos dos órganos. Fórmula que jamás se podrá dar en un Estado fuerte en detrimento de Municipios débiles. Y la antinomia es falsa, dado que estos dos poderes aún coexistiendo dentro de un mismo objeto territorial, tienen por naturaleza propia, funciones y fines de algún modo distintos: el Municipio esencialmente se orienta a la plena atención de necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y su imperio; y el Estado atendiendo fines generales de las distintas comunidades del territorio donde se asienta sus poderes, se encarga de coordinar las funciones públicas para el mayor cumplimiento del interés público en concordancia con el cumplimiento de los particulares fines de las entidades municipales.

⁹⁷ Jacinto Faya Vieca *Ob. Cit.*, Pp 219-221

⁹⁸ Véase epígrafe siguiente

8. Reconocimiento del poder municipal como parte integrante de la división de poderes.⁹⁹

En este apartado, se hace necesario traer a colación, la parte relativa del estudio y propuesta de reformas al artículo 40 constitucional, que el suscrito realizó el año pasado, gracias a la convocatoria denominada: "Foro estudios de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" que realizara la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por mandato del Pleno de la LVII Legislatura en fecha 20 de enero de 1998.

Sirven de fundamento a este propuesto de reformas constitucionales en el ámbito federal el siguiente preámbulo:

Advierto la necesidad de que diversas disposiciones legales debieran de ser modificadas, porque vulneran principios superiores sobre la estructura jurídica del Municipio libre, por posibles contradicciones existentes entre distintas normas aplicables.

Lo anterior, me llevó a concluir que, teniendo la obligación social, basada en la práctica de la aplicación de distintas leyes, de transmitir mis experiencias al Poder Legislativo Federal, que es de donde emanan las mismas y existiendo la posibilidad de exteriorizar mis inquietudes en virtud de lo que se señala en el capítulo de antecedentes, presentar este proyecto de reformas constitucionales, con los fundamentos del caso, para mejorar así el ámbito de actuación de todos y cada uno de los Municipios de México. Cabe recordar, para enfatizar la importancia de este

⁹⁹ Este apartado es una parte del propuesto de reformas que presento el suscrito en fecha 30 de marzo de 1998 y que fuera recibido por la Oficina de Partes de la H. Cámara de Diputados en fecha 3 de abril del mismo año, al amparo de la convocatoria realizada por la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por mandato del Pleno de la LVII Legislatura, la cual se denominó "Foro estudios de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" y que quedara registrada ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Registro Público del Derecho de Autor con número de registro 03-1889-0991 [75110001].

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

tema, que de acuerdo a nuestra Carta Magna en el artículo 115 primer párrafo, el Municipio libre es la base de la división territorial de los Estados y de su organización política y administrativa. En consecuencia, lo que atente o afecte al Municipio libre, atenta y afecta a la base de la organización política de los Estados y por lo mismo de la República Mexicana.

Cumpliendo con esa decisión, de mi parte presento este proyecto múltiple en párrafos separados por artículos, dando en cada caso, la fundamentación que a mi juicio existe para la reforma y texto que propongo.

Por lo que se refiere al artículo 40 en relación con los artículos 49 y 115 de nuestra Carta Magna, se propone la adición de los Municipios como un poder de acuerdo con las ideas que a continuación se señalan:

El esquema federal como forma de gobierno está plasmado en el artículo 40 Constitucional, cuyo precepto dispone que: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación...". Este artículo fue aprobado en 1917 durante los debates del Congreso Constituyente de Querétaro con un solo voto en contra. Para acreditar la importancia y trascendencia de dicho precepto, así como el espíritu federalista que permea nuestra Carta Suprema, basta expresar que a pesar de las más de 560 adiciones, modificaciones y supresiones constitucionales, efectuadas hasta la fecha, este artículo nunca ha sido modificado.

Si se analiza con detalle la forma como la Constitución se plantea el pacto federal mexicano, resulta que dependiendo del área sustantiva de política de que se trate, se contempla ya sea la concurrencia de jurisdicciones; la posibilidad de establecer convenios de colaboración entre la Federación y Estados; la exclusividad de ciertas materias para la Federación y Municipios y; la existencia de prohibiciones o

exclusiones en actividades precisas para las entidades federativas. Es de hacer notar que mientras la potestad exclusiva de la Federación siempre se define explícitamente en el texto constitucional, la de los Estados permanece difusa y se percibe en forma excluyente, remanente, por lo que solo puede ejercerse dicha potestad en la medida que lo prevengan sus propias constituciones o leyes.

Los Estados al amparo del artículo 124 constitucional y en virtud de que sus facultades son difusas en el texto constitucional, invade esferas competenciales de los Municipios, aunado que, en ocasiones, va más allá de lo que la propia Carta Magna dispone, violando a veces, lo dispuesto en el artículo 133 Constitucional.

La reforma aprobada por el Congreso de la Unión, al artículo 115 constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha febrero 3 de 1983, pretendió consolidar la autonomía municipal frente a los actos del Estado.

Mucho se ha escrito y discutido sobre el particular, después de quince años de haberse aprobado la reforma constitucional supradicha, pero muy pocos esfuerzos reales se han realizado en los ámbitos legislativos federal y estatales, que permitan a los Municipios de México alcanzar la verdadera autonomía. ®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En la actualidad, al Municipio ya le corresponde no solamente alcanzar su verdadera autonomía reconocida constitucionalmente a través de la reforma citada sino también su calidad de poder debería ser reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto debido a varias reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

A continuación explicaré las razones por las cuales creo que es necesaria e indispensable la adición de los Municipios al artículo 40 de la Carta Magna en los términos que a continuación se describen: "es voluntad del pueblo mexicano

constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, Municipios libres, éstos dos últimos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

El Municipio en la actualidad de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, forma parte del Estado, situación, la anterior, que hace que el Municipio dentro del marco del derecho constitucional estatal sea menospreciado por el Estado mediante el menoscabo de sus atribuciones y el correlativo aumento de atribuciones municipales al Estado que pertenece.

Lo anterior, se desprende del artículo 115 primer párrafo de nuestra Constitución a la letra señala que: "Los Estados adoptarán, ... como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre, ..."

Ahora bien, desde el punto de vista doctrinal, y siguiendo la definición antes apuntada del maestro Fraga,¹⁰⁰ no coincidimos con ella porque el Municipio siempre ha tenido, aunque no se le reconozca jurídicamente, un cuerpo directivo que ejerza las tres funciones; es decir, Legislativo a través del Cabildo del Municipio, el cual está facultado para expedir reglamentos, el Ejecutivo, el cual es representado por el Alcalde municipal y por último, el Judicial, el cual se encuentra representado no en todos los casos por Tribunales municipales, ya que es incorrecto en estricto sentido equiparar una función meramente administrativa como lo es la de calificación e imposición de multas por contravención a los reglamentos municipales, a la función jurisdiccional, he de justificar mi postura en el hecho de que el Municipio ejercita una función que materialmente es posible considerarla como judicial; ya que para imponer sanciones sin importar su naturaleza es absolutamente necesaria la existencia de un Tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; pero

¹⁰⁰ Véase supra página 70 y siguiente de esta investigación

siempre en la elaboración, ejecución y aplicación judicial de la ley, siga las reglas de separación lógica de funciones legislativa, ejecutiva y judicial contenida en el artículo 49 de la Constitución Federal y su correlativo de las Constituciones Estatales.

Como dejamos asentado con anterioridad, la opinión del Licenciado Adolfo J. Treviño,¹⁰¹ en el sentido de que para él si se rompe con el principio de división de poderes, ahora nos toca a nosotros, abordar sobre las razones por las cuales consideramos que no sucede tal situación. Estas son las siguientes:

Primera: De conformidad con lo estipulado en el contenido de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en donde existe la posibilidad para que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial realicen funciones distintas de las que desde el punto de vista formal deben realizar, así verbigracia, el Ejecutivo Federal realice funciones legislativas y judiciales. Igualmente en el artículo 109 Constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación y los artículos 29 y 131 de la Carta Magna consagran la facultad del Poder Ejecutivo de legislar en los casos previstos por dichos artículos.

Luego entonces, si la Constitución lo permite y no se rompe el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 del mismo ordenamiento, no hay razón para señalar que si el Municipio realiza las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales siempre y cuando no sean asignadas a un solo individuo dos o más de estas funciones no se podrá decir que se rompe con el principio de división de poderes, teniendo además, como apoyo, la jurisprudencia que transcribimos con antelación bajo el rubro: "*división de poderes, sistema constitucional de carácter flexible.*"¹⁰²

⁹ Véase página 72 y siguientes de esta obra

¹⁰² Véase página 11 de esta investigación

Segunda; Con la reforma aprobada por el Congreso de la Unión, al artículo 105 Constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1994 y la creación y expedición de su Ley Reglamentaria a las fracciones I y II publicada el 11 de mayo de 1995 en el mismo órgano informativo, pretendió establecer un mecanismo de defensa por invasión de funciones de los diferentes niveles de gobierno: es decir, federal, estatal y municipal.

Dicha reforma trajo consigo la posibilidad de que el Municipio pudiera ocurrir mediante la vía de la controversia constitucional ante el Pleno de la Suprema Corte a solicitar sean respetadas sus atribuciones concedidas por la Constitución cuando otra entidad de gobierno invada su esfera de competencia, otorgando a los mismos el procedimiento mediante el cual harán valer el respeto de esas atribuciones.

La reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, señala la integración, funcionamiento y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las controversias previstas en el artículo 105 del ordenamiento en comento.

De igual forma, a través del Amparo en Revisión 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, que en forma sucinta establece que se reconoce al Municipio como un poder al estatuir que

El Municipio, como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativas, legislativa y judicial, social y hacendaria, por lo que su autonomía debe expresarse en ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autoimposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad

Una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 constitucionales en forma relacionada, para desentrañar su verdadero sentido y alcance, permiten concluir que al ser el Municipio en la actualidad un poder, está facultado para promover una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la reforma le confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otros de los poderes del Estado, al prevenir el primero de los artículos citados que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten

entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

Debe advertirse en este sentido, que ante la inminencia de dejar indefensos a los Municipios respecto de los derechos que se les reconocieron en la reforma constitucional y el claro propósito que informó la iniciativa de que el Municipio recibiera las garantías que históricamente se le habían negado, debe inferirse que se estimó implícitamente comprendido al Municipio dentro de los poderes a que alude el artículo 105 constitucional, no siendo, por tanto, necesaria su reforma. Si este precepto no fue reformado cabe inferir que fue en medida en que no se estimó necesario, pues si bien su texto se había interpretado conforme a la división de poderes tradicional, referida a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como por otra parte, a los poderes federales y estatales, no existe impedimento alguno para interpretar conforme a todas las consideraciones expuestas, que se entiende dirigido a todo poder, en sentido genérico, dentro de cuyo concepto queda comprendido el Municipio. Lo contrario implicaría que la reforma al artículo 115 sería nugatoria cuando alguno de los otros poderes de un Estado realizara acciones que vulneraran las prerrogativas que la Constitución Federal otorga a los Municipios pues al tratarse de prerrogativas que se reconocen en su calidad de entidad de derecho público y no garantía o derechos individuales de gobernado, no tendría el derecho de acudir al juicio de amparo para defenderse. Esto significaría que hacer una interpretación diversa a la contenida en esta resolución volvería a colocar al Municipio en la situación en que se encontraba antes de la última reforma al artículo 115 de la Constitución, que fue lo que ésta trato de solucionar.

Lo anteriormente expuesto permite concluir que el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, propias de un verdadero Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuirse al Municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno.

Asimismo, como apoyo a lo anterior la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga del Carmen Sánchez Cordero Dávila de García Villegas, ha dicho lo siguiente:

"La reforma al artículo 105 ha tenido una trascendencia histórica nacional importantísima porque en este momento es considerado —el Municipio— como un poder, pero como un poder ya desde el punto de vista constitucional puesto que es una entidad pública un poder que puede en una controversia que se le suscite interponer la acción de controversia ante la

¹⁰¹ Amparo en Revisión 1521/90 Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, 7 de noviembre de 1991. La síntesis trascrita aparece publicada en el libro *Reformas al Poder Judicial*, obra coordinada por el Licenciado Mario Melgar Adalid México, Ed. UNAM, 1995 Pp 89-91

Corte para resolver la controversia y el conflicto que tenga en estas esferas: contra la Federación, contra el Estado o contra un Municipio.”¹⁰⁴

Por ultimo, es necesario señalar expresamente dentro del contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Municipio como poder ya no desde el punto de vista judicial sino desde el punto de vista constitucional, es decir, que se incluya dentro del texto del artículo 40 del ordenamiento antes citado para que pueda obtener todas las atribuciones y prerrogativas de un poder todos y cada uno de los Municipios de México y no que solamente a algun o algunos de ellos obtengan dichos derechos y prerrogativas de un poder en virtud de que las sentencias del Poder Judicial Federal tienen efectos *erga omnes* solamente cuando resuelven controversias constitucionales si estas son aprobadas por cuando menos ocho Ministros.

Por los motivos expuestos, propongo que se modifique el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 40 - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>	<p>Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos. <i>Municipios libres, éstos dos últimos</i> en todo lo concerniente a su regimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>

9. La base del Municipio libre.¹⁰⁵

La autonomía municipal debe estudiarse desde dos aspectos distintos dentro de la estructura territorial del Estado a saber, el primero, es el de la desconcentración

¹⁰⁴ Programática emitida el 5 de Noviembre de 1995 en el canal 28 en el programa *la comunidad*. Domingo, 1:00 pm

¹⁰⁵ Alfonso Guerra Gutiérrez *Ob. cit.* P. 336

de la competencia municipal y el segundo es el de la ausencia de toda relación jerárquica entre los órganos ejecutivos del Estado y los de los Municipios; el primer aspecto es de orden territorial y el segundo de naturaleza jurídica.

a) La competencia circunscrita a un territorio municipal es el resultado de una descentralización meramente geográfica. Los Municipios tienen sus límites delimitados de acuerdo con la ley del Estado para cada uno de los que se encuentran en la entidad federativa, por lo que esa competencia es estrictamente razón lógica.

b) De la misma manera que el orden administrativo interno de cada entidad federativa es autónomo respecto a la administración federal, la competencia por razón de la materia de cada Municipio tiene una esfera de acción autónoma propia, lo que dicho en otros términos equivale a afirmar que los órganos administrativos de los ayuntamientos no tienen una relación jerárquica alguna respecto a la administración del Estado. La autoridad administrativa de éste no puede dar instrucciones al ayuntamiento municipal, no puede tampoco revocar sus decisiones dictadas dentro de la esfera propia de su competencia.

Es precisamente esa autonomía para administrarse interiormente, la esencia jurídica del ente municipal y ello tiene como ineludible corolario la ausencia total de supeditación jurídica de éste a la autoridad administrativa estatal. Una jerarquía única, no fraccionada, del gobierno, entendida en un sentido jurídico, es el atributo característico de la concentración estatal, y la inexistencia de la supeditación a éste, del orden jurídico municipal, está en la esencia misma de la actividad administrativa de los órganos municipales.

Por todo lo anterior, el artículo 115 constitucional en su primer párrafo establece que:

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 Estado.

Y por añadidura, el criterio de la Corte, respecto de la intencion de la reforma del 3 de febrero de 1983, en lo referente a la autonomía municipal señaló:

"La única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos con la reforma al artículo 115 Constitucional, concretamente el de la autonomía municipal, es la de abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos. Lo contrario, es decir, al impedir el acceso del Municipio a la controversia constitucional, llevaría sostener que no obstante que el propósito de la reforma aludida fue el garantizar la autonomía municipal, no se dieron los elementos para que ésta fuera una realidad al no preverse un medio de defensa para que los Municipios pudieran atacar los actos que vulneren sus prerrogativas."

10. El fuero del Municipio.

El vocablo fuero, significa, según el diccionario esencial de la Lengua Española, los derechos o privilegios concedidos a un territorio, mientras que jurídicamente, atendiendo a la definición del maestro de Pina Vara significa jurisdicción especial.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Ahora bien, una vez definido el concepto de fuero que aplicado a la materia municipal puede entenderse como aquel que otorga prerrogativas o derechos a este ente de gobierno, que observado desde el punto de vista constitucional, es un nivel de gobierno *de facto* mas no *de jure*, toda vez que todavía no se encuentra reconocido en nuestra bien amada Ley Fundamental. De lo anterior, se infiere la necesidad de estudiar esta institución como un tercer nivel de gobierno, y manifestar en este apartado, las razones y motivos por los cuales consideramos tal situación.

Empezaremos diciendo que el propósito de la reforma de fecha 3 de febrero de 1983, gira sobre la idea de fortalecer el federalismo mexicano. De hecho, se resalta tanto esta importancia que hubo varias afirmaciones en el sentido de considerar al Municipio como un tercer nivel de gobierno, después del nivel de gobierno federal y estatal. ¿Qué hay sobre el particular? Veamos, primero, si existe el poder municipal, especial o distinto del poder estatal; y en segundo lugar, examinemos cual será la postura que guarda el Municipio en el Estado en la actualidad.

Importa entonces, analizar la naturaleza del poder municipal. ¿Es un poder originario? ¿Es un poder derivado del poder del Estado? Existen diversas tesis. Veamos las principales.

a) *Tesis sobre el poder derivado del Municipio.-* Como consecuencia de reconocer que el Municipio es un elemento integrante del Estado y de que es inclusive creación del Estado, quien se sirve de dicho Municipio para dividir sus circunscripciones políticas y territoriales del país, se afirma que el poder municipal es un poder derivado del poder estatal. Esta tesis a su vez se divide en dos clases a saber: *una soberanía derivada*, la cual consiste en un poder originario financiero, otorgado al Estado y ejercido por un órgano supremo, (el poder legislativo en materia tributaria) y un poder soberano derivado, el cual se ejerce, entre otros, por los Municipios, a quienes en efecto se les reconocen ciertas facultades para establecer ciertas contribuciones. Así por vía de ejemplo, en México, por el texto del artículo 115 constitucional, consagra la mencionada facultad.

Calo además preguntarnos ¿ese poder soberano derivado nada más se tiene en materia tributaria? ¿Cabría hablar de un poder soberano derivado general para todas las clases de materias municipales? Creemos que la respuesta debería ser afirmativa, pues no se comprendería como ese poder soberano sólo

existiera en materia tributaria y no en materia de servicios y obras públicas y en otras tantas materias.

Y la segunda clase, es aquella conocida como *poder por delegación*, el Municipio para los seguidores de esta tendencia, no es más que un simple criterio formal de organización política y administrativa del Estado, y de éste recibe todo su poder: es decir, el gobierno municipal recibe sus competencias por delegación legal o administrativa que le hacen los órganos superiores.

b) *Tesis de la autonomía municipal*.- Es una posición intermedia que adoptan los seguidores de esta tesis, pues para ellos, el problema acerca del poder municipal, inclusive de la esencia de lo municipal, es un problema que prácticamente se reduce a mantener, en una más o menos posición de autonomía a la entidad municipal. Concluye esta tesis que todo se reduce a un problema de determinar esos más o esos grados menos de autonomía que se les reconoce a los Municipios

c) *Tesis del poder originario municipal*.- La cual es sustentada por el maestro Ugarte Cortés, al estatuir que el Municipio: "*podría gozar de un verdadero y propio poder originario, no derivado*"¹⁹⁶ tomando como base de su dicho el artículo tercero de nuestra Carta Magna, que encomienda la materia educativa, por igual al poder federal, estatal y al municipal, no hace sino reconocer un principio de poder originario en materia educativa a favor de los tres poderes mencionados, lo mismo sucede en materia de contribuciones según lo ordena el artículo 31 constitucional. Esto significa que es posible hallar un principio de reconocimiento expreso y legal de un poder originario a favor del Municipio. En este sentido, el mismo autor encuentra un obstáculo, el cual puede ser subsanado si se identifica al Estado en sus órganos y a uno y otros con la Constitución que los rige. Se afirma que el Municipio es parte integrante del

¹⁹⁶ Juan Ugarte Cortés. *Ob. Cit.* P. 172

Estado y que aquel no puede existir sino en éste. Ciertamente, esto es exacto y verdadero. Pero, sin afectar esa verdad, cabe afirmar que el gobierno municipal no sea lo mismo que el gobierno central del Estado (o que el gobierno federal y estatal en las federaciones). De esta manera que el poder del Estado (la soberanía) se mantendría como unidad a favor del Estado, pero podría muy bien ser ejercida por igual, o por partes determinadas por cada orden del gobierno central y el local; o del gobierno federal y estatal y municipal en las federaciones. Y habría así la posibilidad de un poder originario municipal, igual que existió un poder soberano estatal junto a un gobierno federal también soberano, como el caso mexicano.

Por lo que se refiere a la postura que guarda el Municipio en el Estado en la actualidad, es de hacer notar la tesis de jurisprudencia sustentada por nuestro más Alto Tribunal de Justicia, que a la letra expresa:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACION PARA PROMOVERLA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACION JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA EPOCA. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 fracción I inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco y 10. fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo del mismo año corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales surgidas entre los Estados y sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales, quedando dichos Municipios por tanto legitimados para promover la acción correspondiente. Pero antes de las reformas al referido artículo 105 constitucional en los términos expuestos, los Municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional porque este alto tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sentido de considerar al Municipio como un Poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional, con lo cual se garantizó la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, reformado por Decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que de otro modo hubiera carecido de resguardo judicial. *Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: III, Marzo de 1996 Tesis: P. XLIII/96 Página: 262*

Controversia constitucional 3793 Ayuntamiento de San Pedro Garza García 6 de noviembre de 1995 Unanimidad de once votos Ponente Juan Díaz Romero Secretario Jorge Careño Rivas

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dieciocho de marzo en curso aprobó con el número XLIII/1996 la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y seis

De lo anterior, se infiere que, la intención de la reforma de fecha 3 de febrero de 1983, fue considerar al Municipio como un Poder, por lo que ahora es necesario llevar esa intención e interpretación judicial a rango constitucional, para lograr lo que en términos de la Suprema Corte señaló: *"la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, reformado por Decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial."*

O expresado en los términos de la Corte, en la actualidad el Municipio constituye uno de los poderes del Estado, por tener facultad de gobierno y de imperio, no está legitimado para promover juicio de amparo cuando esté actuando como tal, contra actos de los demás poderes del propio Estado que menoscaben sus prerrogativas constitucionales lesionando sus intereses, como acontece en el caso en estudio, pues para ello el artículo 105 de la Carta Magna establece la controversia constitucional como el medio especial para dirimir tal conflicto.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

11. Facultad que tienen los Municipios de celebrar convenios con el Estado o con otro u otros ayuntamientos pertenecientes al mismo Estado.

En el ámbito federal, los convenios entre Estados y Municipios, están regulados por las fracciones III último párrafo y IV inciso a) del artículo 115 y por la fracción VI del artículo 116 constitucional,¹⁰⁷ respectivamente, que a la letra expresan:

¹⁰⁷ La cual ya fue transcrita, por lo que se remite al lector a la página 67 de esta investigación

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán,... III.- último párrafo: Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda; IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;..."

Siguiendo las ideas apuntadas por la Licenciada Laura Trigueros G. al decir que entre las características de este tipo de convenios pueden señalarse las siguientes:

"Los deben celebrar entre el Gobernador del Estado y el ayuntamiento o Presidente Municipal en su caso, su objeto consiste en que el Estado realice funciones que originalmente corresponden a los Municipios; deben ser regulados por la legislatura local."¹⁰⁹

Por su parte, el maestro Elisur Arteaga Nava, señala sobre este tipo de convenios, en principio, pudieran sujetarse a las siguientes bases:

Que la legislatura local; en el ejercicio de su facultad reguladora dé la organización y funcionamiento de los Municipios; está facultada igualmente para establecer, mediante una ley, las bases según las cuales puedan celebrarse los convenios entre el Gobernador y los ayuntamientos.

De las tres actividades respecto de las cuales la Federación y los Estados pueden celebrar convenios que son: el ejercicio de funciones federales, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, los Estados pueden celebrar convenios con sus ayuntamientos respecto de la primera y última actividad, mas no

¹ Laura Trigueros G. *El Federalismo de Cooperación: los convenios*. Artículo publicado en la obra denominada "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional" Comp. Leonel Pérez Nieto Castro, México, Ed. Porrúa, 1987. P. 321

por lo que toca a la ejecución y operación de obras; tal actividad solo podrá ser desempeñada por el poder ejecutivo local.

Sobre la naturaleza de las actividades que pueden ser confiadas a los ayuntamientos mediante los convenios señala el maestro Elisur Arteaga Nava que: *".. siempre es ejecutiva; no puede comprender la materia legislativa ni judicial.."*¹⁰⁸ situación en la cual no concordamos del todo, pues si bien es cierto que mediante los citados convenios pueden otorgarse facultades del ejecutivo local a los ayuntamientos, también en la práctica actualmente al menos se han otorgado facultades judiciales propias de estos últimos al primero, creemos que la razón para haber dicho esto se debe a la fecha de publicación de su libro pues es anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional.

Que si bien la intervención que se prevé en el último párrafo del artículo 115 se refiere a materias de competencia de la Federación que son confiadas a los Estados y que estos, asimismo, las confían a los Municipios, no existe impedimento legal para que los Estados, cuando así lo determinen sus constituciones, confíen, mediante los convenios respectivos, el ejercicio de ciertas funciones que son propias del ejecutivo a los ayuntamientos

Pueden ser objeto de convenios exclusivamente facultades del ejecutivo local, pero, cuando menos a nivel de la Constitución General, no es factible que los Municipios cedan, mediante los mismos actos, facultades que le son propias.

Respecto de la competencia para conocer de posibles reclamaciones por incumplimiento de convenios celebrados entre los Estados y los Municipios pudieran apuntarse las siguientes bases:

¹⁰⁸ Elisur Arteaga Nava *Derecho constitucional estatal*. México Ed. Porrúa, 1988. P. 110

- a) Si la reclamación es entre la Federación y los Municipios los competentes serán los Jueces de Distrito;
- b) Si la reclamación es entre la Federación y un Estado el competente para conocer es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 104 fracción IV y 105 constitucionales.)¹¹⁰

En relación con los convenios, si el conflicto se presenta entre el Gobernador y un Municipio, por lo general, se ha confiado su resolución a la legislatura local. En nuestro Estado, esta facultad se encuentra consignada en el artículo 8 de la Ley Organica de la Administración Publica Municipal.¹¹¹

Tal parece que se ha estimado que los conflictos que se pueden dar entre el ejecutivo local y los ayuntamientos, por lo general tienen el carácter de política, esa pudiera ser la razón por la que su resolución ha quedado confiada a un órgano colegiado como es la legislatura local. Pero surge la pregunta: ¿En caso de que la facultad de resolver los conflictos no se atribuya a un poder determinado, a quien corresponde hacerlo? La respuesta pudiera estar en asignar la facultad al poder judicial local, concretamente al Tribunal Superior actuando en Pleno. La rama judicial tiene jurisdicción sobre todas las cuestiones cuya resolución no se atribuya a alguien en particular.

De conformidad con la Constitución los Municipios gozan de personalidad jurídica. No se establece ninguna limitación a ella. No obstante lo anterior, en algunos Estados la representación de los Municipios en sus tratos con la Federación la tiene el Gobernador del Estado respectivo, situación que no es del todo clara.

¹¹⁰ El artículo 104 fracción IV - a la letra estratuye: Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer I - a III - . IV - De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105 - mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación V - por lo que toca al artículo 105 véase página 147 y siguientes de esta obra

¹¹¹ Véase página 110 de esta investigación

Para los efectos de determinar quien representará los Municipios se deberá atender a lo que determine la Ley Orgánica municipal respectiva, por regla general la representación recae en el presidente municipal y los síndicos.

El artículo 119 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para nuestro Estado señala a la letra lo siguiente

"Los ayuntamientos podrán convenir con el Ejecutivo Federal, con el Ejecutivo del Estado, o con otros ayuntamientos, la coordinación que se requiera a fin de participar en la planeación del desarrollo, coadyuvando en el ámbito de sus respectivas competencias a la consecución de objetivos comunes "

Por su parte el artículo 120 de la misma ley establece que.

"Para los efectos del artículo anterior, los ayuntamientos pueden convenir con el Ejecutivo Estatal o el Ejecutivo Federal.

I - Su participación en la planeación municipal y regional a través de la presentación de proyectos que consideran convenientes;

II.- Los procedimientos de coordinación para propiciar la planeación del desarrollo integral del respectivo Municipio y su congruencia con la planeación estatal así como para promover la participación de diversos grupos sociales en las actividades de planeación,

III - La metodología para la realización de las actividades de planeación en el ámbito de su jurisdicción;

IV.- La ejecución de programas y acciones que deben realizarse en los Municipios que competan en dichos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los sectores de la sociedad,

V - La formación y el funcionamiento de órganos de colaboración."

Por lo que toca a la facultad de celebrar convenios con otro u otros ayuntamientos pertenecientes al mismo Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León vigente, en su artículo 26 señala que

"Son atribuciones y responsabilidades de los ayuntamientos: a) En materia de Régimen Interior. V.- Celebrar por razones de interés común,

convenios de coordinación con otros ayuntamientos o instancias de gobierno."

En armonía con el numeral 121 del mismo ordenamiento que establece:

"Un ayuntamiento podrá celebrar convenios de coordinación administrativa con otro o varios Ayuntamientos para los siguientes fines:

I.- La elaboración conjunta de los planes municipales y regionales de desarrollo y sus programas. Esta Coordinación puede realizarse entre ayuntamientos de Municipios afines por su tipología o entre ayuntamientos que por razones de igual importancia consideren conveniente la coordinación;

II.- La coordinación en conjunto con el Ejecutivo del Estado o con el Ejecutivo Federal,

III.- La concertación con los sectores de la sociedad;

IV.- La constitución y el funcionamiento de consejos intermunicipales de colaboración para la planeación y ejecución de programas y acciones de desarrollo urbano; vivienda, seguridad pública, ecología y preservación del medio ambiente, salud pública, tránsito y vialidad, nomenclatura, servicios públicos, cultura, deportes, integración familiar, comunicación social y demás aspectos que consideren de interés mutuo;

V.- La reglamentación municipal;

VI.- La adquisición en común de materiales, equipo e instalaciones para el servicio municipal.

VII - La contratación en común, de servicios de información;

VIII - La contratación en común, de servicios de mantenimiento;

IX - La contratación en común, de asesoría técnica especializada;

X - La ejecución y el mantenimiento de obra pública.

XI.- La promoción de las actividades económicas;

XII.- Las demás que consideren convenientes, en cumplimiento de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y la presente Ley."

Reviste importancia, lo apuntado en el apartado 5 de este capítulo¹¹² por cuanto hace al Proyecto de Decreto de reforma y adición del artículo 115 fracción II, toda vez que éste se adecua de una manera espléndida el tema que nos toca ahora tratar, pensando que en un futuro no muy lejano, se verá materializado la intención del poder

¹¹² Véase página 85 de esta investigación

revisor para lograr con ello, un mejor dispositivo para la celebración de convenios intermunicipales o bien entre Estados y Municipios y como consecuencia apoya nuestra propuesta desde el punto de vista constitucional.

Hay que hacer mención que en la actualidad, no existe la posibilidad en nuestro Estado, hasta donde sabemos de que los ayuntamientos puedan celebrar convenios con el propio Estado para que éste último conozca y resuelva controversias de índole municipal, como sucede en el Estado de Jalisco, posibilidad que se convertiría en realidad cuando se realice la reforma en cuestión.

12. El Municipio en la actualidad.

De todo lo expuesto hasta aquí, podemos concluir que el Municipio al ser considerado ya como un poder político, tiene todas las atribuciones y prerrogativas de un verdadero poder que podemos considerarlo "de facto"; sino que en la actualidad deberíamos de considerarlo "de jure" es decir, solo falta que se eleve este nivel de gobierno a rango constitucional para considerarlo un verdadero poder, situación que mediante la reforma propuesta, se lograría, sin que ello, sea óbice de la violación de principios constitucionales previamente establecidos como puede ser el de "división de poderes" pues como ya quedó establecido no sucedería

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

13 La desincorporación de la supeditación jurisdiccional de los Municipios al Estado de Nuevo León.

Una vez establecido que el Municipio es un verdadero poder, solo nos resta reconocerlo primeramente, en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para ello, en este trabajo se realiza una propuesta en este sentido, y una vez logrado ese reconocimiento, es necesario adecuar las leyes secundarias para encontrarnos "ad hoc" con nuestro Código Fundamental

Una vez realizado esto, es decir, que el Municipio sea reconocido como un tercer nivel de gobierno -teniendo esa característica desde la reforma de 1983 al

artículo 115 constitucional, sin embargo, en la práctica en muchas ocasiones no tiene esta distinción- y como cuarto poder, deba de expedirse sus propias leyes a través de su propio órgano legislativo representado por el Cabildo.

C) Medios de resolución de conflictos entre ambos poderes.

"Quien un tiene algún derecho,
un tiene modo."
Proverbio español

1.- A través del Congreso Local.

El artículo 8 de la Ley orgánica de la Administración Pública Municipal a la letra establece:

"De las controversias de cualquier índole que se susciten entre Municipios o entre ellos y el Estado; conocerá la Legislatura Local conforme lo dispuesto por esta Ley y la Constitución Política del Estado."

Este medio de resolución de conflictos ha sido declarado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como inaplicable cuando se trata de controversias entre un Estado y la Federación o un Municipio o un Estado ya que este medio de defensa no es el idóneo, para solucionar conflictos de carácter constitucional. Para apoyar lo antes expuesto, se transcribe a continuación el criterio jurisprudencial:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE EL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y SUS MUNICIPIOS. PROCEDEN SIN NECESIDAD DE AGOTAR PREVIAMENTE LA VIA PREVISTA POR EL ARTICULO 8o. DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL. El artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las controversias constitucionales son improcedentes "cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto" principio de definitividad que no opera tratándose de controversias promovidas contra el Estado de Nuevo León, por alguno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos con relación a la vía de defensa prevista en el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de ese Estado, pues si bien en él se especifica que "de las controversias de cualquier índole que se susciten entre Municipios o entre ellos y el Estado conocerá la Legislatura Local", conforme a lo dispuesto por la propia Ley y la Constitución Política del Estado, debe interpretarse que ello se circunscribe a controversias derivadas de la aplicación de estos ordenamientos sin comprender

aquellas que se vinculen a la Constitución Federal pues, en este supuesto, el principio de definitividad referido solo operaría en relación con una vía específicamente prevista en la ley para la solución de este último tipo de conflictos. Lo anterior se fortalece con lo dispuesto en la fracción I, inciso i) del propio artículo 105 de la Constitución Federal que al prever las controversias constitucionales de que debe conocer la Suprema Corte de Justicia y mencionar los conflictos entre el Estado y sus Municipios, los limita a aquellos que versen sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, resultando coherente que los referidos a la Constitución y leyes locales se resuelvan en la vía prevista por estos ordenamientos o sea en la hipótesis de que se trata, por el artículo 8o citado Novena Época Instancia. Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IV, Septiembre de 1996 Tesis: P./J. 51/96 Página: 357

Controversia constitucional 13/95 Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, Nuevo Leon 18 de marzo de 1996 Unanimidad de nueve votos Ausentes Juventino V. Castro y Castro y Humberto Roman Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario Ponente Mariano Azuela Guitron Secretaria Irma Rodríguez Franco

En los términos de los artículos 177 de la Ley Organica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esta tesis es obligatoria para las Salas Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito tribunales militares agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y administrativos y del trabajo sean estos federales o locales

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a publicación íntegra de la ejecutoria se realizó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el volumen correspondiente al mes de junio del presente año

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintinueve de agosto en curso, aprobó, con el número 51/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede México Distrito Federal a veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y seis

Nota Véase la ejecutoria y voto minoritario publicados en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo III junio de 1996 paginas 394 y 446, respectivamente

2 - A través del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza en la actualidad un papel importantísimo para defender la esfera jurídica de los Municipios a través de la figura de la "controversia constitucional" contenida en el numeral 105 constitucional, reformado mediante decreto del 31 de diciembre de 1994, publicado en

el Diario Oficial de la Federación así como la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en fecha 26 de mayo de 1995 en el mismo órgano informativo, y por su importancia en el desarrollo de este estudio, reservamos un apartado especial para este tema tan apasionante, dentro de esta investigación, por lo que remitimos al lector al capítulo tercero apartado B de este estudio, donde se establecen las características, procedencia y razón de ser de la reforma para lograr un verdadero fortalecimiento del tercer nivel de gobierno denominado "*Municipio*" y lograr con ello un federalismo como se merece nuestro país, mas sin embargo es necesario aclarar que esta reforma no es la panacea ni el final del desarrollo constitucional de los Municipios pues si bien es cierto, se avanza en mucho hacia la verdadera autonomía municipal, todavía falta camino que recorrer para lograr el completo fortalecimiento de la vida municipal, se nos ocurre por lo pronto el elevar a rango constitucional el Municipio como un poder dentro del contenido del numeral 49 del ordenamiento en comento, en los términos expuestos en nuestro estudio denominado ¿el Municipio es un cuarto poder? En donde establecimos los mismos fundamentos expuestos en esta investigación más profundamente y que finalizamos este análisis proponiendo que el numeral en comento quedara redactado en su primer párrafo de la siguiente manera:

"El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en
Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal."

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO TERCERO
LA SUPREMA CORTE, SUS FUNCIONES Y
LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

*'Vivimos bajo una Constitución; mas la
Constitución es lo que los jueces dicen que es.'*
Charles Evans Hughes.

A) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1 Defensora de la Constitución.

Antes de iniciar el estudio de este tema, es necesario realizar las siguientes precisiones, al igual que cualquier ordenamiento legal, la Constitución puede ser violada o mal aplicada. Decimos violada cuando directamente se infringe lo establecido en ella o cuando una ley ordinaria rebasa su sentido o espíritu; y mal aplicada lo es cuando a propósito de lo anterior alguna autoridad ejecuta alguna ley contraria a la misma además el espíritu de la Constitución es el límite que tienen los poderes constituidos para el ejercicio de las funciones que ella misma les otorga. Como estos límites pueden ser ultrajados o flagelados en el ejercicio inconstitucional de funciones, la Constitución misma, formando un sistema jurídico "hermeneutico",¹¹³ implanta algún medio de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes constituidos, para así tutelar la integridad y asegurar el cabal cumplimiento de tan importante documento.

Igualmente frente a temas tan complejos como lo es el federalismo mexicano en la actualidad y sus consecuencias en la distribución del poder o mejor dicho de las

¹¹³ Entendemos por sistema jurídico "hermeneutico" el conjunto de normas que conforman un cuerpo legal unitario cuyo sentido debe ser interpretado a la luz de los principios rectores que lo conforman.

competencias entre los diferentes niveles de gobierno, así como los problemas que pudieran generarse en el ejercicio de esa porción de poder le corresponde al nivel federal, estatal o municipal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen hasta ahora dos mecanismos cuya función es resolver estos problemas. Estamos hablando de la controversia constitucional¹¹⁴ y el amparo por invasión de esferas,¹¹⁵ en los que prácticamente queda comprendido el tema de la división de poderes, distribución de competencias, en armonía con el principio de supremacía constitucional, contenidos en los numerales 49, 124 y 133 del ordenamiento en comento, respectivamente

El control de la constitucionalidad de la ley consiste en examinar la regularidad de los actos derivados de la Constitución con las disposiciones de la misma.

Cuando el examen se refiere a aspectos competenciales entre los cuerpos fundamentales de la organización política, es una función que asegura la forma del Estado y su estructura básica. En México, por ejemplo, es una auténtica garantía jurisdiccional consagrada por los artículos 103 fracciones II y III y 105 de la Constitución Federal facultan al Poder Judicial Federal para conocer de juicios contra leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o de leyes o actos que estos invadan la esfera de la autoridad federal.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Si bien la protección de las garantías individuales ha sido la principal preocupación de los mecanismos de control, sobre todo en la corriente de los sistemas jurídicos americanos, también se ha buscado constatar la conformidad constitucional de las leyes en los aspectos orgánicos y estructurales de las instituciones públicas

¹¹⁴ Contemplada en el numeral 105 constitucional, reformado por decreto del 31 de diciembre de 1994 cuya definición se encuentra visible en la página 113 de este estudio

¹¹⁵ Sobre este particular es de señalarse que la Corte ha establecido el criterio de que las entidades públicas no son sujetos que poseen garantías individuales, razón por la cual el amparo soberano no es procedente, por lo que esta vía hasta donde sabemos no existe en la práctica. Existen posiciones doctrinarias contrarias, las que se desarrollarán en el inciso b) de este apartado

Los sistemas de control jurisdiccional de la constitucionalidad se caracterizan porque el órgano a quien se atribuye tiene la cualidad de Tribunal y el instrumento de control se configura como una controversia entre las partes

Desde el punto de vista de las partes, también existe la posibilidad de que sean los órganos de gobierno y no solo los particulares, o ambos, los que cuenten con el derecho de excitar al órgano de control constitucional

Los sistemas jurisdiccionales de control constitucional, de hecho están clasificados en dos grandes corrientes: la continental europea y la que podemos llamar americana. Hay notables diferencias entre ambas entre las que destacan sobre toda su estructura y finalidad.¹¹⁶

La corriente continental europea está fuertemente orientada por el establecimiento de órganos especializados, con jurisdicción constitucional completa o restringida al control de las leyes y con las finalidades de regulación en primera fase del poder legislativo, que a la protección de los derechos fundamentales del individuo, si bien se observa una tendencia reciente al fortalecer esta importante tarea de amparo a los particulares

La separación del Poder Judicial que esta corriente propugna para estos órganos jurisdiccionales, se funda en la afirmación de que en Estados de estructura federal o de autonomías regionales es necesario constituir autoridades rigidamente imparciales, capaces de dirimir los eventuales conflictos entre las diversas entidades territoriales que los componen.

[116] Véase el libro editado por mí, *El principio constitucional de justicia fiscal*, publicado en la obra titulada "Principios tributarios constitucionales" que son los trabajos presentados en el curso intensivo sobre principios tributarios constitucionales celebrado en la Universidad de Salamanca, España, en el mes de Septiembre de 1989. México, Co-edición del Tribunal Fiscal de la Federación (México), Universidad de Salamanca (España) y el Instituto Cultural Domécq, 1992. Pp. 51-155.

En la corriente americana, por el contrario, existe la convicción de que el Poder Judicial es el depositario nato de la custodia de la Constitución y de que el problema central, es encontrar un modo práctico de asegurar al individuo una protección, plena y efectiva, contra los excesos del gobierno, y, en un sistema federal, limitar la jurisdicción central y la jurisdicción local a sus esferas respectivas.

Adicionalmente a lo ya apuntado como característico de esta corriente, conviene puntualizar en el énfasis que se le asigna al Poder Judicial como órgano encargado de la jurisdicción constitucional, de la protección de las garantías individuales, del aseguramiento de la forma federal de gobierno y de la función ordinaria de interpretación y aplicación de las leyes

Sobre el sistema del Poder Judicial de la Federación, nuestra Constitución sigue muy de cerca la descripción de funciones antes anotadas.

Se atribuyen éstas al Poder Judicial de la Federación formado por:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que funciona en Pleno y en

Salas;

2. Los Tribunales de Circuito, o sea Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación en juicios ordinarios, y

3 Los Juzgados de Distrito

A los órganos del Poder Judicial de la Federación se les encomiendan las funciones siguientes.

1. La jurisdicción constitucional, que se ejerce por las siguientes vías:

a) El juicio de amparo, y

b) Algunos conflictos constitucionales de competencia.

La judicial propiamente dicha, misma que comprende los juicios federales ordinarios en materia penal y civil, así como la resolución en última instancia de los juicios administrativos substanciados en la jurisdicción contencioso administrativa.

La jurisdicción constitucional, la Constitución faculta al poder Judicial Federal para interpretar y aplicar el texto constitucional, examinando la conformidad de las leyes y demás actos derivados de la misma, fundamental y casi exclusivamente a través del juicio de amparo

El juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución, procede contra leyes o actos de autoridad que violan las garantías individuales que consagra esta; que vulneren, proviniendo de autoridades federales, la soberanía de los Estados, o invadan, proviniendo de autoridades de los Estados, la esfera de la autoridad federal

Sobre las controversias constitucionales competenciales, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer, en única instancia, de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellos en que la Federación sea parte.

El ilustre constitucionalista mexicano don Felipe Tena Ramírez ha mostrado que cuando la invasión de competencias ajenas se produce, el juicio de amparo no remedia la situación general, por lo que no puede ser el instrumento idóneo para corregirla

Sin embargo, sostiene también que todas las hipótesis de conflictos competenciales de que habla el artículo 105 constitucional, la única que puede asumir

el carácter de autentica controversia constitucional se produce entre poderes de un Estado sobre la constitucionalidad de sus actos

En los demas casos previstos por dicho precepto, señala que se plantean conflictos de jurisdicción ordinaria, motivados por el ejercicio de un derecho de la Federación o de los Estados que afecta entre si, pero que no reviste el rango constitucional de invasión de esferas a las que sí se refiere el artículo 103 constitucional.

Con las ideas anteriores, nos introducimos a este tan importante tema que es el control o defensa de la Constitución

Como hemos visto a lo largo del desarrollo de esta investigación, la premisa fundamental a desarrollar y dilucidar es la invasión de esferas competenciales del Estado de Nuevo Leon a sus Municipios con la expedición y aplicación de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, nos toca ahora, realizar un análisis del control de la constitucionalidad del superior jerárquico sobre el inferior, entendido el primero como la Carta Magna y el segundo como la Constitución del Estado de Nuevo Leon, teniendo para ello la necesidad de acudir primeramente, a estudiar a grandes rasgos las características del juicio de amparo, en segundo lugar, el amparo denominado "*contra leyes*" pues éste solo opera a favor de los gobernados, aun y a pesar de no ser éste objeto principal de este estudio; y el "*amparo soberanías*" como antecedente, a las reformas realizadas al artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria, que contiene la procedencia y el procedimiento de las controversias constitucionales, que es su simil como un medio para preservar el principio de supremacia constitucional

El término defensa constitucional y que algunos autores identifican con otras denominaciones -las cuales sin embargo coinciden en cuanto a su contenido- y

siguiendo la definición que nos señala el maestro Juventino V. Castro y Castro diciendo que

“...no es otro que la pretensión de profundizar en los sistemas, métodos o instrumentos para hacer prevalecer la Constitución sobre los actos tanto del poder público como de los particulares, cuando éstos se oponen a ella, la incumplen, la desvían, o palmariamente la contradicen.”¹¹⁷

Para lograr la defensa de la Constitución y evitar con ello las violaciones al orden constitucional, o de la forma de restablecer éste cuando se haya roto, existen tres procedimientos a saber:

a) Mediante factores sociales o culturales, que se traducen en un respeto voluntario del orden que se haya establecido, y que se basan en los buenos propósitos o intenciones de la comunidad para ajustar sus actos a un orden predeterminado

b) Por factores políticos, creados en las propias constituciones, y que nos proporcionan la estructura o principios funcionales del Estado, y que arrancan principalmente del sistema de división de poderes que aparece en las

constituciones modernas; y que dicho principio ayuda al mantenimiento del orden constitucional al hacer que el poder público se divida para su ejercicio en

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya que los miembros de dichos poderes se encargan de vigilarse y evitar las invasiones a sus respectivas facultades ordenadas por la Constitución. Esto es en principio y en teoría, mas sin embargo, pudiera presentarse las situaciones siguientes: primera, que el principio de separación de poderes no se respete; segundo, que los funcionarios titulares de los distintos poderes sin invadir la esfera de competencia de otro poder lesione garantías individuales y tercero, que existiendo tal invasión por parte de estos funcionarios titulares y que el poder invadido no reclame la invasión, en estos casos ¿cómo se resolverían los

¹¹⁷ Juventino Castro y Castro. *Lecciones de garantías y amparo*. México Ed. Porrúa 1981 P. 263

conflictos? La respuesta la encontramos en el comentario expuesto por el ilustre Juventino Castro y Castro al estatuir que

"...pero este hecho nada nos indica respecto a la forma de proceder cuando la separación de poderes no se respeta, ni mucho menos la forma en que deben de actuar los individuos y las instituciones sociales cuando los funcionarios titulares de los distintos poderes -sin invadir funciones ajenas-, sin embargo, violan las garantías constitucionales; o bien, cuando la invasión sí existe, pero el poder invadido no reclama la invasión que, sin embargo, sí lesiona al individuo en lo particular."¹¹⁸

c) Mediante sistemas jurídicos, que crean instrumentos para restaurar el orden constitucional violado; siendo que este sistema es el que verdaderamente permite la defensa constitucional, que no es más que el establecimiento de un sistema normativo que indica con precisión las acciones procesales que deben utilizarse cuando aparecen las violaciones constitucionales; los órganos ante los cuales pueden plantearse reclamos; los titulares de dichas acciones; los procedimientos para plantear el conflicto constitucional; y los medios que se proporcionan a los órganos públicos para hacer cumplir las resoluciones definitivas que emitan respecto del planteamiento constitucional, y que permitirán reinstalar el orden constitucional quebrantado

Dentro del sistema mexicano, la defensa constitucional se lleva a cabo por medio de procedimientos jurídicos; pero todo lo anterior, exige aclaraciones firmes que nos impidan llegar a malos entendidos

En primer lugar, el juicio de amparo no es defensor de toda la Constitución; lo es tan solo de las garantías individuales enumeradas en el Capítulo Primero, del Título Primero, de nuestra Carta Magna. Es por ello, que aún siendo una institución procesal, solamente las personas físicas y morales pueden impugnar las leyes o actos que estimen transgresores de sus derechos fundamentales consagradas en el

¹¹⁸ *Ibid.* p. 267

ordenamiento en comento, ante los tribunales federales, a quienes el propio Código Político encomienda dicho control de constitucionalidad en los términos de los artículos 103 y 107 de la ley de leyes.

En segundo lugar, que el amparo no es el único proceso que pretende la defensa constitucional. Esto es así, si recordamos lo expuesto con anterioridad, donde expusimos que la jurisdicción constitucional mexicana comprende cuatro procesos a saber. a) el juicio político o de responsabilidad; b) la controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad; c) el juicio de amparo y; d) ombusman judicial

El juicio de amparo es el medio tutelador de la supremacía constitucional, y en la vida práctica el más utilizado que los demás medios de defensa de la Constitución antes apuntados, ya que por su estructura resguarda de manera indirecta el orden constitucional, sin embargo nos topamos con un gran problema de primer orden, la aplicación de leyes inconstitucionales.

Este problema es a todas luces el producto de la aplicación de un método poco efectivo para conservar la supremacía constitucional

La aseveración anterior es muy tajante, sin embargo no es muy difícil de llegar a ella pues como veremos, con la estructura actual del juicio de amparo y de las resoluciones dictadas con motivo de aquel, no se lograra mantener de modo alguno el mencionado principio de supremacía constitucional.

Los actuales principios rectores del juicio de amparo son.

a) El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y;

- b) La sentencia será tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Lo anterior significa que el gobernado frente a una ley que es contraria a la Constitución, y que le causa un perjuicio, puede encontrarse en alguna de las siguientes circunstancias a saber:

- a) El gobernado tiene conocimientos suficientes de sus derechos y además tiene acceso a un consejo profesional de algún abogado especialista en la materia por lo que estando en tiempo, ataca de inconstitucional dicha ley, interponiendo demanda de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito competente. Como resultado de la pronta reacción del gobernado para atacar la ley dentro de los primeros treinta días a su vigencia tenemos que, la sentencia de amparo lo protegerá, y esta amparará para cada situación que el gobernado se ubique en la hipótesis normativa, lo que se traduciría en una patente no-aplicabilidad de la ley; claro está, que para obtener esta sentencia, el Juez de Distrito debe declarar para el caso concreto, que la ley es inconstitucional, por lo que la justicia federal amparará al quejoso.

- b) Otro grupo de gobernados no tan privilegiados como los primeros, pero si lo suficientemente recomendados, se podrán amparar contra el primer acto de aplicación de la ley que consideran inconstitucional cuando ésta les cause algún agravio, y lo deberán hacer dentro del término de quince días a partir de día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acto de aplicación respectivo; si lo hacen dentro del término y logran probar su agravio, la sentencia que los ampare tendrá un efecto de desaplicación de la ley en cuestión

- c) Otro grupo de gobernados, que signifique tal vez el noventa por ciento de la población no se amparará ni en contra de la sola vigencia de la ley, ni en contra del primer acto de aplicación de la misma, lo que significa que para ellos, la misma ley que ha sido declarada inconstitucional en cualquiera de los dos casos anteriores, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será completamente válida y aplicable¹¹⁹

Como nos podemos percatar, el fenómeno en comento, de la aplicación constitucional de leyes declaradas inconstitucionales, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del juicio de amparo, no satisface su sublime propósito de resguardar el orden constitucional y su supremacía por consecuencia.

Como lo hemos hecho notar anteriormente, este fenómeno se da gracias a la estructura actual del juicio de amparo y de la relatividad de los efectos de las sentencias, por lo que si queremos, de una vez por todas, acabar con tan injusto fenómeno constitucional, debemos proponer de alguna manera un sistema que permita subsistir al amparo con sus principios y procedimientos, mientras que a las ejecutorias de amparo debemos darle una mayor importancia reconociéndoles su carácter de formadoras del derecho, toda vez, que cuando éstas adquieran su calidad de jurisprudencia obligatoria, en el sentido que declaran inconstitucional determinada ley, esta deje de aplicarse, como si la declaración fuera *erga omnes*; es decir, válida

¹¹⁹ El Doctor Hector Zermeno, en su libro titulado *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, al abordar el tema concluye diciendo que "... el resultado de que no todos los sujetos a los que va dirigida la norma inconstitucional se amparen en contra de ella no significa que se viole algún principio constitucional ya que precisamente el amparo se intentará a instancia de parte agraviada... con lo que estamos de acuerdo parcialmente ya que como vimos la ley es constitucional o no lo es, y en este caso nos encontramos frente a una ley que para unos es constitucional y para otros es inconstitucional siendo que ambos grupos de individuos tienen las mismas garantías constitucionales, la diferencia estriba única y exclusivamente en que los primeros no interpusieron los medios de defensa adecuados por múltiples causas y en virtud de ello para este grupo de individuos es obligatorio su cumplimiento... los segundos, si los interpusieron por lo que lograron una desaplicación de la misma ley.

No discutimos que se viole algún principio de igualdad conforme a la Ley de Amparo, ya que todos los destinatarios de la norma tienen la misma oportunidad de interponerse lealmente su embargo viendo el problema desde el ángulo del control constitucional, tenemos que definitivamente en estos casos concretos, el principio de supremacía constitucional sale sobrando ya que no hay forma de que esta ley inconstitucional deje de aplicarse, y por consiguiente mantenga íntegro el régimen constitucional.

para todos; las anteriores declaraciones no tendrán efectos generales, ya que su origen es el juicio de amparo, pero al formarse jurisprudencia obligatoria, tendrían prácticamente efectos generales, ya que las autoridades judiciales de menor jerarquía estarán obligadas a seguir dicho criterio; aunque seguimos con la posición de que una declaración general de inconstitucionalidad es la única forma de preservar la supremacía de la Carta Magna.

Esta posición nuestra, pudiera llegar a lograr pensar a algunos una violación al régimen competencial de funciones, situación que no creemos que llegase a suscitarse pues, se produciría a razón de la jurisprudencia asentada, por medio del juicio de amparo, lo que pudiera traducirse en una especie de sistema de pesos y contrapesos, en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueda controlar la supremacía constitucional y preservar el orden jurídico del Estado.

Con la anterior modificación constitucional y legislativa, podríamos lograr una transformación y evolución positiva de nuestro medio de control del Código Político, ya que por un lado, reconociéndole a la jurisprudencia su esencia de fuente formal de derecho, perfeccionaríamos la institución de amparo en cuanto a sus fines y alcances, y por el otro "abriríamos otra puerta" para darle el artículo 133 segunda parte una interpretación más acorde a nuestro sistema; ya que como diría el maestro Juventino

V. Castro y Castro.

"Si bajo nuestro sistema pudieran hacerse declaratorias erga omnes de inconstitucionalidad de la ley, no habría ninguna objeción para que los jueces acataran lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, ya que en el primer caso estaríamos en presencia de una declaratoria de inconstitucionalidad mediante el juicio de amparo y el segundo en algún juicio ordinario de un acto de desampliación.¹²⁰

La tesis anterior consta, de dos aspectos relevantes a saber, como son: una declaratoria general de inconstitucionalidad, y la consecuencia lógica y necesaria de

¹²⁰ Juventino Castro y Castro. *Ob. Cit.*

aquella, que sería la desaplicación de la ley declarada por el Pleno de la Suprema Corte como inconstitucional.



Creemos necesario recalcar, que las modificaciones que proponemos para evolucionar nuestra arraigada institución del juicio de amparo, no significa un cambio violento ni desequilibrado, ya que solo significaría el reconocerle su esencia a los precedentes jurisprudenciales, como fuentes formales del derecho, al concederles efectos generales

La anterior fórmula, aniquilaría la aberración jurídica que experimenta nuestro sistema, consistente en la aplicación cotidiana de leyes declaradas inconstitucionales por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fenómeno el cual es violatorio, desde cualquier punto de vista, del principio de supremacía constitucional y de todo principio de equidad

Estamos conscientes, que para algunos juristas, esta propuesta nuestra parecerá quizá irracional y desmedida, por creer que tal declaración general resulte una invasión de las esferas competenciales que le corresponden a cada poder, sin embargo si analizamos a detalle, nuestra propuesta, nos daremos cuenta que la Suprema Corte simplemente estaría cumpliendo con su función natural de juzgar los actos en sentido amplio que le son planteados en la vía del juicio de amparo, y por otro lado ejercería su función equilibradora, que la doctrina norteamericana ha reconocido con el nombre de Checks and Balances (pesos y contrapesos) de los órganos del poder político

Reconocemos que la institución del juicio de amparo en nuestro país ha tenido una efímera y raquítica evolución, a partir de la reforma de 1951 denominada "reforma Alemán", la cual consiste en que se suplirá la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se funde en una ley que ha sido declarada inconstitucional por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación;¹²¹ pero estimamos que esta evolución debe de continuar hasta alcanzar el establecimiento de una declaración general de inconstitucionalidad de leyes, ya que de esta manera nuestra institución del juicio de amparo sería más justa y equitativa, además cumpliría con sus fines cabalmente, preservando con ello, íntegramente el orden constitucional.

a) *El amparo contra leyes.*¹²²

Sería más propio referirse a este proceso específico bajo la denominación de amparo para desaplicación de las leyes (que la reforma de 1987 extiende a tratados internacionales y reglamentos, en algunas hipótesis), el sistema constitucional mexicano no tiene un medio de impugnación que permita anular las leyes inconstitucionales, los tratados o los reglamentos, en un ataque frontal que impida la supervivencia de actos legislativos que contradicen la Constitución.

Examinemos algunas de las características del llamado amparo contra leyes:

- a) Para Lozano y Vallarta, mediante el juicio de amparo no puede declararse inaplicable a un caso concreto una ley inconstitucional, ni eximir a nadie de obedecerla, en el momento de su expedición, ya que de acuerdo con sus criterios el artículo 102 de la Constitución de 1857 ordenaba que los tribunales deberían limitarse a amparar y proteger a la parte agraviada en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin declaratorias generales, y cuando una ley se expide esta es letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio sino hasta el momento concreto de su aplicación. Si se concediera la protección constitucional contra la expedición de una ley, la sentencia tendría efectos derogatorios, prohibidos por la disposición constitucional.

¹²¹ No tenemos la información respecto de si tal declaración deberá ser jurisprudencia obligatoria o simple tesis de la Corte

¹²² Juventino V. Castro *Jurantis y Amparo*. México: Ed. Porrua, 1991. P. 309-316.

Contra ~~este~~ criterio se pronunció Rabasa, afirmando que es distinta la inaplicación de la ley al caso particular de que se trate, a su derogación y consideraba deleznable el punto de vista de Lozano y Vallarta. Para este autor el problema podría resolverse si la procedencia del amparo no se refiriera a las leyes o actos violatorios de garantías, sino que simplemente se mencionara a los actos, suprimiéndose el vocable "leyes", supresión que en concepto de él no alteraría en lo más mínimo la procedencia del juicio de amparo en la forma estructurada.

Pero la anterior polémica hace referencia a una consideración que posteriormente adquirió gran importancia. Esta consideración es el hecho de que existen leyes autoaplicativas, es decir aquellas que por su simple expedición ya producen efectos jurídicos que pueden lesionar a las personas, y leyes que sólo adquieren vivencia hasta el primer acto de aplicación -para un caso concreto-, y con relación a un individuo al cual se dirige dicho acto aplicativo.

Hasta antes de la Reforma Alemán de 1950, la diferenciación anterior causó muchas confusiones porque si no se impugnaba en tiempo la ley autoaplicativa, ésta se consideraba consentida, y por lo tanto al llegar el acto concreto de aplicación se sobreesian por improcedentes los juicios de amparo interpuestos. Y no siempre es fácil apreciar cuando una ley es autoaplicativa y cuando no.

Pero la reforma de 1950, rompió de un tajo con todo este problema, en los términos del primer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, cuando declaró que no se entendía consentida tacitamente una ley a pesar de no haberse reclamado siendo impugnabile desde el momento de su promulgación, sino sólo en el caso de que tampoco se hubiere interpuesto el amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso, lo cual deja libre el camino a los agraviados de impugnar la ley que consideren inconstitucional, ya sea desde su expedición o ya en el momento del primer acto de aplicación, resultando por lo tanto ya intrascendente -en buena parte-, todo el examen de las leyes autoaplicativas.

- b) En los términos de la fracción I del artículo 14 de la Ley de Amparo la impugnación de las leyes que por su sola expedición cause perjuicios al quejoso debe hacerse ante el Juez de Distrito.

Cabe suponer que, tratándose de los amparos directos, promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito contra sentencias definitivas o laudos, éstas resoluciones definitivas hayan aplicado una ley que el perjudicado considere inconstitucional, y por tanto el acto de aplicación de una ley en estas condiciones puede ser promovido también por la vía del amparo directo.

En una sentencia de tribunal administrativo, así como en una sentencia definitiva de segunda instancia cualquiera que sea la materia, está dentro de lo posible que la controversia planteada se resuelva mediante la aplicación de una disposición contenida en una ley que pudiera ser contraria a la Constitución, ya sea en el total de la ley misma o en la disposición concreta aplicada a la resolución definitiva. Por lo tanto el acto reclamado es la sentencia y la competencia legalmente corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Tribunal Colegiado de Circuito, en los términos de las disposiciones competenciales conducentes.

- c) El artículo 21 de la Ley de Amparo establece la regla general en lo que se refiere al término para la interposición de la demanda de amparo, que ahí se señala en quince días.

Sin embargo, la fracción I del artículo 22 de la propia ley establece una excepción al anterior artículo, en el sentido de que será de treinta días el término para la interposición de la demanda, en los casos en que por la sola expedición de una ley ésta sea reclamable en la vía de amparo.

- d) Se ha examinado frecuentemente que el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, es en el sentido de que los efectos de ellas no

pueden ser los de generalidad (o sea que no se aplican erga omnes), lo que no se refieran a la alegación, de que una ley es inconstitucional, ya que es bien cierto y congruente que las sentencias benefician o perjudican solo a las personas que intervinieron en el juicio. Las sentencias fijan la norma concreta a aplicar a los que litigaron; pero las leyes son normas abstractas, impersonales y generales, pues de otro modo resultarían privativas.

Por ello se combate con frecuencia cada vez mayor nuestro sistema de amparo contra leyes, que permite que una ley general no sea aplicada a la que obtuvo la protección constitucional en un proceso de amparo, y si se aplique a otras personas que no interpusieron en tiempo su demanda correspondiente.

b) El amparo soberanías.

El control de la constitucionalidad se encuentra ligado estrechamente con el amparo denominado "*amparo-soberanía*", también conocido como amparo por invasión de esferas

El artículo 103 constitucional y bajo el rubro referente a la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver controversias, las especifica en tres fracciones, las cuales se transcriben de manera literal

- I.- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o, la esfera de competencia del Distrito Federal y;
- III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal."

La primera fracción antes transcrita, se refiere al amparo denominado "*Amparo-garantías*" y a que tienen acceso los particulares ya sean personas físicas y morales nacionales o extranjeras que en la actuación de la autoridad ya sean en el ámbito federal, estatal o municipal, sufran un agravio personal y directo, pero como no

es el objeto de esta investigación analizar a conciencia esta figura, es por ello que solo la apuntamos pero no la abordamos.

Las últimas dos, transcritas como aparecen redactadas a la fecha, después de la reforma que se llevó a cabo y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, siendo importante destacar que se reproducen con idénticos numerales en el artículo primero de la Ley de Amparo antes de la mencionada reforma, por lo que no se incluye al Distrito Federal dentro de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Código Fundamental.

Para el caso que nos ocupa, es importante hacer notar que en principio los Estados federados tenían y siguen teniendo la facultad de oponerse procesalmente a la invasión por parte de la Federación o confusión de atribuciones o a la inversa ya que se le reconoce el derecho a ambos y se les da a dichas entidades con una legitimación para accionar la inconformidad, la oposición a ellas y actualmente tienen ese mismo derecho el Distrito Federal

Como se puede observar de lo antes señalado, los Municipios no eran tomados en cuenta por el artículo 103 incluyendo su última reforma, por lo que éstos no tenían este derecho, reconocido constitucionalmente, por lo que solamente faltaba darle esta oportunidad a los Municipios, los cuales la obtuvieron a partir de la reforma al artículo 105 constitucional así como de su Ley Reglamentaria publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas 31 de diciembre de 1994 y 11 de mayo de 1995, respectivamente, la cual estudiaremos con mayor detenimiento en páginas posteriores.

Bajo esta tesis podemos definir al *amparo por invasión de esferas* como el medio de defensa que tiene las entidades públicas ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal para hacer valer y respetar sus atribuciones constitucionalmente reconocidas y con ello se respeta su órbita de competencia.

Es bien sabido que el amparo fundado en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional¹²³ se le ha dado en llamar "amparo soberanía", cuyo propósito es la protección de los ámbitos competenciales de la Federación y de los Estados, mismo que en todo caso podrá cambiar su connotación "amparo soberanía-esfera de competencia", habida cuenta que el Distrito Federal no es una entidad soberana. Se conserva pues en las reformas el control indirecto del federalismo.

Tomando en cuenta que los Municipios gozan de personalidad jurídica y un ámbito competencial mínimo determinado por la Constitución, el cual es susceptible de ser ampliado por las legislaturas estatales, la inclusión de los ayuntamientos en la reforma a las fracciones II y III del artículo 103 les hubiera dotado de la capacidad para ejercer el derecho de amparo contra actos de los gobiernos estatales y federal. Con ello se hubiera avanzado considerablemente en la protección jurídica del Municipio y en afianzar su personalidad jurídica¹²⁴

c) *La controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad.*

Estos son los nuevos procesos y juicios que se incluyen en el nuevo artículo 105 constitucional, que corresponden conocer solo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El artículo 105 constitucional establecía, a partir del contenido de la fracción IV del artículo 104, la precisión competencial de la Suprema Corte de controversias que se suscitaban entre dos o más Estados y entre la Federación y uno o más Estados. Estas controversias tenían el carácter de juicios ordinarios y no sobre la constitucionalidad de los actos de cualquiera de las partes. Para ello estaba previsto

¹²³ En la actualidad en opinión del maestro Antonio Cuella Salas (debido a la reforma al artículo 105 constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 31 de diciembre de 1994, y anahzandolo como quedó redactado este hace innecesarias las fracciones II y III del numeral 103 de la Ley Fundamental

¹²⁴ Roberto Ortega Lora et al. *La reforma judicial: justicia y descentralización*, trabajo publicado en la obra denominada *Reformas al Poder Judicial* compilada por Mario Meleán Adalid, México Ed. UNAM, 1995, Pp. 305

el juicio de amparo sustentado, como se mencionó, en las fracciones II y III del artículo 103. Se establecía también, como atribución exclusiva de la Suprema Corte, conocer de los conflictos entre los poderes de un mismo Estado, y en este caso sí se constreñía la materia de la controversia a la constitucionalidad de sus actos.

Por otra parte, cabe destacar otros elementos importantes del nuevo artículo 105.¹²⁵

a) El nuevo precepto distingue las controversias constitucionales de la llamada acción de inconstitucionalidad

b) Las controversias constitucionales se podrán sustentar entre las siguientes partes. la Federación y el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de las Cámaras o la Comisión Permanente; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio, y dos Municipios de diversos Estados. En estos casos no se precisa en el texto contenido de la controversia o la materia del litigio.

c) Por el contrario, dentro de las mismas posibles controversias constitucionales se establece una distinción para casos en los cuales la materia del litigio será resolver sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones generales. Esto en el caso de suscitarse la controversia entre dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus Municipios; un Estado y un Municipio de otro Estado y dos órganos de gobierno del Distrito Federal.

d) La declaración de invalidez con efectos generales solamente podrá tener lugar en estos cuatro últimos supuestos referidos y además en los casos de controversia entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 106-108.

cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente, así como entre la Federación y un Estado o la Federación y un Municipio.

- e) Cabe señalar, sin embargo, que para la resolución tenga efectos generales, se otorga a la Federación el privilegio no recíproco de impugnar las disposiciones generales de los Estados o de los Municipios mediante controversia constitucional. Igualmente podrán los Estados impugnar disposiciones generales de los Municipios. En estos casos se podrá impugnar la disposición general sin que medie un acto de ejecución que origine un agravio.
- f) Las acciones de inconstitucionalidad tendrán por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución de la República, según define la fracción II del artículo 105
- g) Las acciones de inconstitucionalidad tendrán un término perentorio para su ejercicio de 30 días naturales, contados a partir de la fecha de la publicación de la norma que la parte afectada estime se encuentre en contradicción con la Constitución
- h) Adicionalmente a las controversias constitucionales ya señaladas que tendrán como propósito que la Federación procure la declaración de invalidez de normas generales estatales o municipales, se establece la acción de inconstitucionalidad que corresponderá al Procurador General de la República en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales.
- i) También dentro de las acciones de inconstitucionalidad se identifica que la Suprema Corte conocerá de juicios sustentados por una minoría del 33 por ciento de las legislaturas locales en contra de leyes expedidas por el propio órgano y ejecutivo estatal que las promulga. Lo mismo es aplicable para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Éste es un nuevo derecho de las

fuerzas minoritarias que contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución, a fin de ser consideradas válidas.

2.- La interpretación constitucional.

El maestro Ignacio Burgoa, manifiesta que el término "interpretar" en el terreno del derecho significa:

"una operación intelectual consistente en determinar el alcance, la extensión, el sentido o el significado de cualquier norma jurídica, bien sea ésta general, abstracta e impersonal, o particular, concreta e individualizada."¹²⁶

La interpretación es, por tanto, la operación imprescindible previa de la aplicación de la norma jurídica a los casos concretos que la realidad social plantea constantemente

La trascendencia de la interpretación jurídica se acrecienta cuando se trata de su máxima especie, cual es la interpretación constitucional y que para el connotado maestro Burgoa consiste en:

"La fijación, declaración o determinación del sentido, alcance, extensión o significado de las disposiciones que integran el ordenamiento supremo del país, cual es la Constitución."¹²⁷

Y añade además con relación a lo que apuntamos en el capítulo primero, respecto del principio de supremacía constitucional que:

"Puede aseverarse que el principio de supremacía con que está revestida se hace extensiva a la interpretación de sus mandamientos, en cuanto que ésta prevalece sobre la interpretación de cualesquiera disposiciones pertenecientes a normas jurídicas ordinarias o secundarias, en el supuesto de que exista contrariedad, divergencia o contradicción entre una y otra."¹²⁸

¹²⁶ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México Ed. Porrúa, 1989 p. 393

¹²⁷ *Ibid.* p. 393

¹²⁸ *Ibid.* p. 394

De nuestro Código Fundamental se desprende que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en último grado y en instancia definitiva la interpretación constitucional

Las normas constitucionales se distinguen de las ordinarias desde tres puntos de vista. En su aspecto externo o formal, las disposiciones fundamentales están consignadas en un documento expedido por el Poder Constituyente y solo pueden ser modificadas a través de un procedimiento dificultado de reforma. Desde el ángulo normativo, los preceptos constitucionales son el fundamento de validez del orden jurídico.

Por último, en cuanto a su contenido, en la medida que existen disposiciones constitucionales que por su materia poco se distinguen de las secundarias u ordinarias, no obstante que se les ha querido revestir formalmente de la dignidad de la supremacía constitucional. Sin embargo, al menos esa es la tendencia de todo documento constitucional, la esencia de sus preceptos radica en los valores supremos de la comunidad política y en la organización de sus poderes supremos.

Estos tres aspectos de la norma constitucional: forma, estructura lógica y contenido, están unidos indisolublemente y en su conjunto son los que determinan la supremacía de la Constitución, de modo que todas las disposiciones que integren el ordenamiento jurídico y todos los actos que regulan deben conformarse a los postulados de la ley fundamental

Existe la clasificación de la interpretación constitucional desde el punto de vista del sujeto que la realiza a saber:

a) Interpretación constitucional de carácter legislativo.- Al expedirse las disposiciones ordinarias, el legislador debe interpretar forzosamente el alcance de las

disposiciones constitucionales respectivas, en cuanto toda norma secundaria debe conformarse al texto y a los principios fundamentales de la ley suprema.

Toda disposición normativa por clara que parezca requiere forzosamente de interpretación para poder ser aplicada y con mayor razón tratándose de las normas constitucionales, todas ellas de mayor abstracción que las ordinarias, ya que configuran el marco dentro del cual debe construirse el ordenamiento jurídico en todos sus aspectos, de manera que su interpretación legislativa se mueve dentro de un margen bastante amplio que llega a su máxima abstracción tratándose de normas de principio y particularmente con las calificadas como pragmáticas.

Es importante, resaltar, que aun cuando en la Constitución Federal Mexicana vigente no existe un precepto expreso que establezca la obligación de los órganos legislativos de expedir disposiciones materialmente apegadas a la propia Carta Fundamental, éste imperativo se desprende claramente de lo dispuesto por los artículos 128 y 133 de la misma Constitución; en cuanto al primero, exige que todo funcionario sin excepción alguna, y entre ellos los miembros de las Cámaras del Congreso Federal y de las legislaturas locales, así como los titulares del Ejecutivo Federal y local, que participen en el procedimiento legislativo, debe protestar el cumplimiento de la Constitución antes de tomar su cargo; y el segundo precepto consagra el principio de la supremacía constitucional.

La interpretación legislativa de las normas constitucionales no es definitiva porque se otorga a los tribunales federales, particularmente a través del juicio de amparo,¹²⁹ el control de la constitucionalidad de las leyes, de manera que los citados tribunales nacionales deben efectuar la interpretación final y de último grado sobre la

— También a través de la llamada controversia constitucional a que se refiere el artículo 105 constitucional y reglamentada por los artículos 1.º y 10 fracciones I y II inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y cuya competencia corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia pueden plantearse cuestiones relativas a la constitucionalidad de una ley nacional que invada la esfera local o a la inversa, o bien de un ordenamiento de un estado que afecta la esfera pública de otra entidad, etc.

adecuación de las disposiciones legislativas al texto y al espíritu de la Constitución Federal.

De lo expuesto anteriormente podemos llegar a la conclusión de que la interpretación constitucional que hemos denominado legislativa, es la que puede considerarse permanente, en cuanto efectúa normalmente en la actividad constante de los órganos legislativos al discutir y expedir las leyes ordinarias, asumiendo por otra parte, carácter directo, puesto que implica el examen inmediato del texto y la captación de principios de las normas fundamentales, cada vez que realiza la función legislativa, y por último, esta interpretación no puede estimarse definitiva, en cuanto puede ser apreciada a través de la impugnación de la constitucionalidad de las propias leyes por parte de los órganos del poder judicial federal, generalmente por medio del juicio de amparo, con excepción de aquellas disposiciones que impliquen cuestiones políticas que, según se ha visto, no pueden ser objeto de examen por los propios Tribunales de la Federación.

b) Interpretación administrativa.- Esta interpretación en la esfera constitucional se efectúa en cuanto a los órganos del poder ejecutivo deben ajustar sus actos, resoluciones y disposiciones generales, al imperio de los preceptos de la Carta Fundamental

Pero en esta ocasión debemos referirnos exclusivamente a los actos, resoluciones y disposiciones administrativas en sentido estricto, aún cuando también dentro de este concepto pretendemos englobar la actividad que se ha calificado como gubernativa o política

Esto significa que la autoridad administrativa, en toda su actividad, debe interpretar la ley aplicable en forma que se ajuste a las disposiciones constitucionales respectivas, pues así como se ha puesto de relieve que la interpretación constitucional de carácter judicial, se realiza no solo al apreciar directamente la disposición constitucional en la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, sino también

al aplicar las disposiciones legales secundarias. Claro que esta interpretación constitucional indirecta de carácter administrativo es mucho más restringida que la que corresponde a los organismos judiciales, si tomamos en cuenta que normalmente los funcionarios administrativos no están facultados para desaplicar un precepto legal bajo el pretexto de que es contrario a las normas o al espíritu de la Constitución.

Pero si los órganos de la administración no pueden efectuar una interpretación constitucional de tipo negativo, es decir, negarse a aplicar una disposición legal por estimarla opuesta a la Constitución, por el contrario si están facultados, e inclusive obligados, a realizar una interpretación positiva para armonizar los textos legislativos que sirven de fundamento a su actuación, con las normas y principios de la Constitución Federal.

c) Interpretación judicial constitucional.- En efecto, si corresponde a los órganos judiciales ordinarios o especializados la interpretación final de las disposiciones fundamentales cuando son aplicadas por otros organismos del poder (legislativos o administrativos), el criterio judicial se impone definitivamente y debe ser aceptado por las autoridades y los gobernados como el sentido final de la ley suprema, con exclusión de aquellos sectores que se han calificado como cuestiones políticas.

En el ordenamiento mexicano, la interpretación constitucional de último grado se ha confiado a la Corte Suprema de Justicia, calificada, por ese motivo, como Guardian de la Constitución.

Esta función se realiza esencialmente a través del juicio de amparo contra la inconstitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad, aún cuando teóricamente, ya que en la práctica, se ha aplicado muy esporádicamente, también puede ejercerse por conducto de las llamadas "*controversias constitucionales*" a que se refiere el artículo 105 constitucional, que atribuye también a la Suprema Corte de Justicia, la resolución de los conflictos jurídicos entre uno o más Estados, entre la

Federación y una o mas entidades federativas; entre los órganos de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y aquellos en que la Federación fuese parte.

3. La jurisprudencia, sus efectos jurídicos.

La jurisprudencia, tiene como acepción con propósitos docentes el conjunto de reglas o normas que la autoridad jurisdiccional que cuenta con atribuciones al respecto, deriva de la interpretación de determinadas prevenciones del derecho positivo, que precisan el contenido que debe atribuirse y el alcance que debe darse a éstas, y que, al ser reiteradas cierto numero de veces en sentido uniforme, no contrariado, son obligatorias para quien deba decidir casos concretos regidos por aquellas prevenciones ¹³⁰

Podemos decir que la jurisprudencia se equipara a la ley porque, aunque formalmente no es norma jurídica, lo es materialmente en cuanto posee los atributos esenciales de aquella, que son la generalidad, la abstracción y la imperatividad. Y es obligatoria porque así lo establece la Constitución en su artículo 94 párrafo sexto,¹³¹ el que remite a la Ley Reglamentaria para el efecto de precisar los terminos de tal obligatoriedad

Siendo este apartado util para determinar la vigencia y la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por los organos pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, la Suprema Corte funcionando en Pleno o en Salas, pues como se puede observar a lo largo de esta investigacion se transcriben criterios y jurisprudencias y en algunas ocasiones el de la voz no se encuentra de acuerdo con lo interpretado por nuestro mas Alto Tribunal, es por ello, necesario, traer a colación las razones y las causas de cómo y cuando una jurisprudencia deja de tener vigencia

¹³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del juicio de amparo*. Mexico, Ed. Themis, 1993. P. 169

¹³¹ Dicho numeral parrafo sexto literalmente senida que "La ley fijara los terminos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federacion sobre interpretacion de la Constitución, leyes y reglamentos federales, los des y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupcion y modificación"

y como consecuencia obligatoriedad así como cuando se convierte un criterio jurisprudencial en jurisprudencia firme.

Pasemos pues a analizar la formación de la jurisprudencia, señalando literalmente el contenido de los artículos 192 y 193 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales

"La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito; los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales."

"La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado."

Por lo que toca a la jurisprudencia que ha perdido su vigencia ésta necesariamente requiere ser interrumpida conforme al procedimiento establecido en el artículo 194 del mismo ordenamiento, el cual reza de la siguiente manera:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

"La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener el carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario de catorce Ministros, si se trata de la sustentada por el Pleno; por cuatro, si es una Sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutada respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que tuvieron consideración para establecer la Jurisprudencia relativa.

Para la modificación de la Jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta Ley, para su formación."

Para concluir esta apartado, es necesario hacer mención que nos llama la atención, el estudio elaborado por Jose de Jesus Gudiño Pelayo, Ministro de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominado: "Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo,"¹³² donde expone detalladamente sus argumentos para llegar a esta conclusión y nosotros con el objeto de ahondar un poco más sobre el tema que venimos analizando exponemos la siguiente síntesis de su análisis.

"...la jurisprudencia de la Suprema Corte solo obliga, es decir, vincula a órganos jurisdiccionales, no así a los poderes legislativo y ejecutivo. Esto a mi juicio, constituye, una falla estructural del sistema jurídico mexicano.

El origen de esta falla no se encuentra en la Constitución, sino en dos normas secundarias: el primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, actualmente en vigor.

De acuerdo con lo dispuesto por los preceptos de la Ley de Amparo citados, solo obliga la Jurisprudencia a los que van a juzgar y, en su caso, a reparar la violación a la Constitución una vez cometida; pero no obliga a los que pueden cometer la violación, (poderes legislativo y ejecutivo) para, de esta manera, prevenir o evitar que la cometan."

B) Las controversias constitucionales.

1. Antecedentes del artículo 105 y opiniones doctrinales.

El artículo 105 original establecía un control de la constitucionalidad con efectos generales las controversias entre poderes, para Don Manuel Herrera y Lasso se trata de una invención del legislador extraordinario de 1917,¹³³ él lo llamaba directo, lo era por cuanto a que quien, como poder, recurría a dicho control siendo lo que buscaba era obligar a un poder, que había rebasado su campo de acción e invadido el de otro, sea local o federal, a estarse a lo que disponía la Constitución; éste autor afirmaba

"El artículo 104 fracción IV encomienda, en general, a los tribunales federales el conocimiento de las controversias entre un Estado y la Federación. Y el artículo 105, concretando la competencia y modificando la norma con variante verbal que no altera su equivalencia, instituye a la

¹³² Artículo inserto en la obra Ley de Amparo Comentada Ed. Sista 1996

¹³³ Manuel Herrera y Lasso *Ob. Cit.* Pp. 251 y siguientes

Suprema Corte Tribunal exclusivo para conocer de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados".

"Aparecen así, determinados por la invertida posición de las partes, los dos aspectos de la controversia: Federación versus Estados y, cuando aquella agravia y éstos reclaman, Estados versus Federación".¹³⁴ El maestro Herrera y Lasso sostenía que "la controversia procede en defecto del amparo y, en concomitancia con él, cuando para la reparación de las violaciones, sea insuficiente aquel medio indirecto de control."¹³⁵

Don Felipe Tena Ramírez, refiriéndose a la controversia, manifestaba lo siguiente:

"En cambio, por lo que hace a los conflictos de la segunda categoría, es decir, a los suscitados entre los poderes de un Estado, el artículo 105 provee a su solución, otorgando a la Suprema Corte la facultad de conocer de las controversias surgidas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. He aquí el único caso en que el control de la constitucionalidad se ejercita, no en función del individuo, sino del órgano de gobierno que se considera agraviado por los actos de otro órgano; el conflicto se plantea por demanda del poder invadido, en juicio ordinario del que conoce la Suprema Corte en única instancia; la sentencia resuelve de modo general la cuestión constitucional planteada, puesto que al definir si la actitud de un poder es o no constitucionalmente correcta, se resuelve implícitamente acerca de la validez de todos los actos realizados conforme aquella actitud. Es ésta una innovación de la Constitución de 17, que modifica sustancialmente el sistema individualista de control que estableció la de 57."¹³⁶

En efecto, tal como lo afirman los mencionados juristas, el artículo 105 fue obra del Constituyente de 1917, la innovación se dio en un contexto: Don Emilio Rabasa, en su obra *La constitución y la dictadura*, publicada en 1912, había negado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de poder,¹³⁷ dicho punto fue criticado y calificado de reaccionario; había que definir, sin lugar a dudas, su naturaleza de poder, así se declaró en el dictamen de la segunda comisión de la Constitución de fecha 20 de enero de 1917.

¹³⁴ *Ibid.* P 267

¹³⁵ *Ibid.* P 267

¹³⁶ Felipe Tena Ramírez *Derecho constitucional mexicano*. México, Ed Porrúa, 1982 Pp 519-510

¹³⁷ El departamento judicial nunca es poder, porque nunca la administración de justicia es dependiente de la voluntad de la Nación, porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien público y el derecho individual es superior al interés común porque los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo, sino lo que deben en nombre de la ley, porque la voluntad libre, que es la esencia del órgano de poder, sería la degeneración y la corrupción del órgano de justicia Emilio Rabasa, *la constitución y la dictadura*, México: Tipografía de Revista, 1912, p 256

"El artículo 105 fija la competencia de los tribunales de la Federación, según las mismas nociones que inspiraron la organización de ese poder en la Constitución de 1857, y que consisten, principalmente, en que sea un poder de carácter federal netamente, es decir, que resuelva los conflictos entre las entidades federales o entre éstas y la Federación, y que conozca de algunos asuntos que por su naturaleza misma tienen relación con la Federación, por tocar en algo a las relaciones diplomáticas de la nación mexicana con los demás países, o bien que no puedan localizarse en un estado, como son las del derecho marítimo."¹³⁸

2. Concepto.

Creemos que la definición creada por el maestro Juventino V. Castro y Castro, es la más certera y que se adapta a nuestra finalidad en este estudio, situación por la que pasaremos a transcribirla con el objeto de delimitar su campo de acción.

Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado, o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decreta la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.¹³⁹

3. El artículo 105 constitucional, su origen, interpretación, y aplicación hasta antes de la reforma del 31 de diciembre de 1994.

En este apartado estudiaremos el numeral 105 de nuestro Código Fundamental, desde su implantación en ese ordenamiento referido de 1917 hasta antes de la reforma de 1994 a ese mismo artículo y ordenamiento.

¹³⁸ Diario de los Debates del Constituyente 1916-1917 México, 1960 tomo II p. 688. 52ª sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917. El dictamen y el proyecto de artículo fueron discutidos y alineados en la 56ª sesión ordinaria correspondiente al 22 de enero y fue finalmente aprobado el proyecto de artículo 105 en la sesión 56ª, ídem, pp. 777 y siguientes.

¹³⁹ Juventino V. Castro y Castro. *El artículo 105 constitucional*. México, Ed. Porrúa, 1997. P. 61.

Siendo la controversia constitucional una invención del Constituyente de Querétaro y no habiendo sufrido mayores alteraciones con motivo de los debates, en el texto original de la Constitución de 1917, el artículo en comento fue el siguiente:

"Corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de 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 de sus Estados, así como aquellos en la que la Federación forme parte."

El texto original del artículo 105 estuvo en vigor desde el 5 de mayo de 1917 hasta el 31 de diciembre de 1994. Durante el tiempo de su vigencia se promovieron 55 controversias constitucionales, de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un Estado, 22 entre poderes de un mismo Estado, 1 entre Estados, 12 entre Municipios y Estados y 1 entre un Municipio y un Estado. Mediante la resolución de estas controversias se fijaron los criterios sustantivos y procedimentales que permitieron a la Suprema Corte aplicar el derogado artículo 105, ello en virtud de que los años en que estuvo en vigor no se promulgó la correspondiente ley reglamentaria.

El maestro José Ramón Cossío Díaz, en su obra titulada "Constitución, Tribunales y Democracia" realiza de manera magistral una síntesis de los criterios sustentados al resolver las controversias constitucionales entre 1917 y 1994, y que constituye una importante doctrina, por lo que nosotros creemos conveniente realizar la transcripción de dicha síntesis en esta investigación en los términos siguientes:

'En lo que concierne a la competencia, la Suprema Corte sostuvo que a ella correspondía de manera originaria y exclusiva (SJF, 5ª Época, t. II p 644, 5ª Época, t. II p 1046, 5ª Época t. III, p 729, 5ª Época, t. XXXVI p 1067), y siempre a instancia de parte (SJF 5ª Época t. XCI, p 1798, 5ª Época t. XCVI, p 2278), de ahí que ningún Estado pudiera ser competente para determinar la validez de normas establecidas en otros estados (SJF 5ª Época t. CXXVI, p 495). Tratándose de la vía, la Suprema Corte determinó que mediante el procedimiento de controversias debían conocerse los conflictos en los cuales la Federación y los Estados se reclamaran invasiones a sus respectivas esferas, por lo que el juicio de amparo resultaba improcedente en estos casos (SJF 5ª Época t. III p 769, 5ª Época t. XXXVI p 1067) sin que tampoco resultare posible que tales conflictos pudieran ser planteados a la Suprema Corte por vía del recurso de revisión (SJF 8ª Época, t. III primera parte, p 49).

La Suprema Corte se pronunció también por la necesidad de que en las controversias se llegare a constituir un auténtico juicio (SJF, 5ª Época, t II, p 1046) en el que la parte actora demostrará su interés jurídico (SJF 5ª Época, t XC p 595) y, tratándose de conflictos entre poderes de un mismo Estado, necesariamente resultare vulnerada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SJF, 5ª t VIII, p 409). En lo que hace a la ley aplicable a la resolución de las controversias, la Suprema Corte sostuvo que a falta de ley reglamentaria debían tramitarse mediante el Código Federal de Procedimientos Civiles (SJF 5ª Época t II, pp 644 y 1046, 5ª Época, t III, p 769), que no podrían ser planteadas en ningún caso por particulares (SJF, 7ª Época, vol 86, primera parte p 48) puesto que ni son órganos del Estado, ni la resolución de las controversias afecta sus intereses (SJF 8ª Época, t III, primera parte, p 49). Tratándose de los Municipios, los criterios de la Suprema Corte fueron erráticos para reconocerles legitimación activa, aduciéndose siempre como elemento de duda el que no pudieran ser considerados poderes públicos (SJF, 5ª Época, t IV p 729 5ª Época t XLV p 3577 5ª Época, t XLVIII, pp. 349 y 399, 9ª Época t III marzo 1996, p 262 por ejemplo). Por otra parte, la Suprema Corte rechazó en diversos casos la legitimación de aquellos funcionarios que se ostentaron como poderes, sosteniendo que sólo podían actuar como tales quienes demostraran su "...existencia legal, indudable, sin discusión alguna..." (SJF 5ª Época t XLVIII pp 349 y 399) y rechazó también legitimación de los poderes de la Federación para plantear controversias constitucionales en contra de otro poder de la Federación (SJF 5ª Época t VIII p 409), apuntando que ésta última sólo podía ser parte cuando la soberanía de la Nación fuere motivo de disputa (SJF 5ª Época t XIV p 458).

Para concluir este apartado, también es necesario hacer notar el criterio de la Suprema Corte de Justicia por lo que hace a los Municipios para acudir de conformidad con la fracción I del artículo 103 constitucional a defender sus prerrogativas. Dicho criterio reza a la letra.

AYUNTAMIENTOS, CUANDO PUEDEN SOLICITAR AMPARO. El artículo 9 de la Ley de Amparo autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados, frente a los abusos del poder público pero no capacita a las oficinas públicas o departamentos de estado para entablarlo con objeto de protegerse contra otros departamentos también de Estado. Ahora bien si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de derechos privados sino como entidad pública y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos como es la orden para que sean incautados los arbitrios del municipio debe sobreseerse en dicho amparo. *Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo: LXXII, Página: 6144.*

El Ayuntamiento de Tuxpan Ver. Tesis relacionada con Jurisprudencia 148/85

¹⁴⁶ José Ramón Cosío Díaz. *Ob. Cit.* p. 89

Basándose en este criterio, la Corte siempre ha negado el amparo a las personas morales oficiales, señalando que el artículo 9 de la Ley de Amparo faculta a las personas morales oficiales a acudir al juicio de amparo, pero sólo en defensa de sus intereses patrimoniales, es decir, cuando éstas actúen como personas de derecho privado y no así como entidades públicas en defensa de sus intereses patrimoniales, es decir, cuando éstas actúen como personas de derecho privado y no así como entidades públicas en defensa de los derechos que como tales les corresponden, tendría que incluirse que el juicio de amparo sería improcedente cuando, como en el caso, el Ayuntamiento lo promoviera en sus funciones de derecho público para reclamar actos de otra autoridad que lesionen sus intereses y derechos públicos establecidos por imperativo constitucional, en la especie, la participación que de las contribuciones federales como Hacienda Pública Municipal le corresponden... es por ello, que concluyen que el medio de control idóneo es la controversia constitucional.¹⁴¹

4. Alcance de la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional.

En 1994 el artículo 105 fue modificado de nueva cuenta¹⁴² la competencia del Pleno de la Suprema Corte ha sido ampliada; en lo sucesivo conocerá de

¹⁴¹ Amparo en Revisión 1521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California

¹⁴² El maestro Elías Artega Nava hace una crítica a la reforma al artículo en estudio del cual coincidimos en su dicho y lo expresa de la siguiente manera: Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 31 de diciembre de 1994, que afectó asimismo a diversos artículos de la Constitución. La reforma, como es común desde hace algunos años, está mal elaborada, poco calculada y, sobre todo fue hecha con precipitación e ignorancia, el tiempo se ha encargado y lo seguira haciendo, de poner en evidencia las graves deficiencias que la caracterizan, al parecer los autores de la iniciativa eran dueños en redactar reglamentos a las leyes fiscales, esa habilidad los llevó a introducir en el proyecto infinidad de detalles y caer, una y otra vez, en una peligrosa e innecesaria casística, nada de eso es propio de una Constitución. No es perdonable confundir una Constitución con un reglamento. En la iniciativa se abandono, sin ninguna razón, la fórmula original del artículo 105, si lo que se pretendía era ampliar la competencia de la Corte con el fin de que conociera de otras materias, la fórmula a utilizar era bastante sencilla: "Corresponderá solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, entre los poderes federales, entre los de los Estados, entre ellos y los Municipios entre los Municipios y entre los órganos de autoridad del Distrito Federal entre sí y los restantes poderes federales y locales, en los términos y casos que determine la ley, ésta determinará los efectos de las resoluciones y establecerá las acciones de inconstitucionalidad que puedan entablarse, sus titulares, la forma y las vías para hacerse valer

En el párrafo final del artículo 105 se dispone que será la ley reglamentaria la que determine los términos en que la Corte ejercera sus facultades. se peca contra la técnica legislativa. debe tenerse presente que el germen del contenido en el artículo 105, debe de ser desarrollado tanto en la ley de amparo que ciertamente es reglamentaria, pero también lo debería ser en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que no lo es, muchos inconvenientes se hubieran ahorrado si simplemente se hubiera utilizado el término ley sin agregar nada más

controversias entre poderes y entre órganos de autoridad: por invasión de facultades y de atribuciones, toda vez que, mediante decreto publicado el 31 de diciembre de 1994 se reformó el artículo 105 constitucional para quedar como sigue:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal,
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos Municipios de diversos Estados,
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano,
- d) El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e) El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea, y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal unitario de circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

La redacción actual de este artículo se divide en dos grandes rubros a saber: la controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad; situación que en este estudio solo se analizará su primera fracción, por lo que en los apartados siguientes iniciamos su estudio a detalle

5. Las controversias constitucionales y su aplicación en la actualidad.

Don Manuel Herrera y Lasso, al referirse a la oportunidad procesal de la controversia, sostenía lo siguiente: "la controversia procede en defecto del amparo y, en concomitancia con él, cuando para la reparación de las violaciones, sea insuficiente aquel medio indirecto de control."

De conformidad con el texto actual del artículo 105 constitucional, si con la controversia se busca suplir los defectos del amparo como defensa de la Constitución, por lento, efectos limitados y siempre procedente a petición de parte, era de esperarse que el legislador ordinario, al reglamentar la controversia, lo realizara de tal manera que se subsanaran esos defectos y se hiciera operante la controversia como auténtico control directo de la constitucionalidad, para ellos era necesario que su tramitación fuera acelerada, las resoluciones tuvieran efectos generales y aunque mediara solicitud de parte interesada, ella tuviera que cubrir las menos formalidades posibles; para alcanzar una oportuna y adecuada defensa de la Constitución, se imponía establecer la necesaria suplencia de la queja, dentro de un proceso sumario, simple y llano

El legislador ordinario no entendió la institución. La reglamentación del precepto constitucional por parte del Congreso de la Unión desvirtuó los fines de la controversia, se previó la elaboración y presentación de una demanda en toda forma, se señalaron plazos dilatados para la interposición, contestación, ampliación de la demanda, contestación a la ampliación, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y celebración de la audiencia. Se previó la existencia de recursos, causales de improcedencia y sobreseimiento. Una controversia, sin mayores dilaciones procesales, no puede resolverse en un plazo menor a tres meses.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien algunos de ellos son concedores del amparo, pronto se vieron afectados por el virus del burocratismo, en la primera controversia constitucional que tuvieron conocimiento,¹⁴³ aplicaron sus conocimientos del juicio de garantías, prescindieron de su autoridad como juzgadores, con lo que desvirtuaron, al igual que el Congreso, la naturaleza de la defensa directa de la Constitución y terminaron por embrollar el procedimiento.

¹⁴³ Controversia constitucional promovida por el Estado de Tabasco en contra de la Federación, concretamente contra el Presidente de la República, Procurador General de la República registrada con el número 11/95

6. Naturaleza, objetivos y características de las controversias constitucionales.

Se trata de un procedimiento entre entes, poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que le han sido confiadas u otorgadas.

La controversia persigue, en un juicio simple, llano, exento de tecnicismos y sumario, constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos por la propia Constitución Política del país a lo que ella dispone; las partes cuando la plantean, buscan hacer cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la Constitución

Las cuestiones de constitucionalidad que pueden ser motivo de una controversia son solo aquellas que están relacionadas con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aquellas que son de la misma naturaleza, pero que estén relacionadas o deriven de la aplicación de las constituciones locales, son de exclusiva competencia de los órganos jurisdiccionales locales, en aplicación del principio general que deriva del artículo 124.

La redacción de los incisos h) i) y j) de la fracción I del artículo 105 pudiera llevar a suponer lo contrario, que la Corte tiene una competencia para conocer de las dos clases de inconstitucionalidades que pueden darse las que tengan que ver con la General y las particulares de los Estados. A primera vista parece que las partes y la Corte gozan, en la materia, de una acción y competencia genérica: "...sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

Cuando en la fracción I del artículo 105 se alude a cuestiones de constitucionalidad necesariamente se está refiriendo a aquellas que tengan relación con la General. No puede dejar de reconocerse que por virtud del sistema federal y de lo dispuesto por el artículo 124, el conocimiento de las controversias que se

susciten sobre la aplicación y cumplimiento de la Constitución local, corresponde en forma privativa a los órganos locales, que la resolución de las controversias es competencia exclusiva de los Tribunales Locales, concretamente del Tribunal Superior de Justicia, que es lo único, dentro de una entidad federativa, que goza de una jurisdicción general, la que ha sido atribuida a otro tipo de tribunales es especializada, aquello es lo correcto por cuanto deriva de una aplicación cabal del citado artículo 124

Dado el carácter de suprema de la Constitución General de la República, es suficiente con que la General la atribuya, expresa o implícitamente, a los poderes de los Estados, para que se entienda conferida, independientemente de que así lo reconozcan las constituciones locales.

Si del texto de la Constitución no se desprende que la resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad local deban ser resueltas por los Tribunales federales, dado que a ellas se dan y deben ser resueltas, en aplicación del artículo 124 debe entenderse que son competentes para conocer de ellas los Tribunales Locales y de todos aquellos que existen en una entidad debe entenderse que le corresponde resolverlas a los poderes locales y solo podrá hacerlo aquel que dentro de ella goza de una competencia amplia y no especializada: el Tribunal Superior de Justicia, ello con independencia de lo que disponga la constitución o leyes locales.¹⁴⁴

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

¹⁴⁴ Por todo lo anterior, en esta enmienda se rectifica y es debidamente erróneo, en cuanto se adelantó a su tiempo, mas en la actualidad ya no lo es, como se verá mas adelante, en opinión del maestro Lisur Arteaga Nava el criterio emitido con fecha 7 de noviembre de 1991 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en amparo en revisión 1521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali vs. la H. Legislatura constitucional del Estado de Baja California y otros, y por virtud de la cual afirmó que era competente para conocer, en ese entonces, de controversias entre ayuntamientos y los poderes de un Estado, al electo afirmó lo siguiente: "La única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos por la reforma al artículo 115 constitucional, concretamente el de la autonomía municipal, es abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos. Lo contrario, es decir, el impedir el receso del Municipio a la controversia constitucional, llevaría a sostener que no obstante que se propusiera la reforma aludida fue garantizar la autonomía municipal, no se dieron los elementos para que ésta fuera una realidad al no prevverse un medio de defensa para que los Municipios pudieran atacar los actos que vulneren sus prerrogativas. En efecto, si bien en diversas entidades federativas las constituciones locales previenen la posibilidad de que los Municipios puedan acudir ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado correspondiente a defender sus intereses cuando estos son atacados por los órganos de la entidad federativa respectiva, en el caso del Estado de Baja California al que se refiere este asunto, la Constitución local no contiene dicha prevención ya que entre las facultades atribuidas al Tribunal Superior de Justicia no se contempla que dicho órgano jurisdiccional pueda dilucidar este tipo de controversias."

Va contra la naturaleza de un sistema federal de gobierno el suponer que los Tribunales federales, y no los locales, son competentes para conocer de todo tipo de controversias en que esten de por medio cuestiones de constitucionalidad; para que ello fuere así se requeriría de un texto expreso que, como salvedad al principio general que se desprende del artículo 124, así lo permitiera; no lo hay.

Por lo que se refiere a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, son susceptibles de ser impugnados por vía de la controversia, tanto los actos, como las disposiciones generales que ellos emitan, por lo mismo, dentro de éste último rubro, quedan comprendidos las leyes, las reformas a las constituciones, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos e incluso, la jurisprudencia que integren los

Tribunales locales

7. Controversias constitucionales entre un Estado y uno de sus municipios o viceversa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Don Jose Alvarez, afirmo. "... los Municipios tienen obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, porque los Municipios no son republicas: los Municipios están organizados por una ley fundamental municipal de cada Estado que dictan las legislaturas."

El artículo 105, tal como fue aprobado originalmente, atribuía competencia al Pleno de la Suprema Corte, solo en lo que toca a controversias que se suscitaban entre poderes, los ayuntamientos no fueron considerados como tales; ciertamente los Estados de Hidalgo y Tlaxcala, durante el siglo pasado y parte del presente, dieron al municipal el caracter de poder ¹⁴⁵

Tan no habia sido la intencion del legislador que en 1983 el permitio a los ayuntamientos recurrir a la controversia constitucional como inmediatamente lo suponía la Suprema Corte que en 1991 fue necesario modificar el artículo 105 para permitirles a ellos en forma expresa ser actores en ella y atribuirle a la Corte competencia para conocer de esa clase de controversias

¹⁴ En la Constitución Política del Estado de Hidalgo del 21 de mayo de 1870 se disponía en el artículo 26. "El gobierno del Estado para su ejercicio se divide en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Municipal y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o mas poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo". La Constitución del

¿Que debía entenderse por poder para efectos del artículo 105? Sobre este particular había dos opciones: la primera considerar como tales sólo a aquellos que a nivel federal, concretamente por virtud del artículo 116, se tiene por tales, por lo que los ayuntamientos quedaban fuera y no podían acceder a la controversia constitucional; en tal virtud, en cualquier diferencia que hubiera podido darse entre ellos y los poderes de un Estado, debía ventilarse ante los tribunales locales, tal como sugerían algunos constituyentes en 1917; la segunda, en respeto a la autonomía estatal, considerar como poderes, para los efectos del artículo 105, a aquellos que, a nivel local, hubieran sido elevados al rango de poder por las constituciones locales; de aceptarse este punto de vista, los nuevos poderes sí habrían tenido acceso a la justicia constitucional que aquí se analiza

La Suprema Corte de Justicia, para ser congruente con la idea del constituyente de 1917, durante muchos años negó a los Municipios la posibilidad de recurrir a la controversia; implícitamente, negó a los ayuntamientos el carácter de poder. Así tenemos por vía de ejemplo, la tesis de jurisprudencia, transcrita en el capítulo segundo apartado b) punto 2 de esta investigación bajo el rubro: *"Municipios, personalidad de los."*¹⁴⁶ y la que a continuación se transcribe:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO Al disponer del artículo 105 constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal indudable sin discusión alguna de esos Poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia sólo debe ser la constitucionalidad de sus actos, y no es admisible la promoción de una controversia por que pretende poseer los atributos del Poder, sin que este haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un Poder presunto, sino con los poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales, y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda, por tanto la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un ayuntamiento, contra la Legislatura de un Estado que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los ayuntamientos no tienen carácter de Poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el

Estado de Bavaria del 5 de mayo de 1868, prescribe en su artículo 17: "El ejercicio del supremo poder del Estado se divide en legislativo, ejecutivo, judicial y Municipal. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, sino investido de facultades extraordinarias."

¹⁴⁶ Véase infra página 72 de esta obra.

Constituyente pues aun cuando la base de la división política y administrativa de los Estados es el Municipio Libre y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia competencia para intervenir en las aludidas controversias, los Poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial y los Municipios Libres solo forman la base de la división territorial y a la organización democrática y política en que los aludidos Poderes descansan, y el reconocimiento del Municipio Libre, con derecho a ser administrador por un ayuntamiento de elección popular y disponer libremente de su hacienda no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto Poder ya que de acuerdo con los artículos 49 50 80 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación *Quinta Epoca Instancia Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: XLVIII Pagina: 349*

TOMO XLVIII Pág. 349 - Treman Arturo y coagraviados 6 de Abril de 1936

Es dable hacer notar y prestar la atención debida a la controversia constitucional entre el ayuntamiento de Tezuitlán y la Legislatura del Estado de Puebla, de fecha 29 de marzo de 1919¹⁴⁷, puesto que los integrantes del Pleno de la Corte resolvieron la primera controversia constitucional promovida por un ayuntamiento en contra de otro poder del mismo Estado por la aplicación de sus actos, y del analisis de la citada controversia se llegó a la conclusión por parte de aquel máximo órgano jurisdiccional que: "aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que los otros tres poderes, en que está subdividido el poder publico, es confundir la independencia de los Municipios con facultades y funciones que estan muy lejos de su competencia "

Expresado en otro giro, la conclusion a la que llegó aquel máximo órgano jurisdiccional consistió en que aceptó que el Municipio tenía todos los elementos para ser un poder pero que no se encontraba reconocido por la Constitución General, razón la anterior hace que se declare improcedente la controversia constitucional

¹⁴⁷ Debates de la Suprema Corte de Justicia. Sesiones de 1, 20, 28 y 31 de marzo de 1919, visible en la obra denominada "La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionalistas (1917-1920) Tomo II, y que para mayor facilidad del lector se transcriben los aspectos más relevantes de la citada controversia constitucional en el anexo número 3 de esta investigación

planteada por el Municipio de Tezuitlán en contra de la legislatura del Estado de Puebla, pero dejando entre ver que con el paso del tiempo y de conformidad con los cauces legales, es decir, a través del procedimiento de reforma regulado por el numeral 135 del ordenamiento en comento, el Municipio pudiera llegar a ser un poder reconocido por la Constitución debido a que éste tiene todas y cada una de las características necesarias para llegar a serlo

También es necesario transcribir la tesis de jurisprudencia que nació de la controversia antes estudiada, la cual a la letra dice:

MUNICIPIOS. El reconocimiento del Municipio libre como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, no implica, en ninguna forma, el que los Municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder. *Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo IV, Pagina: 729*

Ayuntamiento de Tezuitlan Pag 729 29 de marzo de 1919 Tomo IV

No obstante, lo anterior, en fecha reciente, y por razones políticas, la Corte, para mostrarse obsequiosa con el sistema, cambió de criterio, lo hizo en dos ocasiones, el primero lo sostuvo, en la sentencia del Amparo en Revisión 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali¹⁴⁸

Siguiendo las ideas de la sentencia anterior, nuestro máximo Tribunal emitió en una controversia distinta planteada por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García radicado con número de expediente 3/93 el siguiente criterio que a la postre se convertiría en jurisprudencia. Dicha jurisprudencia a la letra dice.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios debe tomarse en consideración que los artículos 105 fracción I

¹⁴⁸ Amparo en revisión 18 / 90 - Ayuntamiento de Mexicali Baja California Sur - 16 noviembre de 1991. En el anexo uno de esta investigación se encuentra textualmente dicha sentencia.

~~inciso 1) de la Constitución General de la República y 10.ª fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los Estados. Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: III, Marzo de 1996 Tesis: P. XLIV/96 Página: 320~~

Controversia constitucional 3/93 Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995 Unanimidad de once votos Ponente Juan Díaz Romero Secretario Jorge Carenzo Rivas

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número XLIV/1996, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idonea para integrar tesis de jurisprudencia México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y seis

En el otro, es decir, en la controversia constitucional 1/93, planteada por el ayuntamiento de Delicias Chihuahua, contra el Gobernador y Secretario de Gobierno de ese Estado, se tomó como antecedente y base lo razonado y resuelto en el amparo en revisión 4521/90, por lo que se sostuvo el mismo punto de vista: "Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Ciudad Delicias, Chihuahua, con apoyo en el artículo 105 de la Constitución Federal."

Las controversias de las que debe conocer la Corte, son aquellas en las que está de por medio una invasión al campo de acción que es para un Estado o para un Municipio derivan de la Constitución General, que son las materias que hacen referencia los artículos 115 y 116, como se ha dicho anteriormente, la Suprema Corte solo puede conocer de cuestiones de constitucionalidad con vista a la Carta Magna del país, y que en aplicación del artículo 124, la resolución de las controversias entre un Estado y un Municipio, por violaciones a la Constitución local, es responsabilidad que corresponde exclusivamente a los tribunales superiores de los Estados; ellos en su condición de poderes, en uso de las facultades que para ellos derivan del artículo citado, son los únicos que pueden conocer de ellas. La aplicación del derecho de un Estado corresponde en forma privativa a los poderes y órganos locales.

Siempre en el campo de acción de los poderes locales es la regla general, el generico, el que corresponde a los poderes federales, el que deriva sólo del texto expreso, es limitado y la excepción

En los casos que un poder local: Congreso, Gobernador o tribunal superior, usurpe facultades que de conformidad con la Constitución local no le corresponde, el competente para conocer de la invasión, mediante la controversia, es el Pleno de la Suprema Corte, esto parece contradecir lo que se ha afirmado anteriormente; no es así. Es preciso tomar en consideración que cuando se da una invasión, independientemente de que se viole la Constitución local, el acto implica una violación a la general, esa circunstancia es la que da competencia a la Corte. Respecto de los Municipios, las materias de las que, en controversia, pudiera conocer el Pleno de la Corte, son violaciones al artículo 115

8. El juicio de amparo y las controversias constitucionales. Sus diferencias.

Entre otras podemos señalar las siguientes.

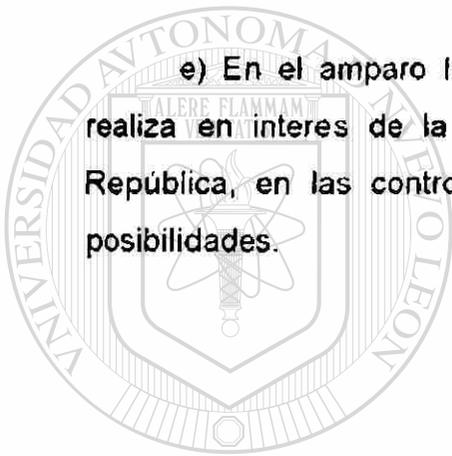
a) En el amparo se expresan agravios, pues la violación cometida versa sobre garantías individuales, en cambio, en las controversias se expresan conceptos de invalidez tanto que se trata de enmendar una violación a la Constitución y la resolución que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, debe disponer la anulación del acto impugnado por ser contrario a la Constitución

b) En el amparo, las sentencias tienen el principio de relatividad; es decir, tienen efectos solamente entre las partes que intervienen; en cambio, en las controversias, las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia tienen efectos vinculativos, siempre que versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios, si la impugnación provino de la Federación, o de los Municipios, si la impugnación provino de los Estados, y tendrá efectos erga omnes; es decir, generales, si aquellas son aprobadas por ocho votos de los Ministros

c) En el amparo, la autoridad competente para resolver la contienda son los Tribunales ordinarios que de acuerdo a su Ley Orgánica del Poder Judicial Federal le otorgue; en las controversias, la competencia es exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer de aquellas.

d) El amparo, es un medio de control de las garantías individuales por lo que al carecer las autoridades de ellas, no pueden promover juicios de amparo, es exclusivo para gobernados, ya sean personas físicas o morales; en cambio, las controversias solamente pueden entablarlas las autoridades.

e) En el amparo la intervención del Procurador o del Ministerio Público se realiza en interés de la Constitución o en representación del Presidente de la República, en las controversias constitucionales se limita a la primera de esas posibilidades.



UANL

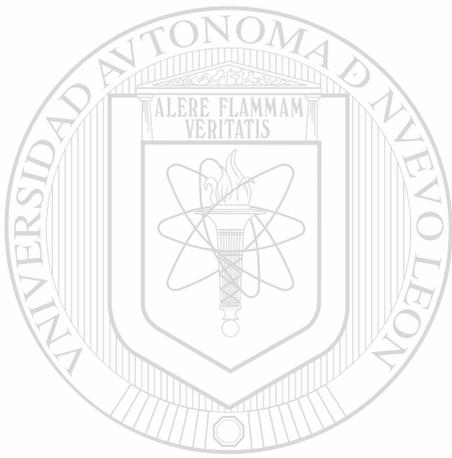
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

PARTE II

EL NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO



El derecho administrativo, es la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los Tribunales Administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos y con el interés general del Estado.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Leodosio Larcas

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



CAPITULO CUARTO
EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
A NIVEL FEDERAL

A) *La justicia administrativa.*

1 *Necesidad de justificación de los actos de la administración pública*

En primer lugar, para abordar el tema de la justicia administrativa hemos creído conveniente estudiar primero, el concepto de justicia en lato sensu, el cual es el más difícil de definir. A este respecto el maestro Rafael de Pina Vara la define de la siguiente manera:

"Es la disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo más o menos amplio... Tradicionalmente, la justicia ha sido considerada como el valor jurídico por excelencia."⁴⁹

Ahora bien por lo que toca al concepto de justicia administrativa esta es definida por Adolfo Merkl como *"la función ejercida por órganos ejecutivos independientes esto es, tribunales sobre materias administrativas; más exactamente, para examinar los actos de la administración."*⁵⁰ José Luis Caballero Cárdenas, aclara la definición de Merkl en los siguientes términos:

⁴⁹ Rafael de Pina Vara *Diccionario de Derecho*. México Ed Porrúa 1989 P. 343

⁵⁰ Citado por Escobar Cordero Cárdenas *La justicia contenciosa administrativa con especial relación a la competencia de los respectivos tribunales locales*. Artículo publicado dentro de la obra titulada *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*. (Furción y publicación 1986-1987). México Ed Porrúa, 1987 P. 840

"La idea de Merkl debe contemplarse en sentido lato en virtud de que la justicia administrativa no es solo pronunciada por Tribunales adscritos formalmente al poder Ejecutivo, sino que globalmente corresponde a todo órgano jurisdiccional, sin la premisa de la adscripción formal."¹⁵¹

Es por ello, que él mismo autor, define el concepto en análisis de la siguiente manera:

"Es una forma de control jurisdiccional de la legalidad de los actos realizados por las autoridades administrativas".¹⁵²

También es necesario señalar que junto a la definición antes señalada se encuentran íntimamente ligados a éste los conceptos de competencia y jurisdicción administrativa, entendida la primera como *"la medida de las facultades otorgadas a un órgano jurisdiccional especializado para pronunciarse sobre un asunto determinado,"*¹⁵³ en tanto que la segunda, *"es un campo especializado de composición de intereses que confronta a los particulares o a la propia administración actuando como tal, y a la administración pública en la idea de solucionar sus controversias mediante la intervención de órganos ad hoc que mediante decisiones imparciales y refractarias a toda clase de vinculaciones políticas, pongan fin a incontables conflictos tan lesivos para ambas partes"*¹⁵⁴

Indispensable es, además, manifestar que en el Estado moderno la jurisdicción contencioso administrativa corresponde a órganos específicos, o sea a los tribunales administrativos nacionales de carácter público cuya potestad proviene de normas constitucionales precisas, previstas en la Ley Suprema y que son el sustrato fundamental de la administración en cada país. De tal manera se infiere que la función pública jurisdiccional no constituye un monopolio del Poder Judicial, sea federal o local, sino que existen los órganos de carácter administrativo que se encargan en forma especializada de pronunciar la justicia administrativa. La justicia

¹⁵¹ *Ibid.* p. 810

¹⁵² *Ibid.* p. 810

¹⁵³ *Ibid.* p. 812

¹⁵⁴ *Ibid.* p. 838

contencioso administrativa es la consecuencia de la jurisdicción administrativa por la aplicación de las normas generales al caso concreto. Los tribunales administrativos ejercen la potestad de aplicar el derecho administrativo en los casos de contención entre la administración y los administrados, atendiendo así la satisfacción de intereses públicos, y cumpliendo simultáneamente con la función de dictar justicia especializada que haga prevalecer la legalidad en esta materia

Una vez establecido lo que es la justicia administrativa podemos analizar su importancia dentro del Derecho Administrativo.

2 Control jurisdiccional.

El control jurisdiccional es de vital importancia sobre los actos de la administración, toda vez que la misma por el trabajo que realiza, pudiera lesionar derechos de los administrados, los cuales siempre deben de tener una instancia para hacer valer sus derechos, de modo que un control jurisdiccional en la administración sería lo más indicado para que el administrado a quien se le lesionó el derecho haga valer sus acciones en contra de la acción que origino dicha lesión. Así pues, el maestro Héctor Jorge Escola afirma que

“...uno de los fundamentos de la juridicidad de la actividad administrativa es que si la administración tiene un papel prevaleciente y prerrogativas exorbitantes que puede ejercer en procuración del cumplimiento de finalidades del interés general, los particulares también tienen derechos y garantías, que resultan de la Constitución, las cuales no pueden ser violadas sin que ello de lugar a una acción tendiente a lograr su restablecimiento. El mismo, afirma que puede ocurrir que la actividad administrativa no se ciña a derecho y perturbe o lesione derechos de los administrados, por lo que ante tal posibilidad surge la necesidad de establecer un control eficiente u adecuado sobre los actos de la administración, para verificar si dichos actos se encuentran o no ajustados al orden legal vigente, de manera que sino se encuentra apegado a derecho, poder restablecer el imperio de la juridicidad administrativa”¹⁵⁵

¹⁵⁵ Héctor Jorge Escola *Competencia de Derecho Administrativo* Buenos Aires Ed Depalma, 1984 P 1158

Con lo anterior, podemos concluir que el control jurisdiccional sobre los actos de la administración adquiere una gran relevancia como instancia para los administrados cuyos derechos o garantías individuales o sociales hayan sido lesionada por los actos administrativos; para que sea un medio de determinar con justicia e imparcialidad si los actos administrativos se encuentran apegados a derecho o si lesionan derechos de los administrados.

Por su parte, el maestro Gabino Fraga explica que la Administración se ejerce sobre sus propios actos, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados por esta razón se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe haber órganos diferentes de esta e independientes... que pueda juzgar y decidir... las controversias que se susciten entre la administración y los particulares.¹⁵⁶

Esta afirmación, del connotado Dr Gabino Fraga establece que el control jurisdiccional sobre los actos administrativos es un medio para determinar con justicia e imparcialidad si los actos administrativos se encuentran apegados a derecho o si éstos lesionan derechos de los administrados

3 Concepto y naturaleza jurídica del término control jurisdiccional.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El autor Guillermo Cabanellas señala lo siguiente acerca de jurisdicción:

"Genéricamente, significa autoridad, potestad, dominio, poder. Conjunto de atribuciones que corresponden en una materia y en cierta esfera territorial. La palabra jurisdicción se forma de jus y de dicere, que significa aplicar o declarar el derecho."¹⁵⁷

Por su parte el maestro Rafael de Pina Vara establece en su Diccionario de Derecho que:

¹⁵⁶ Gabino Fraga *Ob. Cit.* P 112

¹⁵⁷ Guillermo Cabanellas *Diccionario Jurídico Elemental* Argentina Ed. Hebeasa 1980

"La jurisdicción pueda definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto.

La juridicidad es una actividad pública destinada a mantener la eficacia de la legalidad establecida por el legislador "¹⁶⁸

Ambos autores coinciden en que existen diversas materias de aplicación de la jurisdicción y dentro de dicha clasificación ambos mencionan la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo cual debemos entender que es la manifestación de la jurisdicción especial destinada a resolver las cuestiones que surjan entre los órganos de la administración pública y los sujetos administrados.

Una vez analizado lo que se entiende por jurisdicción daremos el concepto de lo que es un control para de esta manera pasar posteriormente al análisis del concepto del control jurisdiccional. Por control podemos entender lo siguiente:

"Verificación, comprobación, intervención, fiscalización, inspección, vigilancia, lugar donde se verifica esta inspección "¹⁶⁹

El concepto de control jurisdiccional sería la vigilancia o inspección de la actividad que el Estado realiza encaminado a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto

Aplicando dicho concepto a la materia administrativa afirmaríamos que es la vigilancia o inspección de la actividad que el Estado realiza encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso en que un administrado considere que un acto administrativo lesiona sus derechos es decir, al análisis de que si el acto administrativo es violatorio o no de derechos del administrado

Con la definición anterior y tomando lo que establece Jorge Carpizo "el Poder Judicial tiene atribución de vigilar que los poderes legislativo y ejecutivo actúen dentro

¹⁶⁸ *Ibid.* p. 138

¹⁶⁹ Larousse. *Diccionario basteo de la lengua española*. México. Ed. Larousse. 1990. p. 132

del cuadro de competencias que les ha señalado la Constitución. El poder judicial...es quien dice lo que la ley fundamental quiere decir"¹⁶⁰ podremos concluir que estamos de acuerdo con la definición que presenta Héctor Jorge Escola sobre control jurisdiccional

"El control jurisdiccional, por último, es aquel que se ejerce por órganos jurisdiccionales conforme a un procedimiento también jurisdiccional, en el cual se declara, previo ejercicio de una acción, la regla de derecho aplicable a determinada situación jurídica."¹⁶¹

Igualmente concordarnos con este autor en que es de esta manera, es decir, con el control jurisdiccional sobre los actos administrativos, que nace el contencioso-administrativo, o sea, la contienda entablada entre la administración y los particulares ante un órgano jurisdiccional imparcial, tal y como lo mencionamos anteriormente.

Los efectos del control jurisdiccional consisten en confirmar, modificar o revocar el acto administrativo que el particular impugnó por considerar que el mismo violaba sus derechos. A este respecto encontramos lo siguiente en la Enciclopedia Jurídica Omeba:

"El control administrativo tiene por finalidad la realización del acto administrativo dentro de la ley; por lo tanto, no hay duda de que su labor debe ser amplia y sin ninguna limitación.

El control puede suspender los efectos del acto impugnado con efecto retroactivo al momento en que fue dictado. Puede anularlo completamente, declarando su ineficacia total y su falta de vigencia legal. Puede rectificarlo modificándolo parcialmente o sustituyendo por otro completamente distinto "¹⁶²

Con todo lo anterior, podemos afirmar que el control jurisdiccional sobre los actos administrativos es un medio eficaz para asegurar que el acto administrativo siempre que se encuentre apegado a derecho, toda vez que si un acto administrativo lesiona algún derecho del particular, este puede recurrir al órgano jurisdiccional a

¹⁶⁰ Feliciano Calzada *Derecho Constitucional* México Ed Harla 1990 P 311

¹⁶¹ Héctor Jorge Escola *Ob Cit* P 135

¹⁶² Enciclopedia Jurídica Omeba T. mo IV Buenos Aires Ed Bibliografica Argentina, 1967 P 716

inconformarse con dicho acto para que este en última instancia determine si viola o no su derecho.

B) El Tribunal de lo Contencioso administrativo en México.

1. Introducción

Concebido el contencioso administrativo como lo señala el Lic. Jaime Cadena Rojo es "...la contienda que surge con motivo de la actuación de la Administración Pública y que se resuelve tanto por órganos de la misma como por entidades distintas..."¹⁶³ estas últimas objeto de nuestro estudio son los Tribunales Administrativos en el ámbito local como lo es en el caso que nos ocupa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de nuestro Estado

Así pues, como lo diría el Dr. Humberto Briseño Sierra

"El contencioso administrativo se distingue del desacuerdo constitucional porque aquí no versa ningún problema de interpretación de la Constitución o violación directa a ella, sino de la norma ordinaria que proviene de la autoridad encargada o la regulación ordinaria. Tal vez en algún momento se susciten cuestiones de constitucionalidad, pero el Contencioso Administrativo tiene fundamentalmente el propósito de buscar la regularidad del actuar administrativo. Entonces, es un conflicto que se caracteriza por un desacuerdo entre las partes y consiste en una norma secundaria entendida por cada una de las partes de distinta manera que rige las relaciones administrativas de gobernantes y gobernados."¹⁶⁴

2 Antecedentes.¹⁶⁵

En la *epoca colonial* el procedimiento ante los Tribunales Administrativos se hacía consistir ante la audiencia de Mexico ya que en la Nueva España había dos

¹⁶³ Jaime Cadena Rojo. *Orígenes y desarrollo del contencioso-administrativo en México*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Semestre Extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. México D.F. s.a. P. 217

¹⁶⁴ Humberto Briseño Sierra. *Competencia de los Tribunales Administrativos*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Semestre Extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. México D.F. s.a. P. 82

¹⁶⁵ Jaime Cadena Rojo. *Ob. Cit.* Pp. 217-219

audiencias, una residía en la Ciudad de México y la otra en Guadalajara; en su calidad de máxima autoridad política, legislativa y judicial con sede en Nueva España el órgano encargado de conocer de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas

La audiencia conocía de las impugnaciones contra los fallos de los Gobernadores, Regidores y Alcaldes, dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los Virreyes, siempre y cuando hubiese agraviado un interés particular.¹⁶⁶

Podía darse el caso de que las autoridades responsables -en este caso los Virreyes y Gobernadores, insistiesen en la validez de sus actos. En dicho supuesto tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la audiencia ante el Real Consejo de Indias, para que resolviera en última instancia, si prevalecía la disposición de la audiencia o la gubernativa.¹⁶⁷

En la Constitución de 1814 y los demás ordenamientos expedidos durante la época de la Independencia no estatuyeron sistema alguno de carácter jurídico que permitiera a los particulares impugnar las actuaciones administrativas.¹⁶⁸

Un breve análisis de la Carta Magna de 1824 nos permite observar la influencia del sistema judicialista, tanto de la española como de la anglosajona. De acuerdo con el modelo de la Constitución de Estados Unidos éste solo dibujó en el texto constitucional la estructura del Poder Judicial y confirió a la legislación ordinaria y al derecho común jurisprudencial el dar substancia a la estructura, la Constitución

¹⁶⁶ José Luis Vázquez Altamirano. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Ed UNAM 1991. P. 127

¹⁶⁷ *Ibid.* P. 128

¹⁶⁸ Ramón Martínez Lara. *El sistema contencioso administrativo en México*, México Ed Trillas, 1990. P. 85

Mexicana de 1824 establecía que el Poder Judicial residiría en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.¹⁶⁹

En dicho Código Fundamental, en su artículo 137 fracción II a la letra estableció.

"Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

1ª - Conocer de las diferencias...

2ª - Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el supremo gobierno o sus agentes..."¹⁷⁰

Con base en lo anterior podemos apreciar un aspecto muy restringido del proceso administrativo. Además, entre otras de sus facultades se encontraba la de "conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales, según se prevenga de la ley" (art. 137, fracción V, párrafo sexto), de lo que también nos ofrece constancia el artículo 138. Solo una interpretación extensiva de los textos constitucionales nos permitiría inferir la existencia de una jurisdicción administrativa encargada al Poder Judicial.¹⁷¹

En el régimen centralista se trató de implantar un sistema de lo contencioso administrativo al estilo francés, pues en las Bases Orgánicas del 12 de Junio de 1843 se estableció en la fracción II del artículo 119, que la Suprema Corte de Justicia no podría conocer de los asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos. Al mismo tiempo se organizó, el Consejo de Estado, que tenía la obligación de dar su opinión al Gobierno en todos los asuntos que se le consultaran.

El 25 de noviembre de 1853, se dictó la primera ley y su reglamento para el arreglo de asuntos de lo contencioso administrativo, producto del pensamiento de Don Teodosio Lares, que organizó lo contencioso administrativo con las características del sistema francés, en lo que respecta a la "justicia retenida", toda vez que era la misma

¹⁶⁹ José Luis Vázquez Abarca - *Ob. cit.* p. 121

Cópia Presntal de E... p. 823

José Luis Vázquez Abarca - *Ob. cit.* p. 130

administración activa la que conocía de las controversias que se suscitaran con su actuación, y no un organismo autónomo con jurisdicción y decisiones propias.¹⁷²

Dicha Ley denominada "Ley Lares" declaró en forma precisa, el principio de separación de las autoridades administrativas de lo judicial. Así se iniciaba la formación de Tribunales Administrativos autónomos con separación expresa del orden judicial, norma de singular importancia como antecedente directo del actual Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales Locales de lo contencioso administrativo.

Con la creación de la Constitución de 1857 que vino a crear el amparo se penso primeramente en la actividad administrativa, pero en el amparo ya se ha dicho; nunca pudo ni podrá suplir al contencioso administrativo.

El amparo nacido en la Constitución de 1857, dio pie a que eminentes juristas mexicanos del siglo pasado llegaran a decir que el contencioso administrativo no tenía cabida en la regulación jurídica nacional

Tan es así que a partir de 1857 y los años subsecuentes, el desarrollo del contencioso administrativo sufrió un estancamiento debido a que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de ese año establecía lo siguiente:

- "Art 97 - Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:
- I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales;
 - II.- De los que versen sobre..."¹⁷³

Dicho artículo dio origen a tres importantes tesis: la primera sostenida por Vallarta; la segunda por Mariscal, y la tercera por Rafael Ortega, Emilio Rabasa y Gabino Fraga.

¹⁷² Antonio Camillo Flores. *Ob. Cit.* p 187

¹⁷³ Copia facsimil de la Constitución de 1857

Según la primera de ellas, de acuerdo con dicho precepto se podían tramitar en juicio ordinario, sin necesidad de reglamentación alguna, las controversias encaminadas a impugnar los actos de la administración, violatorios de las leyes federales, para Mariscal no era posible tramitar juicio alguno en contra de la administración, si no existía una ley reglamentaria que otorgara competencia a los Tribunales para conocer de tales asuntos; la tercera postura, excluía la posibilidad de que el precepto en cuestión permitiera la tramitación de juicios de los particulares en contra de la autoridad

Los tratadistas se concretaron a insistir en que, en nuestro país, no existía lo contencioso administrativo, pues que lo sustituía y con ventajas, el juicio de amparo, sin analizar su postura ni examinar si dicha institución es suficiente para resolver los problemas que se suscitan en el campo de la justicia administrativa.

Es por ello, que D. Ignacio Vallarta declaró que un sistema de "justicia retenida" como el establecido en la Ley Lares de 1853, es contrario al artículo 50 de la Carta de 1857, antecedente directo del 49 actual, conforme al que "nunca podrán reunirse dos o más poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en una sola persona o corporación."¹⁷⁴

3 El contencioso administrativo, la Constitución de 1917 y sus reformas. [®]

Tanto el proyecto de Constitución como la Carta Magna de 1917 mantuvieron el principio de la división de poderes y el sistema judicialista. Así pues dicha Constitución repite el sistema judicialista del Código Fundamental de 1857 y los Tribunales judiciales pueden conocer de las controversias administrativas, pero ni en un momento pasa por la mente la idea de que ellos pensaron en los Tribunales Administrativos.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Antonio Carrillo Flores. *Estudio de derecho administrativo y constitucional*. México: Ed. UNAM, 1987. P. 185

¹⁷⁵ Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. México: Ed. Porrúa, 1992. Tomo II. Pp. 711-712

Con el decreto que data del 30 de diciembre de 1935 en donde se plasma la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se establecen las directrices para la creación de Tribunales Administrativos que conocieran de controversias que surjan de los actos de la administración con los particulares, después, en el año de 1936 se operó un serio cambio en la legislación positiva al expedirse, el 27 de agosto del mismo año, la *Ley de Justicia Fiscal*, creando el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso-fiscal, y al establecerse en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de 5 de noviembre de 1938, el Tribunal de Arbitraje

Para poder darle cabida dentro del ordenamiento jurídico mexicano a los Tribunales Administrativos fue menester reformar la fracción I del artículo 104 Constitucional del que hablaremos en páginas posteriores.¹⁷⁶

3.1 El nacimiento de los Tribunales Contenciosos Administrativos.¹⁷⁷

En Francia en el siglo pasado surgió el sistema de los Tribunales Administrativos del Consejo de Estado: conforme a este sistema, todo juicio en el que la administración pública sea parte, debe ser dirigido y solucionado por un organismo jurisdiccional especial, que está dentro de la misma administración. Esto es, mediante Tribunales no dependientes del Poder Judicial y cuya misión primordial fue dirimir dichos conflictos de corte estrictamente administrativos, dando paso al sistema que en la doctrina se conoce como de "*justicia delegada*"; es decir, porción de facultades jurisdiccionales restadas al Poder Judicial y depositada en órganos que actúan en jurisdicción pero que no dependen de ninguno de los poderes en conflicto.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Véase página 173 de esta investigación

¹⁷⁷ Ramón Martínez Lara. *Ob. Cit.* Pp. 61-62

¹⁷⁸ Carlos Rendon Bonilla. *Importancia de la justicia contenciosa administrativa en el ámbito local*. Memoria de la primera reunión regional del Centro de Tribunales Estatales de Justicia Administrativa, celebrada en la Ciudad de Veracruz, Ver. los días 21 y 25 de abril de 1987. P. 6

La jurisdicción administrativa francesa se constituye con determinados Tribunales que tienen por función conocer de los litigios administrativos y aplicar el derecho administrativo. El Consejo de Estado es la institución más importante de la jurisdicción administrativa.¹⁷⁹

La Constituyente francesa consideró que la función que hoy denominamos "jurisdiccional contencioso-administrativa", era una función administrativa en sentido material, lo que por ende, la obligaba, de acuerdo a dicho principio a conferirla al Poder Ejecutivo. La razón de no haberlos atribuido al órgano judicial consiste en que se habría violado el segundo principio correlativo al de especialización, el principio absoluto de independencia de órganos, puesto que el judicial hubiera aparecido juzgando los actos del órgano jurisdiccional.¹⁸⁰

Actualmente, en México, existen tribunales contenciosos de "justicia retenida", esto es, porción de facultades jurisdiccionales que no fueron otorgadas totalmente al Poder Judicial- dependientes del Poder Ejecutivo a nivel federal y local; en el primer caso, el Tribunal Fiscal de la Federación en el cual es necesario un cambio sustancial para poder establecer un verdadero Tribunal Administrativo a nivel federal y que conozca de las controversias de toda la administración pública que se suscitan con motivo de los actos de carácter fiscal y administrativo en que se lesionan los intereses de los particulares, y en materia local lo determinaremos más adelante.

3.2 Razones de existencia de los Tribunales Contenciosos.¹⁸¹

Para el Lic. Eduardo L. Garza el sistema administrativo se funda en las siguientes razones

¹⁷⁹ Andrés Serra Rojas. *Op. Cit.* P. 113

Enrique Inon Varela. *Lo contencioso administrativo*. México, Ed. Juridica, S. de C. V. 1959. P. 139

¹⁸⁰ Eduardo L. Garza. *De la necesidad de crear Tribunales Administrativos en México*. Tesis recepcional. Escuela Libre de Derecho. 1941. Pp. 26, 27

1.- *La independencia de los poderes:* sobre cuya base se quiere que sea la propia administración la que juzgue y resuelva las dificultades habidas entre ellas y los administrados, ya que si no fuera así se mermaría su independencia y se comprometería su interés

2.- *La naturaleza excepcional de estos juicios:* que constituyen en definitiva formas de administrar y como es una valoración de interés público no la puede realizar el poder judicial.

3.- *La mayor competencia:* de los funcionarios administrativos para el conocimiento de tales juicios

3.3 El reconocimiento constitucional de los Tribunales Administrativos a nivel Federal y local.

3.3.1 A nivel federal

El Código Fiscal de 1938 que contenía las disposiciones sobre la operatividad del Tribunal Fiscal dieron lugar a una discusión sobre la constitucionalidad de un órgano que tuviera competencia para conocer del contencioso-administrativo fiscal, pero las dudas se disiparon con las reformas al artículo 104 constitucional la última publicada en el Diario Oficial el día 25 de Octubre de 1967 en la cual se reconoce de forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, al señalar que

"Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones"

Posteriormente con la publicación en el Diario Oficial de fecha 10 de agosto de 1987 por el que se adicionan la fracción XXIX-H y la fracción I-B del artículo 104 de la Carta Magna se otorgo la posibilidad de instituir los Tribunales Administrativos siendo estos numerales su fundamento constitucional y que para mayor abultamiento se transcriben a continuación

El numeral 73 fracción XXIX inciso h) del ordenamiento citado establece:¹⁸²

"Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

En tanto que, el artículo 104 fracción I-B señala

"De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas se dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;..."

En la actualidad, la justicia administrativa no cuenta con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que la haga completa, como es ahora imperativo constitucional de acuerdo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación al numeral 17 constitucional

² Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 28 de junio de 1999 quedando redactado de la siguiente manera: Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones

3.3.2 A nivel estatal.

El 17 de marzo de 1987 aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedando de la siguiente manera

“Las Constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Con la entrada en vigor de esta reforma, se inició una discusión dentro de la doctrina administrativa, con respecto de la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, para resolver las controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares, surgieron dos corrientes opuestas en la doctrina administrativa mexicana, una, la que afirma que aún y cuando la Constitución General de la República no las incluye expresamente dentro del texto de la fracción IV del artículo 116, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado debe de conocer de los actos o resoluciones municipales porque el Municipio es parte del Estado, por así disponer de manera expresa el artículo 115 del mismo ordenamiento, la otra, la que niega la posibilidad de dicho Tribunal de conocer de los actos o resoluciones municipales porque al ser omiso el numeral 116 fracción IV de la Carta Magna no existe competencia constitucional que faculte o permita al citado Tribunal para conocerlas y en caso de hacerlo, estaría atentando contra lo dispuesto en el numeral 133 en relación con los artículos 124 y 128, todos ellos del mismo ordenamiento, los cuales se refieren a la supremacía constitucional, la distribución de competencias y la obligación de todos los funcionarios de hacer respetar la Carta Magna al tomar su encargo, respectivamente.

Fue necesario entonces, acudir al más Alto Tribunal de nuestro país, para resolver en definitiva cual de las dos corrientes en la praxis en ese momento particular

era la correcta atendiendo al sano juicio de los Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales tuvieron la oportunidad de conocer y resolver en diferentes épocas y situaciones distintas, el tema que venimos señalando. La primera de ellas, vino a complicar la situación cuando el 7 de noviembre de 1991, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Amparo en Revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali contra la H. Legislatura constitucional del Estado de Baja California y otras, por virtud de cual afirmó que era competente para conocer, en ese entonces, de controversias entre ayuntamientos y los poderes de un Estado, al efecto afirmó lo que apuntamos con anterioridad cuando se analizaba la intención de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 3 de febrero de 1983, en lo que toca a la autonomía municipal¹⁸³ y por lo que hace al caso concreto, es decir, el Estado de Baja California estatuyó lo siguiente:

En efecto, si bien en diversas entidades federativas las constituciones locales previenen la posibilidad de que los Municipios puedan ocurrir ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado correspondiente a defender sus intereses cuando estos sean afectados por los órganos de la entidad federativa respectiva en el caso del Estado de Baja California, al que se refiere este asunto, la Constitución local no contiene dicha prevención ya que entre las facultades atribuidas al Tribunal Superior de Justicia, no se contempla que dicho órgano jurisdiccional pueda dilucidar este tipo de controversias.¹⁸⁴

La segunda situación se manifestó cuando ya se encontraba en el artículo 105 constitucional reconocido el derecho a los Municipios de acudir ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la vía de la controversia constitucional a reclamar e impugnar la invasión de soberanías, esferas, o atribuciones constitucionalmente reconocidas por otra entidad, sea ésta del propio Estado, otro Municipio del mismo o de otro Estado o de la Federación para que se les respete su órbita soberana y fue a través de la controversia constitucional 1/95 promovida por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León en contra del Congreso, Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León y que fuera resuelta en fecha 17 de

¹⁸³ Véase página 97 y siguientes de esta obra.

¹⁸⁴ Elisor Artega Nava. *Ob. Cit.* Pp. 11-12

noviembre de 1995 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que versa sobre la constitucionalidad de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares, puesto que este órgano jurisdiccional resolvió con base en la controversia antes citada que: ***"las constituciones y leyes locales que facultan a los Tribunales Contenciosos Administrativos Estatales para resolver conflictos entre los particulares y la administración pública municipal, no vulneran la esfera de competencia de los Municipios"***, dando nacimiento a la tesis de jurisprudencia que aparece publicada en la pagina 540 del Tomo VI del mes de diciembre de 1997 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.¹⁸⁵

Es aquí donde se desarrolla el embrión del plan de trabajo que nos habíamos fijado desde el inicio de esta investigación y nace así la necesidad de determinar si la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León abarca los actos o resoluciones que emitan las autoridades municipales, porque la fracción IV, actual V, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al darle competencia a dicho Tribunal sólo hace mención de ***"actos de la administración pública estatal"*** sin hacer referencia a los actos de las autoridades municipales.

En este orden de ideas, cabe señalar, que en el capítulo sexto de este estudio se analizarán las razones por las cuales existen estas dos corrientes opuestas, más cabe adelantar que el de la voz se adhiere a la segunda corriente, es decir, a aquella que niega la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer y resolver controversias y conflictos entre la Administración Pública Municipal y los particulares y sostiene la necesidad de instaurar Tribunales de lo Contencioso Administrativo a nivel municipal como veremos en páginas posteriores, o cuando menos y por razones de economía presupuestal municipal, por el momento, no son capaces de sostener las erogaciones que se pudieren llegar a causarse con su

¹⁸⁵ Tesis visible en la página 201 y ss. de esta obra

instauración, pero quizás en un futuro no muy lejano el obstáculo en comento ya no existiere dando pie a instaurarlos

Sin embargo, ésta no es la única solución que encontramos, sino que existen otras que en el desarrollo de este estudio se expondran y desarrollarán.

Antes de continuar con estos analisis, introduzco dos reflexiones que pretenden precisar desarrollos posteriores

La primera, podemos concluir que con este fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los doctrinarios que afirman la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, manifiestan su agrado, porque encontraron en nuestro más Alto Tribunal de Justicia la voz que apoyara sus afirmaciones

La segunda, sin embargo, nosotros seguimos considerando que dicho Tribunal sí invade la esfera de competencia de los Municipios cuando conoce y resuelve las controversias entre los particulares y los ayuntamientos

Todo lo anterior, exige aclaraciones firmes que nos impidan a llegar a malos entendidos, es por ello que debemos analizar con hondura sobre estas dos reflexiones antes apuntadas en el capítulo sexto de este estudio

Regresando a nuestro tema, respecto del reconocimiento constitucional de los Tribunales Administrativos en el ambito estatal, y así concluir con este apartado podemos señalar que nuestro mas Alto Tribunal de Justicia de la Nación, ha emitido tesis jurisprudenciales encontradas, es decir, por un lado, reconoce al Municipio como poder y con posterioridad, le niega ese campo de atribuciones, por lo que es necesario como lo hicimos realizar un análisis minucioso para tratar de encontrar la verdad legal y las disposiciones y criterios vigentes a la fecha de realización de esta investigación.

4 Tipos de Tribunales Contenciosos que existen en México

En México existen Tribunales contenciosos de plena jurisdicción y de anulación

1.- *Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.* (Se indica como se va a resolver). Mediante este sistema, el restablecimiento del derecho subjetivo, vulnerado por la actuación de la autoridad administrativa; su función principal es, la tutela de los derechos subjetivos de los particulares. Así verbigracia, el Estado de Nuevo León, el Distrito Federal, el Estado de México entre otros.

2 - *Contencioso Administrativo de anulación.* (Simplemente se nulifica sin decir cómo). Este sistema tiene como finalidad proteger el derecho objetivo, al tratar de restablecer el imperio de legalidad que hubiere sido quebrantado por un acto, resolución u omisión administrativa. Para promoverlo es necesario fundarse en la violación de una ley y también se necesita que el recurrente o demandante tenga un interés legítimo, personal, directo y actual para demandar la anulación del acto u omisión de que se trate. Por vía de ejemplo, se encuentra el Estado de Guanajuato.

5. El sistema de los Tribunales[®] dependientes del Poder Judicial.

Corresponde a las autoridades judiciales el conocimiento de estos recursos, por la verdadera naturaleza jurisdiccional de ella

Se apoya, en el principio rígido de la teoría de la división de poderes, que afirma que cada poder debe específicamente realizar la función que le corresponde. Y en este caso es al Poder Judicial. Los demás poderes, legislativo y administrativo tienen sus respectivas funciones, sin que puedan invadir las funciones de los demás o

destruir el orden lógico jurídico de la estructura de los poderes. En este sentido se expresa Don Rafael Bielsa al establecer que:

“...la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar la ley; a ella corresponde la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos, de los administrativos en suma...”¹⁸⁶

La división de poderes es la principal limitación interna del poder público, que haya su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

El doctrinario Jorge Helú Sayeg, al respecto expresa:

“Los principios jurídico-políticos fundamentales del liberal-individualismo de los derechos del hombre constituye la forma externa de naturales inherentes al hombre, que ponían una barrera infranqueable a la actuación del Estado. el otro que nos ocupa, el de la división de poderes, venía a ser la forma interna de limitar al poder público, dividiéndolo para su ejercicio en tres órganos distintos. judicial, legislativo y ejecutivo; se impedía por tanto el abuso que se hacía del poder mediante la concentración y se garantizaba el moderado uso de éste.”

Existen en Mexico. Tribunales Contenciosos Administrativos en los Estados de la Republica, dependientes del Poder Judicial, como lo es el Tribunal del Estado de Chiapas y del Poder Ejecutivo como lo son, los Tribunales del Estado de Nuevo León, Sonora, entre otros.

Ambas posturas son validas en México, y el optar por una de las dos atiende al criterio del lector, mas sin embargo, es necesario señalar, que en la actualidad a nivel federal, se encuentra en la Camara de Senadores algunas iniciativas de reformas legales y constitucionales mediante las cuales se pretende integrar al Poder Judicial de la Federación los Tribunales que actualmente dependen del Poder Ejecutivo, como lo son los Administrativos y del Trabajo; concretamente el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Conciliacion y Arbitraje y la Junta Federal de

¹⁸⁶ Rafael Bielsa *Derecho Administrativo*. Mexico Ed Porrua, 1985 Tomo I P 598

¹⁸⁷ Jorge Helú Sayeg *El constitucionalismo social mexicano*. Mexico Ed. Cultura y Ciencia Política, 1975 T IV P 125

Conciliación y Arbitraje. La intención es hacer depender la actividad jurisdiccional en forma absoluta del Poder Judicial.

Lo anterior, obedece, a una solicitud de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Presidente Genaro David Góngora Pimentel parece haber desencadenado un proceso de reformas constitucionales respecto de las cuales los tres Poderes de la Unión están de acuerdo.

No obstante lo anterior y tomando en consideración que es una iniciativa de decreto que no ha sido convertida en ley, la cual otorgue la facultad exclusiva al Poder Judicial Federal, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nosotros seguimos optando por la postura de que los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados deben de depender del Ejecutivo Local de cada Estado; pues la experiencia que tenemos con el Tribunal Fiscal de la Federación nos hemos dado cuenta de que no por el solo hecho de depender del Ejecutivo Federal dicho Tribunal resuelve en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ahora bien, en el plano administrativo, el Tribunal Contencioso del Estado no tiene que resolver necesariamente en favor de las autoridades administrativas como una obligación porque depende del Ejecutivo; sino que, siendo un órgano materialmente jurisdiccional conoce y resuelve y tendrá que resolver en favor de una de las partes; aquella que le otorgue los medios de prueba necesarios para obtener la verdad legal.

El *sistema judicialista* se desprende del artículo 49 constitucional el cual consagra el "*principio de división de poderes*" y define al poder legislativo como la potestad legislativa; es decir, la facultad de elaboración de leyes. Por lo que respecta, al poder judicial lo define como la potestad de aplicar la ley; es decir, de hacer respetar y cumplir la ley.

La prohibición de depositar en un solo individuo o corporación dos o más poderes establecida en el artículo antes citado tiene como materia la función que

realiza la actividad o potestad legislativa y no al organismo de dicha función, actividad o potestad en el poder que se deposita.

Dicho principio no puede aplicarse al pie de la letra debido a la forma de aplicación de las funciones del Estado que se clasifican en: a) *criterio formal* (órgano que las realiza): esto es, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; b) *criterio material* (naturaleza intrínseca de la función): esto es, atiende al órgano que las realiza independientemente del órgano al cual estén atribuidas. Así pues las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan las características del poder que tiene las facultades para realizarlo.

C) El Tribunal Fiscal de la Federación como modelo para la creación de los Tribunales Administrativos Locales.

Una vez planteados los problemas que suscitaba en la práctica el establecimiento de los Tribunales Contenciosos Administrativos en México pasaremos pues, a estudiar los antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación y las garantías de su autonomía para poder obtener una base firme y lograr así un modelo para la creación de los Tribunales Administrativos de los Estados y en particular, el de Nuevo León.

Cabe hacer la aclaración que en esta investigación no se analizará su procedimiento, naturaleza jurídica de sus fallos y los recursos que existen contra sus sentencias que ponga fin al juicio de nulidad estatal contemplado en la legislación de nuestro Estado toda vez que no es el tema de este estudio, es por ello que no realizamos su estudio en la materia fiscal federal, mas ello no es óbice de señalar que estas etapas del procedimiento son de vital importancia para el análisis completo y exhaustivo del Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano jurisdiccional.

f

1. Antecedentes.¹⁸⁸

El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, partió de la Ley de Justicia Fiscal promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas y refrendada por su Secretario de Hacienda Eduardo Suárez. Dicha Ley expedida en uso de facultades extraordinarias que el Congreso había otorgado al Ejecutivo Federal en el mes de Diciembre de 1935 fue uno de los últimos actos legislativos del Presidente.

Antes de entrar en vigor la citada ley, los particulares tenían una imperfecta posibilidad de defensa porque los órganos revisores existentes carecían de la independencia necesaria para resolver los recursos presentados en contra de las autoridades hacendarias. Su competencia decisoria era retenida.

Igualmente se tomó en consideración que, de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte, el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de las atribuciones de Poder Público, que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieran ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, en perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

Por ende, se llegó a concluir: no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante Tribunales Administrativos si la intervención de estos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos.

¹⁸⁸ Trabajos presentados en el *Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa* celebrado en México del 11 al 14 de Agosto de 1981 Pp. 1-5

También se tomo en cuenta la jurisprudencia mexicana que ha sostenido nuestro más Alto Tribunal al interpretar al artículo 14 constitucional al estatuir las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

AUDIENCIA, GARANTIA DE, OBLIGATORIEDAD DEL RESPETO DE LA, POR TODA CLASE DE AUTORIDADES. Aún cuando las autoridades responsables no sean tribunales propiamente dichos sino autoridades administrativas, de todos modos deben respetar la garantía de audiencia dado que todas las autoridades del país están obligadas a hacerlo conforme al artículo 14 de la Constitución Federal *Septima Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: 97-102 Sexta Parte Página: 43*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revision 636/76 Guadalupe Bernal González 20 de enero de 1977
Unanimidad de votos Ponente Gilberto Liévana Palma

AUDIENCIA GARANTIA DE, MATERIA ADMINISTRATIVA. Si algun valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial pero si debe estimarse que en un procedimiento administrativo puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se le de oportunidad de defenderse *Quinta Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: CII Página: 493*

TOMO CII Pag 493 Melendez de Rizo Maria y coag 19 de octubre de 1949
Cinco votos

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

De lo anterior, se colige que, la garantía de audiencia, no es necesaria que ésta se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, sino que implícitamente, se dice, que se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

El Tribunal Fiscal de la Federación inicio sus actividades el 2 de enero de 1937, lo integraban quince Magistrados que trabajaban colegiadamente en cinco Salas y en Pleno, el que entre otras facultades, tenia la de establecer su jurisprudencia cuando algunas de las Salas dictaban fallos contradictorios.

2. El Tribunal Fiscal y las garantías de su autonomía.

La competencia, estructura y funcionamiento del Tribunal Fiscal se encuentra en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995, así como el decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales publicado en el mismo órgano oficial el día 23 de enero de 1998

El Tribunal Fiscal de la Federación establece que estará constituido por una Sala Superior y por once Salas Regionales compuesta por nueve Magistrados la Sala Superior y por tres cada una de las otras.

Las garantías de su autonomía vienen a asegurar la independencia del Tribunal frente a la administración activa de las normas adoptadas en la ley como garantías para los Magistrados que lo integran.

De conformidad con el artículo segundo los Magistrados deben ser nombrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado y en sus recesos, por la Comisión Permanente

En el mismo precepto se establece que los Magistrados durarán en su encargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, se completa el sistema de garantías estableciendo que los emolumentos de los Magistrados del Tribunal no podrán reducirse durante el término de su encargo.

3. La competencia de la Sala Superior y de las Salas Regionales.

De conformidad con el numeral 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en vigor, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación actuará en Pleno o en Secciones, siendo la competencia del Pleno, según lo dispone el numeral 16 del ordenamiento en comento:

I - Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación,

II - Señalar la sede y el número de las Salas Regionales,

III - Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales,

IV - Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación así como ordenar su publicación,

V - Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b) del Código Fiscal de la Federación

VI - Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno así como la queja y determinar las medidas de apremio,

VII - Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los Magistrados y, en su caso designar de entre los Secretarios a que deba sustituir a un Magistrado de la Sala Regional

VIII - Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los Magistrados las sanciones administrativas correspondientes salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República

IX - Fijar y en su caso cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales

X - Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento tendiendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación

XI - Designar de entre los Magistrados de la Sala Superior, a los Magistrados que realicen vistas extraordinarias a las Salas Regionales El Magistrado designado dará cuenta del funcionamiento de estas al Pleno del Tribunal

XII - Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor

XIII - Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos

XIV - Las demás que establezcan las leyes "

¹²⁹ El numeral en comento textualmente señala: El Pleno o las Secciones del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales. I - revisten características especiales los juicios en que b) para su resolución sea necesario establecer por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción

Por lo que hace a la competencia de las Secciones éstas encuentran su fundamento en el artículo 20 del ordenamiento que venimos analizando al señalar lo siguiente:

I - Resolver los juicios en los casos siguientes

a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior

b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación

II - Derogada,

III - Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio

IV - Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación así como ordenar su publicación.

¹⁹⁰ El artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior a la letra señala "El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones: I - En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación II - En materia de certificación de origen III - Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52 (se refiere al procedimiento a seguir por parte de la Secretaría con la presentación de la solicitud de investigación en materia de prácticas desleales de comercio exterior) IV - Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 (se refiere a la resolución preliminar por parte de la Secretaría en el sentido de dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios, subvención del daño o amenaza de daño alegados o de la relación causal entre uno y otro) y la fracción III del artículo 59 (se refiere a la resolución final que dicta la Secretaría donde declara concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria) V - Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen VI - Por lo que se responde a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60 (se refiere al procedimiento de las partes para solicitar una cuota compensatoria definitiva) VII - Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61 (se refiere a la opción de las partes interesadas de solicitar a la Secretaría una audiencia conciliatoria en el curso de la investigación) VIII - Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68 (se refiere a que las cuotas compensatorias definitivas deberán revisarse anualmente a petición de parte interesada y podrán revisarse en cualquier tiempo de oficio por la Secretaría) así como las que confirmen modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo IX - Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73 (se refiere a la investigación administrativa cuando diere resolución declarando suspendida o terminada dicha investigación) y X - Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley

Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas se interpondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos, el recurso se interpondrá ante la Secretaría

Es necesario aclarar que de conformidad con el artículo tercero de la mencionada ley por Secretaría se entiende la de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

¹⁹¹ Véase cita No. 189 de esta investigación. Sin embargo, hay que hacer notar lo que establece el inciso a) del artículo en comento "el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida

- V - Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección así como ordenar su publicación,
- VI - Las demás que establezcan las leyes "

Por lo que toca a las Salas Regionales el mismo ordenamiento las regula en su artículo 27 que a la letra estatuye:

"El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres Magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres Magistrados y para resolver bastará mayoría de votos."

La competencia de Salas Regionales se establece a través de las regiones en que se divide el Territorio Nacional y son de conformidad con el numeral 28 del ordenamiento en estudio.

- I - Del Noroeste con jurisdicción en los Estados de Baja California Baja California Sur, Sinaloa y Sonora,
- II - Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas,
- III - Del Noreste con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas
- IV - Del Occidente con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit
- V - Del Centro con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Queretaro y San Luis Potosí
- VI - De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México,
- VII - Del Golfo-Centro con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz
- VIII - De Guerrero con jurisdicción en el Estado de Guerrero
- IX - Del Sureste con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca
- X - Peninsular con jurisdicción en los Estados de Campeche Tabasco Quintana Roo y Yucatan y
- XI - Metropolitana con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos "

Siguiendo lo estipulado por el artículo 29 de la citada Ley Orgánica se establece que en cada una de las regiones habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de la Sala Superior, las cuales tendrán la sede que el mismo señale.

Y el artículo 30 de la multicitada ley les otorga competencia a las Salas Regionales en los términos del artículo 11 del mismo ordenamiento con la excepción

de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, por lo que a continuación se transcribe la competencia material de las Salas Regionales a saber:

I - Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o den las bases para su liquidación

II - Las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado

III - Las que impongan multas por infracción a normas administrativas federales

IV - Las que causen un agravio en materia fiscal distinto a que se refieren las anteriores

V - Las que nieguen o reduzcan las pensiones o prestaciones sociales de miembros del Ejército Fuerza Aérea y Armada Nacional,

VI - Las que dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al ISSSTE

VII - Las que dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada

VIII - Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades

IX - Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal los Estados y los Municipios así como sus organismos descentralizados

X - Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente

XI - Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior

XII - Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

XIII - Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones a que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive

¹⁹² El artículo 77 bis de la ley en comento establece a la letra que "cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la secretaria de Contraloría y desarrollo administrativo para que ellas directamente recausen con la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares

Si el órgano del Estado niega la indemnización o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial

Cuando se haya aceptado una conciliación de la comisión de derechos humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva"

¹⁹³ Véase cita No. 190 de esta obra

aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento administrativo

XIV - Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal "

Por lo que toca a la competencia de las Salas Regionales por razón del territorio, se encuentra señalado en el numeral 31 de la supradicha Ley Orgánica que establece que:

"Las Salas Regionales conoceran de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto en los siguientes casos

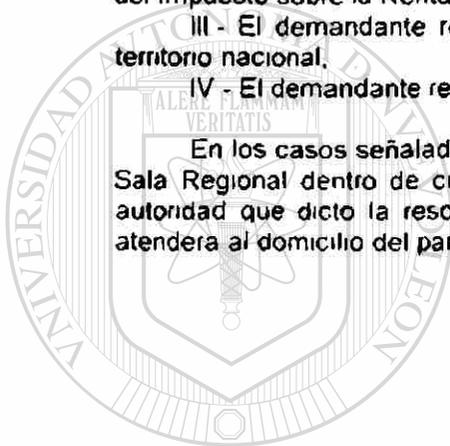
I - Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

II - Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal en territorio nacional,

III - El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional.

IV - El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal

En los casos señalados en las tres primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose de la fracción IV se atenderá al domicilio del particular "



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

¹³⁴ El artículo 83 de la mencionada ley señala que "los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes "



CAPITULO QUINTO

EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

A) Origen y desarrollo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B) Su naturaleza jurídica y procedencia.

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

a) **Es un Tribunal Administrativo**, en contraposición a un Tribunal Judicial o del Poder Judicial ordinario

b) **Es un órgano jurisdiccional**. Aunque no está integrado en el Poder Judicial es un órgano jurisdiccional que goza de plena autonomía para emitir sus fallos, y en consecuencia es independiente de las autoridades de la administración activa. Al respecto, el Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, Alfonso Nava Negrete, sostiene que la independencia de un Tribunal, se gana por la actividad jurisdiccional y no por la inclusión en los textos legales.¹⁹⁸

c) **Es un Tribunal de plena jurisdicción**. De acuerdo con la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León vigente, ya que desde sus orígenes era un Tribunal de plena jurisdicción, característica que sigue teniendo validez en la actualidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C) Su competencia.

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

¹⁹⁹ Véase página 23 de este estudio

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

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

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

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰² Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: I d. Porrúa, 1993, P. 510-511

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

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

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

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

1. A nivel estatal.

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

²⁰³ *Ibid* Pp 511-512

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰⁷ Véase páginas de la 1^{ra} y 1^{ta} de esta obra

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

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

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

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

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

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

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

2. A nivel municipal.

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

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

²¹⁰ *Ibid.* P. 594

²¹¹ Véase de la página 103 a 109 de esta investigación

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

U

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

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

bien el Municipio es un nivel de gobierno con una esfera competencial propia, ella se encuentra constitucionalmente limitada en diversas materias, a lo establecido en la legislación local de la entidad federativa en que se ubican, salvo el caso en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga expresamente el ejercicio absoluto de determinadas facultades.
Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Diciembre de 1997 Tesis: P./J. 100/97 Página: 540 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 100/1997, 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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bajo nuestro personal punto de vista, la invasión de esferas competenciales a los Municipios, tiene una proyección mayúscula dentro de nuestro derecho administrativo, ya que si bien es cierto, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el fallo dictado el 17 de noviembre de 1997 y publicada en el Semanario Judicial de la Federación en el mes de diciembre de ese mismo año, el cual resuelve en definitiva la controversia constitucional 1/95 consideró que:

"...las constituciones y leyes locales que facultan a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal no invaden la esfera competencial de los Municipios..."

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

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

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

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

"El Tribunal Contencioso Administrativo está dotado de autonomía plena, en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre el Estado, los Municipios, los órganos descentralizados y empresas de participación estatales o municipales, y los particulares, situaciones que no implica una invasión a la esfera competencial de los Municipios, que de la interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en los artículos 115 y 116 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la exposición de motivos y de los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión, que intervinieron en el procedimiento de reforma del último precepto citado, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987, se colige que al facultar el Poder Revisor de la Constitución a los Estados para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar de sus fallos, con el fin de dirimir las controversias entre la Administración Pública estatal y los particulares, comprendió dentro de ésta inclusive, a la administración pública municipal."

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

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

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

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

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

Tomo LXXIX Pag 5083 Precedente

Tomo LXV P 3890 Administrativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²¹⁴ Eduardo García Maynez Ob. Cit. P. 229

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"...de la reforma al artículo 116 fracción IV, se colige que se faculta a los Estados para instituir Tribunales Contenciosos Administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con el fin de dirimir las controversias entre la administración pública estatal y los particulares, comprendió dentro de ésta, inclusive a la administración pública municipal..."

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

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

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

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

²¹⁶ Este apartado es una parte del proyecto de reformas que presenté el suscrito en fecha 30 de marzo de 1998 y que fuera recibido por la Oficina de Pares de la II Cámara de Diputados en fecha 3 de abril del mismo año, al amparo de la convocatoria realizada por la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del II Congreso de la Unión por mandato del Pleno de la LXII Legislatura, la cual se denominó "*Foro de estudios de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*" y que quedara registrada ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor Registro Público del Derecho de Autor con número de registro 03-1889-0991 [7511000-0]

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

Véase página 99 y siguientes de esta obra

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

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

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

²¹⁸ Véase página 211 de este estudio

²¹⁹ Véase página 201 de esta obra

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

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

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

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

²²¹ Véase paginas de la 90 a 97 de esta obra

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

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

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

TEXTO VIGENTE

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

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

I.- a III -

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

TEXTO PROPUESTO

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

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

I - a IV -

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

²²² La propuesta aquí transcrita fue elaborada antes de la reforma al artículo 116 constitucional, donde se establecía en la fracción IV la facultad y tienen las entidades federativas de impartir la justicia administrativa, por lo que preferimos en lugar de adecuar dicha propuesta, dejarla como fue presentada ante el Congreso de la Unión

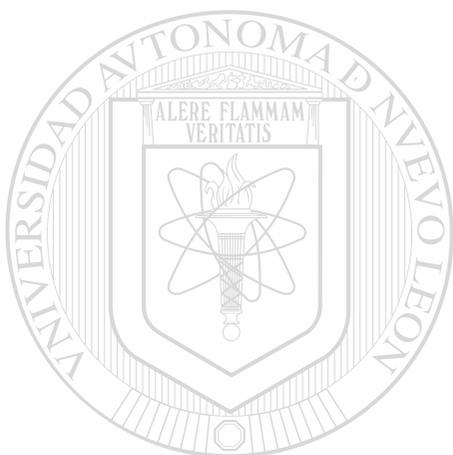
administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

V.- a VI -

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

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

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



UANL

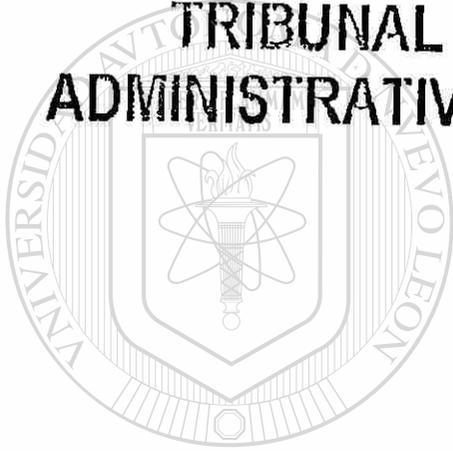
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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 están 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 Elías 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.

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

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 sí 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 América.²²⁹

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

²²⁸ Rene David. *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, México: Ed. Aguilar, 1968. Pp. 316-317.

²²⁹ La enmienda V dice de la siguiente manera: "Ninguna persona será detenida para que responda por un delito capital o infamante por alguna mala conducta sin un cargo de denuncia o acusación formulado por un Gran Jurado, salvo en los casos que se presenten las fuerzas terrestres o navales o en la milicia cuando estas estén en servicio efectivo en tiempo de guerra o de peligro público. Ninguna persona podrá ser castigada o condenada a una pena de muerte 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 en una compensación justa."

Por lo que toca a la enmienda XIV, ésta 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, ni 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 sobreesayera puesto que aparentemente lo 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 238 y 239 de esta tesis.

²³⁴ Por contencioso-procedimiento del 2001, el 15 de septiembre de 2001, la Sala IV 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 Guitron 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

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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 Anticaga 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 20ª 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 resolucio n 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: Guadalupe, Sayula, Juchitán, La Huerta, Ocotlán, Acapulco, Chimalutlán, Istlahuacán de los Membrillos, Tuxpan, Techaluta, Villa Corona, Manuel M. Dieguez, San Marcos, Quilpan, Coenla, Teocolotlán, 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, Huequepaque, Villa Guerrero, San Juan de los Lagos, Unión de San Antonio, Ejutla, Cartadas de Obregon, Hociupaquillo, Quielros de Jalisco, Tepalpa, Villa Hidalgo, Chiquibatlán, Guachinango, San Sebastián de Oeste, Zapotlán, del Rey, El Salto, Unión de Tula, Poncitlán, Bolaños, Huequequilla el Alto, Atoyac, Juanaacalán, Cuantlán, Teuchitlán, 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

²⁴⁰ 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 1978.²⁴¹

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, está 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*. Rev. Est. Jalisco, 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 que por hacer notar que a la fecha de firma de dicho Convenio de Colaboración Jurisdiccional entre el Ayuntamiento de Tonalá 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 cuestión 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 Lomeli 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 obligación de celebrar convenios como lo proponemos a lo largo del desarrollo en esta investigación, 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 autonomía 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



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO SEPTIMO

EL MUNICIPIO EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

*"El arte, para quien conoce sus secretos,
se oculta bajo una turza de lienzo;
pero, para quien lo ignora,
se oculta bajo una montaña."
Proverbio nabe*

A) Antecedentes.

Partiendo del análisis en este apartado de la reforma del 31 de diciembre de 1994, en el Estado de Nuevo León se han promovido hasta donde sabemos nueve controversias constitucionales por diversos Municipios del Estado de Nuevo León,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 más facultades que la propia Constitución General le faculta, una por la expedición de la ley que crea las juntas de mejoramiento moral, cívico y material en el Estado, dos por la expedición y aplicación del artículo 129 de la Constitución Política del Estado relativo a la prohibición a los ayuntamientos para acordar las remuneraciones de sus integrantes sin la aprobación del Congreso del Estado, dos por las cantidades percibidas por concepto de sobresueldos de los integrantes del ayuntamiento sin la aprobación del Congreso, razón la anterior hace que en este estudio solamente se haga referencia a las primeras, y que por razones de localización de los documentos solo se analicen la 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, y la 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 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...²⁴⁴ 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*

²⁴⁴ 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 manifiesto 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 entra 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 resolutivos 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

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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 particularizo 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 Contencioso 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, mas 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 surgan 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

Declaracion a nuestro juicio por demas erronea, 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 analizo que el Municipio si posee facultades jurisdiccionales, tan es asi que impone multas, estas por su propia naturaleza deben ser impuestas por un organo jurisdiccional previamente establecido antes de la comision de la falta, para que no sean consideradas inconstitucionales, pues pensar lo contrario, seria motivo para que cualquiera pudiera solicitar la devolucion del pago de lo indebido

B) La necesidad de crear Tribunales Administrativos municipales.

*"Mas vale dar,
que ser 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 Constitución²⁴ 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

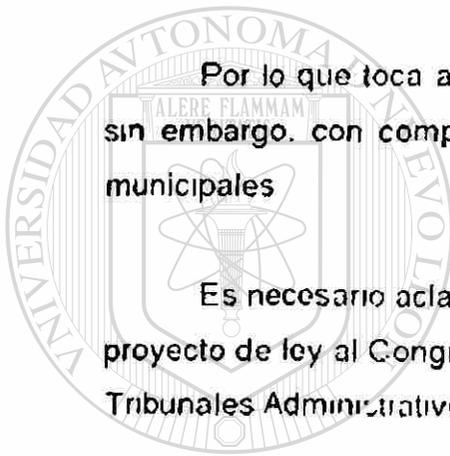
Una vez expuesto el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, como modelo de creación de los Tribunales Contenciosos de los Estados, nos toca ahora aplicar dicho modelo para crear los mismos órganos jurisdiccionales a nivel municipal y lograr con ello en esta investigación, presentar al lector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



UANL

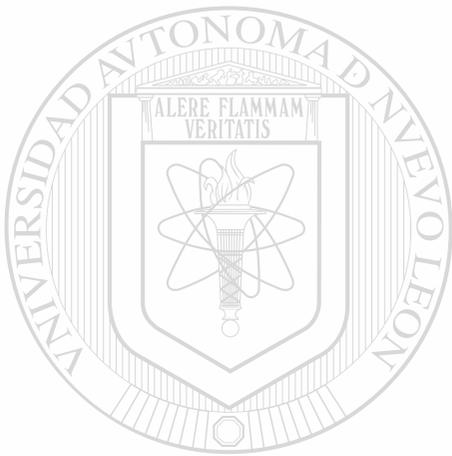
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

PARTE IV

NUESTRA PROPUESTA



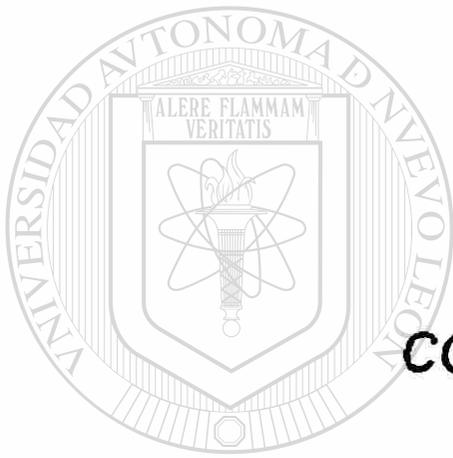
Para llegar al momento de la realización, es preciso atravesar el desierto de los años estériles.

Rabindranath Tagore

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS





CONCLUSIONES

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Antes de entrar a iniciar las conclusiones es necesario, señalar ¿cuáles son? lo que podríamos denominar nuestras "aportaciones personales" ¿cuántas son?

Nuestras aportaciones personales son. primera, la desincorporación de la supeditación jurisdiccional de los Municipios al Estado de Nuevo León, segunda, la adición de los Municipios en el artículo 116 fracción IV actual V de la Carta Magna, la tercera, la celebración de convenios de colaboración jurisdiccional de cada ayuntamiento con el titular del Poder Ejecutivo Local y por último, la necesidad de crear tribunales administrativos con competencia municipal

Expuesto lo anterior, es necesario iniciar nuestro capítulo de conclusiones bajo el siguiente esquema

PRIMERA Para que la solución propuesta en este estudio sea viable necesario es que primero, se reconozca al Municipio en el contenido de nuestra Ley Fundamental el carácter de poder en lato sensu, es decir, que obtenga desde el punto de vista jurídico las tres funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, en los términos también propuestos en esta investigación, que para obviar repeticiones remitimos al lector a su estudio y análisis dentro de estas páginas. Todo lo anterior, hace que se concluya en los términos que a continuación se expresan

SEGUNDA Una vez analizadas las posibles soluciones para erradicar de la vida jurídica la inconstitucionalidad o mejor dicho anticonstitucionalidad, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares, conforme a las leyes aplicables, llegamos a establecer que dicha situación no puede ser resuelta basándose en los ordenamientos legales vigentes que tienen injerencia con esta situación. Por lo que será necesaria la

reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con el artículo 135 de este ordenamiento, para lograr con ello erradicar de acuerdo a nuestras proposiciones esta situación, dentro de las cuales consideramos la mas viable y menos gravosa, la adición de la fracción IV actual V del artículo 116 constitucional en los términos ya asentados, en el capítulo quinto inciso D de esta investigación.

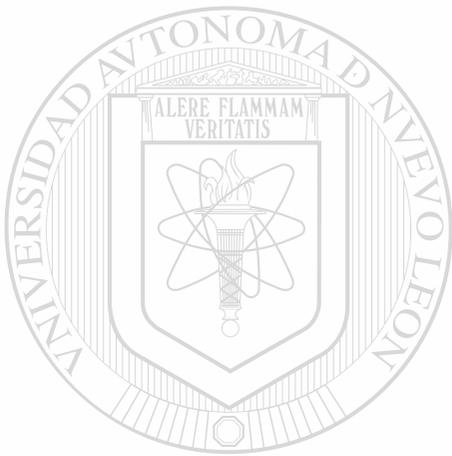
TERCERA: Nos toca ahora señalar de manera breve las razones por las cuales optamos por las aportaciones arriba apuntadas, las cuales para la primera consisten en que al no existir imposibilidad jurídica para otorgarle al Municipio el poder judicial, siempre y cuando no se deposite en una sola persona o corporación dos o mas poderes, podría reconocerse a nivel constitucional dicha facultad y por añadidura la legislativa y dejar de depender del Congreso del Estado para que las expida por aquel

La segunda, serviría para darle nacimiento a la justicia administrativa municipal y lograr con ello, reconocer como tercer nivel de gobierno al Municipio y con ello estar de acuerdo con el federalismo entendido en el programa Nacional de Desarrollo establecido por el actual gobierno encabezado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de Leon.

La tercera, entendida como la mas idónea para lograr el respeto de la autonomía local, pues permite a los ayuntamientos tener decisión propia pues ellos deciden si celebran o no los convenios de colaboración jurisdiccional con el Titular del Ejecutivo Estatal y con ello se otorga el verdadero respeto de las atribuciones concedidas de manera directa a los Municipios por la Ley Fundamental.

La ultima, consiste en crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo municipales que se encuentra intimamente ligada a la anterior, y que tiene por objeto señalar su forma de constitución y operación en los términos apuntados en el apartado relativo.

De todas ellas optamos por la tercera debido a que además de resolver la inconstitucionalidad o mejor dicho anticonstitucionalidad planteada, podremos obtener la no invasión de esferas competenciales municipales y por vía de consecuencia una justicia para todos pronta y expedita como lo consagra el artículo 17 de la Carta Fundamental.

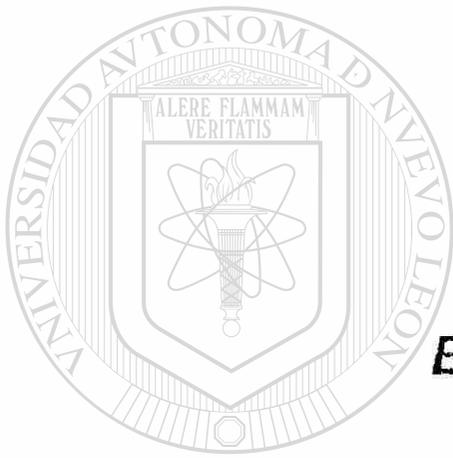


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



BIBLIOGRAFÍA

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1.- Doctrina.

a) Obras Colectivas.

Diccionario Jurídico Mexicano. México, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989. 4 ts.

Enciclopedia Jurídica Orbea. Tomo IV. Buenos Aires, Ed. Bibliografica Argentina, 1967. P. 716.

LAROUSSE. **Diccionario básico de la lengua española.** Mexico, Ed. Larousse, 1990. P 132.

Memoria de la primera reunión regional Golfo-Centro de los tribunales de justicia administrativa celebrada en la Cd. de Veracruz, Ver., los días 24 y 25 de abril de 1987, bajo el patrocinio del Estado de Veracruz-Llave y el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987. Mexico, Ed. Porrúa, 1987

Obra Conmemorativa del Tribunal Fiscal de la Federación al celebrar sus 55 años de existencia. T. I

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica (IILSEN) **El federalismo mexicano.** México, Editado por la LVI Legislatura del Senado de la Republica. Tercera Edición, 1997

Bibliografía

Poder Judicial Federal *La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionalistas (1917-1920)* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1995, I I

Poder Judicial Federal *La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionalistas (1917-1920)* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1995, I II

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del juicio de amparo*. México, Ed. Themis, 1993.

Trabajos presentados en el primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa celebrado en México del 11 al 14 de Agosto de 1981.

Tribunal Fiscal de la Federación *Principios tributarios constitucionales*. México, Co-edición del Tribunal Fiscal de la Federación (México), Universidad de Salamanca, (España) y el Instituto Cultural Domecq, 1992

b) Obras por Autor.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México, Ed. Porrúa, 1993.

AGUILAR ALVÁREZ Y DE ALBA, Horacio. *Amparo contra leyes*. México, Ed. Trillas, 1989.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso de Tabasco*. México, Ed. Monte Alto, 1996.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional Estatal*. Mexico, Ed. Porrúa, 1988.

Benson, Nettie Lee *La Diputación provincial y el Federalismo Mexicano*. El Colegio de México, Mexico, 1955, P. 20

BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*. Mexico, Ed. Porrúa, 1985. Tomo I. P. 598.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1989.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. México, Ed. Porrúa, 1983.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*. México, Ed. Porrúa, 1990.

CABANELLAS, Guillermo *Diccionario Jurídico Elemental* Argentina, Ed. Helasta, 1980.

CALZADA PADRON, Feliciano *Derecho Constitucional* Mexico, Ed Harla, 1990. P. 341.

CARBONELL y SANCHEZ, Miguel *Sobre el concepto de jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*. Disponible [en línea]. <http://www.geocities.com/CollegePark/Campus/5826.frames/html> [25 de abril de 1998]

Bibliografía

CÁRDENAS GARCÍA, Jaime. *El municipio en las controversias constitucionales*. 1997. Disponible [en línea] <http://www.geocities.com/CollegePark/Campus/5826/frames/html> [25 de abril de 1998]

CÁRDENAS GARCÍA, Jaime. *La construcción de una cultura política municipal democrática*. 1997. Disponible [en línea]: <http://www.geocities.com/CollegePark/Campus/5826/frames/html> [25 de abril de 1998]

CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana en 1917*. México, Ed. Porrúa, 1986.

CARRILLO FLORES, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública en México*. México, Ed. Porrúa, 1939.

CARRILLO FLORES, Antonio. *Estudios de derecho administrativo y constitucional*. México, Ed. UNAM, 1987

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *El artículo 105 constitucional*. México, Ed. Porrúa, 1997.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. México, Ed. Porrúa, 1991.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Lecciones de garantías y amparo*. México, Ed. Porrúa, 1981.

COSSÍO DIAZ, José Ramón. *Constitución, Tribunales y Democracia* México, Ed. Themis, 1998. P. 63

D'ACOSTA, Julio. *El Fuero del Municipio*. Mexico, Ed. Jus, 1948

DAVID, Rene *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos (Derecho Comparado)* México, Ed Aguilar, 1968

DIÉZ, Manuel Maria *"El acto administrativo"*.

ESCOLA, Jorge Hector. *Compendio de derecho administrativo*. Buenos Aires, Ed. Depalma, 1984. Vol II

ESTRADA MONTEMAYOR, Roberto F. *El control de la constitucionalidad frente a la cláusula de supremacía constitucional mexicana*. Tesis recepcional; UDEM, 1993.

FAYA VIESCA, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1998.

FIX ZAMUDIO, Hector y Carpizo Jorge. *La interpretación Constitucional*. Mexico, Ed. UNAM, 1975.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Mexico, Ed. Porrúa, 1989.

GARCÍA L. Eduardo. *De la necesidad de crear tribunales administrativos*. Tesis recepcional; Escuela Libre de derecho, 1941

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. México, Ed. Porrúa, 1991.

GARRIDO FALLA, Fernando. *"Tratado de derecho Administrativo"*. México, Ed.

GARZA, Eduardo L. *De la necesidad de crear Tribunales Administrativos en México*. Tesis recepcional; Escuela Libre de Derecho, 1941. Pp. 29-30.

GONGORA PIMENTEL, Genaro. *El juicio de amparo*. México, Ed. Porrúa,

GONZÁLEZ VELAZQUEZ, Jesus. *Algunos aspectos de inconstitucionalidad del sistema impositivo federal que vulnera la soberanía de los Estados*. Tesis receptiva, Universidad de Guadalajara, 1977.

HELÚ SANCHEZ, Jorge. *El constitucionalismo social mexicano*. México, Ed. Cultura y Ciencia Política, 1975. T. IV.

HERNÁNDEZ, María del Pilar. *Reforma constitucional y poder constituyente*. 1997. Disponible [en línea]

<http://www.geocities.com/CollegePark/Campus/5826/frames/html> [25 de abril de 1998]

HERRERA Y FASSO, Manuel. *Estudios Constitucionales*. México, Ed. Jus, 1964.

JIRÓN VARGAS, Enrique. *Lo contencioso administrativo*. Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1959.

LAUBADERE. *Traité*.

MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El Sistema Contencioso Administrativo en México*. México, Ed. Trillas, 1990.

MATHEWS, John Mabry. *The American Constitutional System*. Mac Graw-Hill Book Company, Nueva York y Londres, 1940.

MELGAR ADALID, Mario. *La reforma Judicial*. México, Ed. UNAM, 1995.

MERKL, Adolfo. *Teoría General del derecho administrativo*. México, Ed. Nacional, 1980.

NUEDA, Luis y Antonio Espina. *Mil Libros México*, Ed. Aguilar, Tomo I y II.

PALACIOS VARGAS, José Ramon. *La Suprema Corte y las leyes Inconstitucionales*. Mexico, Ed. Botas, 1962.

PEREZNIEVO CASTRO, Leonel. *Reformas constitucionales de la renovación nacional*. México, Ed. Porrúa, 1987.

PINA VARA, Rafael y Pina Rafael. *Diccionario de Derecho*. México, Ed. Porrúa, 1989.

RABASA, Emilio. *La constitución y la dictadura*. Mexico, Tipografía de Revista, 1912.

SAVIGNY DE, JEAN. *El estado contra los municipios*. Madrid, Edición española, Instituto de Administración Local, 1978

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo*. Mexico, Ed. Porrúa, 1992. Tomo I y II.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1991.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Criterios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon*. Mexico, s e, 1994. Tomo I.

TREVIÑO GARZA, J. Adolfo. *Conferencia sobre la justicia administrativa*, pronunciada el día 3 de noviembre de 1994 en la UdeM, Monterrey, N.L. s/e.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Instituciones para la defensa de los ciudadanos ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León*. Mexico, s/e, 1994.

Bibliografía

TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de derecho contencioso administrativo*. México, s/e, 1996

UGARTE CORTES, Juan. *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*. México, Ed. Porrúa, 1985

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, Ed. UNAM, 1991.

YANOME YESAKI, Mauricio. *Propuesta de reformas a los artículos 40 y 116 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Monterrey, Nuevo León, s/e 30 de marzo de 1998, y que fuera recibido por la Oficialía de Partes de la H. Cámara de Diputados en fecha 3 de abril del mismo año, al amparo de la convocatoria realizada por la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por mandato del Pleno de la LVII Legislatura, la cual se denominó "Foro estudios de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" y que quedara registrada ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Registro Público del Derecho de Autor con número de registro 03-1889-0901175-11000-01

YANOME YESAKI, Mauricio. *La reanudación inconstitucional de las relaciones Estado-Iglesia*. Monterrey, N.L. s/e, 1994

YANOME YESAKI, Mauricio. *La suspensión de las garantías individuales*. Monterrey, N.L. s/e, 1992.

2.- Legislación y jurisprudencia.

Amparo en revisión 4521/90. Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, 7 de noviembre de 1991

Código Procesal del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León publicada en el Periódico Oficial del 5 de julio de 1991.

Copia facsimil de la Constitución de 1824.

Copia facsimil de la Constitución de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México, Ed. Porrúa, 1996.

Constitución del Estado de Colima. Actualizada a septiembre de 1994. Disponible [en línea]: <http://www.juridicas.unam.mx/cnsinfo/col00.htm> [15 de enero de 1998]

Constitución Política del Estado de Nuevo León. México, Ed. Lazcano, 1993.

Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 publicado en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1994.

~~Decreto por el que se reforma el artículo 115 constitucional publicado en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983~~

LXV Legislatura del H. Congreso del Estado. Sala de Comisiones. *Exposición de motivos que crea la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León*. Monterrey, N.L. s/e.

LXVII Legislatura del H. Congreso del Estado. *Exposición de motivos que crea la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León*. Monterrey, N.L. s/e.

Ley de Amparo México, Ed. Porrúa, 1994

Bibliografía

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León publicada en el Periódico Oficial del Estado el 21 de febrero de 1997

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicado en el Diario Oficial el 26 de mayo de 1995

Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León publicada en el Periódico Oficial del 5 de julio de 1991.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, junio de 1996. Novena Época.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Formato CD-ROM 1917-Junio de 1997

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Disponible [en línea]: <http://www.scjn.gob.mx/inicialie.asp>

3.- Artículos, periódicos y revistas.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS a) Colectivas.

Avances y perspectivas hacia un nuevo federalismo. Disponible [en línea]: <http://presidencia.gob.mx/pub/publicos/invofed/indexfed.html> [22 de enero de 1998]

Boletín del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato. Revista México, Enero-Junio de 1991 I Núm. 4

Controversia constitucional 2/93 promovida por el municipio de Garza García, Nuevo León en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo

León y el Maqistrado del Tribunal Contencioso Administrativo del mismo estado, Monterrey, I.L. s/e, 1993

Controversia constitucional promovida por el Estado de Tabasco en contra de la Federación, concretamente contra el Presidente de la República y Procurador General de la República, registrada con el número 11/95.

Charla sobre la reforma al artículo 105 Constitucional; transmitida el 5 de noviembre de 1995 por el canal 28 en el programa la Comunidad.

Nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Jalisco. Revista Indetec, No. 36, Oct.-Nov. 1984.

b) *Por autor.*

BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Competencia de los tribunales administrativos* Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarto Numero Extraordinario. México, D.F. s/a.

CADENA ROJO, Jaime. *Orígenes y desarrollo del Contencioso Administrativo en México.* Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Numero Extraordinario. Mexico, D F. s/a.

TREVIÑO GARZA, J Adolfo. *Conferencia sobre la justicia administrativa.* pronunciada el día 3 de noviembre de 1994 en la UDEM, Monterrey, N.L. s/e.

OBRAS CONSULTADAS PERO NO CITADAS**1.- Doctrina.****a) Obras Colectivas.**

Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. *Diario de los Debates* referente al proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por la Cámara de Senadores del honorable Congreso de la Unión, el 17 de diciembre de 1994. Disponible [en línea]: <http://www.cddhfcu.gob.mx/debates/lvii/uno/941220/deb14.htm> [22 de febrero de 1998]

El constitucionalismo en las postrimerias del siglo XX. (La Constitución mexicana 70 años después). México, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1988/1989. 61;

El derecho en México. Una visión de conjunto. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991. 3 ts.

Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio en sus 30 años como investigador de las ciencias jurídicas. México, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988. 3 ts.

FEDERACION NACIONAL DE COLEGIOS DE ABOGADOS, AC *Problemas jurídicos de México.* Novena Asamblea General ordinaria, Acapulco, Gro., Mexico, s/e, 1982

Foro nacional hacia un auténtico federalismo. Celebrado en Guadalajara, Jalisco los días 29, 30 y 31 de marzo de 1995 y organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, la Secretaría de Gobernación, entre otros.

Gobierno y administración municipal en México México, Ed. Secretaría de Gobernación, 1993.

b) Obras por Autor.

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. *Estudios de derecho Procesal*. Madrid, Ed. Gonzora, 1934.

AZUELA RIVERA, Mariano. *La crisis del derecho público y la aspiración democrática*. Mexico, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Semblanzas, número 8, 1990.

AZUELA RIVERA, Mariano. *Reflexiones sobre el derecho fiscal*. México, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Semblanzas, número 8, 1990.

AZUELA RIVERA, Mariano. *Las garantías y la libertad*. Mexico, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Semblanzas, número 8, 1990.

AZUELA RIVERA, Mariano. *Aportación sobre el estudio del amparo contra leyes*. México, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Semblanzas, número 8, 1990.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

BARLETT BAUTISTA, Manuel. *Iniciativa de reformas constitucionales en materia de justicia federal*. Mexico, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Semblanzas, número 4, 1987.

BARLETT BAUTISTA, Manuel, Antonio Martínez Baez, Gustavo R. Velasco, Fernando Sastrias. *Bases para un proyecto de ley municipal*. Mexico, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Semblanzas, número 4, 1987.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. *El Proceso Administrativo en Iberoamérica*. México, Ed. UNAM, 1986.

CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Mexico, Ed. UNAM, 1983.

CARRILLO FLORES, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. México, Ed. Porrúa, 1973.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Ed. Abelardo-Perot, 1991

CHESSAL PALAU, Jorge. *La reforma judicial en México*. 1996. Disponible [en línea]: http://www.nexos.co.cr/cedepu/revelec/art_jchp1.html [25 de febrero de 1998]

CLARÍA OLMEDO, Jorge A. *Derecho procesal*. Buenos Aires, Ed. Depalma, 1989 Vol. 1.

DE LA GARZA, Sergio F. *El Municipio*. Mexico, Ed. Jus, 1947.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. *Elementos de derecho administrativo*. Ed. Limusa, 1989.

FLEINER, Fritz. *Instituciones de derecho administrativo*. Madrid, Ed. Labor, 1933.

FLORESGOMEZ G, Fernando. *Introducción al estudio del Derecho y Derecho Civil*. Mexico, Ed. Porrúa, 1984.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge. *La defensa de la Constitución*. México, Ed. UNAM, 1983.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho procesal Administrativo*. Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1957, Tomo II

GONZÁLEZ / PÉREZ, Jesús. *Derecho procesal Administrativo Mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1988

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *La sentencia administrativa, su impugnación y efectos*. Madrid, Ed. Instituto de estudios políticos, 1954.

GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Juan Marcos Dip. *Iniciativa del Grupo Parlamentario de Diputados del PAN sobre reforma municipal*. Disponible [en línea]: <http://www.amnmac.org.mx/DOCTOS/imjm.htm> [21 de abril de 1998]

LARES, Teodosio. *Lecciones de derecho administrativo*. México, Ed. Ignacio Cumplido, 1882. Reimpresión facsimilar, 1979.

LIRA Y ORTEGA, Miguel. *El Poder Municipal*. México, Ed. Gobierno de Tlaxcala, 1982.

LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. México, Ed. Porrúa, 1992.

MARGALLI B., Hugo. *Derechos individuales y el juicio de amparo en materia administrativa*. México, s/e, 1958

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. *La administración estatal y municipal en México*. Ed. INAP, 1985.

MIER NORIEGA Y GUERRA, Jose Servando Teresa de. *Sobre la federación mexicana*. México, Ed. Madero, 1974.

Bibliografía

MOYA PALENCIA, Mario. *Temas Constitucionales*. Mexico, Ed. UANL, 1978.

NAVA NEGRETTE, Alfonso. *Derecho procesal administrativo*. Mexico, Ed. Porrúa, 1959.

NAVA NEGRETTE, Alfonso. *Diccionario Juridico Mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1958.

ORTIZ RAMIREZ, Serafin. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Ed. Cultural, 1961.

ORTOLAN M. *Instituciones de Justiniano*. Argentina, Ed. Heliasta, 1976.

OSORIO, Javier y Martinez Lourdes. *Diccionario Juridico Mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1988.

PEREZ NIETO CASTRO, Leonel. *Reformas constitucionales y modernidad nacional*. México, Ed. Porrúa, 1992.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Derecho constitucional latinoamericano*. México, Ed. UNAM, 1991.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Mexico, Ed. Porrúa, 1990. T. I.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. *Estudios de derecho constitucional y político de estados y municipios*. México, Ed. Porrúa, 1990.

RUIZ MASSIEU, Jose Francisco y Diego Valdes. *Nuevo derecho constitucional mexicano*. Mexico, Ed. Porrúa, 1983.

SARRÍA, Fulgencio. *Derecho administrativo*. México, Ed. Themis, 1968.

SAYEG HELU, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Mexico, Ed. Porrúa, 1987

SAYEG HELU, Jorge. *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado. (1982-1988)*. México, Ed. Porrúa, 1988.

SERNA ELIZONDO, Enrique. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. México, Ed. Porrúa, 1979

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. *Introducción al estudio de la Constitución*. México, Ed. UNAM, 1989.

TAWIL GUIDO, Santiago. *La responsabilidad del Estado y de los Magistrados y funciones judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia*. Buenos Aires, Ed. Depalma, 1989.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México*. México, Ed. Porrúa, 1972.

TORO OLVERA, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. México, Ed. Porrúa, 1972

UBIERNA, Jose Antonio. *De lo contencioso administrativo*. Madrid, Ed. Librería General Victoriano Juarez, 1948

VALADES, Diego. *Constitución y política*. Mexico, Ed. UNAM, 1987,

Bibliografía

VALADÉS, Diego. *La Constitución reformada*. Mexico, Ed UNAM,

YANOME RESAKI, Mauricio. *La recusación del Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León*. Tesis recepcional; UDEM, 1995

ZERTUCHE GARCIA, Héctor Gerardo. *El acto de gobierno y su control jurisdiccional*. Tesis recepcional; UDEM, 1984

ZORRILLA MARTINEZ, Pedro. *El nuevo federalismo y la Constitución mexicana*. Monterrey, N.L., Mexico, s/e, 1973.

2.- Artículos, periódicos y revistas.

a) Colectivas.

Municipios autónomos: ¿qué son?; El Norte, Nacional, Mexico, 12 de Abril de 1998. Pág. 3-A.

Nuevo Federalismo. El Nacional. Suplemento 7 de Mayo de 1995.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

b) Por autor.

ADAME GARCÍA, Oscar J. *Ejercicio inconstitucional de atribuciones*. El Norte, Editorial, Mexico, 7 de Marzo de 1998. P 6 A

ADAME GARCÍA, Oscar, Humberto Amaya y Alejandro Izaguirre González. *Propuesta de reformas fiscales para la autonomía municipal*. Monterrey, N.L., s/e, 1995.

ARTEAGA HAVA, Elisur. *Notas para un derecho constitucional estatal*. Revista de investigaciones jurídicas. No. 7 México

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Las reformas constitucionales.* Revista de investigaciones jurídicas Escuela Libre de Derecho, Enero-Diciembre de 1973, Num. 7. Pp. 393-404

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo *El Procedimiento en los tribunales Administrativos.* Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México, D.F. s/a.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. *El Sistema mexicano de justicia administrativa.* Revista de la Facultad de Derecho de Mexico. Ene-Dic 1990. Tomo XL. Numeros 169 - 171 Pp. 63-77

ARROLLO MORENO, Jesus A. *Reflexiones críticas la reforma judicial.* Cuarta parte, El Financiero, 18 de enero de 1995 P. 30-A

AZUELA GUITRÓN, Marianol. *Resumen de la sesión del día 6/VII/95* referente a la controversia constitucional 1/95 promovida por el Ayuntamiento de Monterrey Nuevo Leon. Disponible [en línea]: http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp [3 de marzo de 1998]

AZUELA GUITRÓN, Marianol. *Resumen de la sesión del día 5/XII/95* referente a la controversia constitucional 1/95 promovida por el Ayuntamiento de Monterrey Nuevo Leon. Disponible [en línea]: http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp [3 de marzo de 1998]

BLUMENWITZ, Dieter. *La autonomía administrativa local en el sistema democrático.* Revista Chilena de Derecho Enero-Diciembre de 1984. Vol II.

CABALLERO CÁRDENAS, José Luis. *Sugerencias para garantizar la plena ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo contencioso*

administrativa del Distrito Federal. Revista de la Facultad de derecho de Mexico. UNAM, Septiembre-diciembre 1993. Nums. 191-192. Pp. 185-188

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LVII LEGISLATURA. *Diario de los Debates.* Dictamen del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga, diversas disposiciones de la Carta Magna, en relación con el Poder Judicial de la Federación. Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, D.F., a 20 de Diciembre de 1994. Disponible [en línea]: <http://www.cdi.cdu.gob.mx/debates/lvi/uno/941220/deb14.htm> [22 de febrero de 1998].

CANTÚ, Felipe de Jesús y Sergio Elías Gutiérrez. *Conferencia sobre el municipio libre.* pronunciada el día 5 de Octubre de 1995 en la UDEM Monterrey, N.L. s/e.

CARBONELL SANCHEZ, Miguel. *La división de poderes y las fuentes del derecho en México, algunas reflexiones.* Jurídica Número 26, Anuario, 1996

CARPISO, Jorge. "La interpretación del artículo 133 Constitucional", en boletín de derecho comparado, tomo II nueva serie, número 4, México, 1969

CASTRO Y CASTRO, Juventino Víctor. *Resumen de la sesión del día 19/IX/95* referente a la controversia constitucional 2/93 promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León. Disponible [en línea]: http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp [3 de marzo de 1998]

CORTES FIGUEROA, Carlos. *La definitividad de resoluciones administrativas.* Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Número Extraordinario. México, D.F. s/a.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores B. *El municipio como poder político*. Boletín del Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, Septiembre-Diciembre de 1993, Año XXVI. Num. 78. Pp.

DE MIRAFLORES BRUNY, Tarciso. *La teoría de las fuentes del derecho en Kelsen y sus conceptos democráticos del Estado* Jurídica. Anuario. Año 20 Numero 20.

FIX ZAMUDIO, Héctor. *Organización de los Tribunales Administrativos*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Cuarto número extraordinario. Mexico, D.F. s/a.

GARCIA, Claudia. *Buscarán alternativas de la Policía Municipal*. El Norte, Mexico, 21 de Febrero de 1996 P. 4-B.

GONZALEZ ORPEZA, Manuel. *Presidencialismo y federalismo*. Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM. Boletín de derecho comparado. Año 22 Num. 66 Mayo-diciembre 1989 Pp 899-911.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *El municipio en la Constitución de 1917*. Jurídica No 20 México, 1990.

HIDALGO, Jorge Arturo. *Amenaza el PRI hacer autónomos municipios del D.F.* El Norte, Nacional, Mexico, 17 de Abril de 1998. P. 12-A.

JÍMENEZ Norma. *Crítica reforma judicial*. El Norte, México, 29 de Diciembre de 1995. P 9-A

JÍMENEZ Norma y Miguel Angel González. *Dan entrada a demanda de Rogelio Sada*. El Norte, Mexico, 22 de septiembre de 1995

Bibliografía

LÓPEZ, J. Antonio. *Notifica Corte a Congreso fallo contra San Pedro*. El Norte, México, 15 de Diciembre de 1995. P. 1-B

LÓPEZ RÍOS, Pedro. *Una propuesta normativa para el instituto nacional de justicia administrativa*. Boletín de Investigaciones jurídicas. Octubre-Diciembre de 1992. Num. 45. Pp. 11-17.

LÓPEZ RÍOS, Pedro. *Un modelo de jurisdicción administrativa para las entidades federativas*. Boletín de Investigaciones jurídicas. Enero-marzo de 1985. Num. 17. Pp. 11-20.

MARTÍNEZ ROSALANDA, Sergio. *La instancia administrativa*. Jurídica. México, Ene-Dic 1994. Num. 23.

MATA ÁLVAREZ, Gerardo. *El artículo 97 párrafo tercero constitucional, medio de control judicial, no jurisdiccional de la administración*. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Enero-diciembre de 1983. Num. 7. Vol. 7 Pp. 253-262.

NAVA NEGRETTE, Alfonso. *Modernización de la justicia administrativa federal*. Revista mexicana de justicia. Octubre- Diciembre de 1989. Num. 4. Vol. VII. Pp. 69-93.

NAVARRO REYNA, Ricardo. *Los aspectos políticos y administrativos del municipio*. Boletín de investigaciones jurídicas. Julio-Septiembre de 1992. Num. 47 Pp. 83-93.

ORTIZ ESCAMILLA, Juan. *El pronunciamiento federalista de Gordiano Guzmán, 1837-1842*. Historia mexicana. Colegio de México. Vol. 38. Oct-Dic. 1988. Num. 2. Pp.

RAMELLA, Pablo A. *División de poderes: perspectiva en la Argentina*. Revista Chilena de Derecho. Enero-diciembre de 1985. Vol 12. Pp. 327-336.

RAMÍREZ, Francisco. *Algunas consideraciones acerca de la soberanía de los Estados*. Anales de Jurisprudencia. Enero de 1936. Tomo XII. Num. 1. Pp. 595-603.

RAMOS Sorlena. *Pide AN un real federalismo*. El Norte, México, 29 de Diciembre de 1995 P 9-B

RENDON HUERTA, Teresita. *El Municipio*. Juridica. Anuario, México 1981.

RENDON HUERTA, Teresita. *La pretension y los derechos fundamentales del justiciable en materia administrativa*. Boletín de investigaciones jurídicas. Octubre-Diciembre de 1993. Num. 52. Pp. 11-24

RIVERA, NEUMANI, Teodoro. *El tribunal constitucional*. Revista Chilena de derecho. Enero-diciembre de 1984. Vol. II. Pp. 339-349.

RUIZ MASIEU, José Francisco. *El nuevo artículo 115 constitucional*. Justicia. Enero-diciembre de 1982. Pp. 339-455.

RUIZ MASIEU, Jose Francisco. *El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana*. Revista de la Escuela Libre de Derecho. Enero-diciembre de 1983. Num. 7 Vol. 7 Pp. 281-293.

SÁNCHEZ CORDERO, Olga. *La Suprema Corte de Justicia se ha convertido en un auténtico Tribunal Constitucional*. Dirección General de Comunicación Social de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Comunicados de Prensa,

Bibliografía

comunicado No. 18 Disponible [en línea];
http://www.sejn.gob.mx/Consultas/Inicial_Conultas.asp [2 de mayo de 1998].

SANTOS DE LA GARZA, Luis. *Propuesto de diversas reformas legales relacionadas con los municipios*. Monterrey, N.L. s/e, 1994.

SANTOS DE LA GARZA, Luis, Sergio Elias Gutierrez y Gerardo Pueros Gomez. *Modificaciones que propone la Subcomisión de la Comisión Jurídica para el fortalecimiento municipal*. Monterrey, N.L. s/e. 1995.

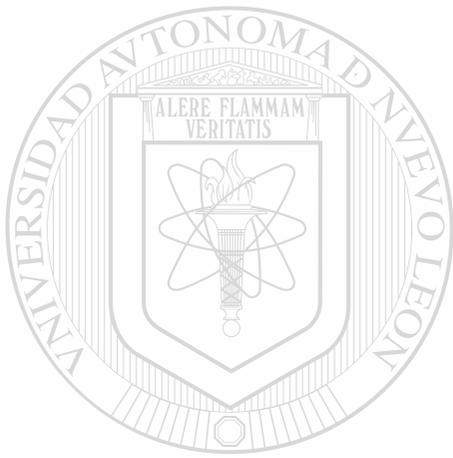
SÁNCHEZ Víctor. *La reforma debe dar un sentido real en la separación de poderes*. El Financiero, México, 22 de Septiembre de 1995. P. 46.

TORRES, Clara. *Recibe Senado Ley Judicial*. El Norte, 19 de Abril de 1995. Pag. 4-A

V. CASTRO, Juventino. *Sobre las inconstitucionalidades de la constitución*. *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Escuela Libre de Derecho, Enero-diciembre de 1985. Vol 9. Num 9 Pp. 125-134

VALDERRAMA NAVARRO, Luis G. *Origen y evolución constitucional del presidencialismo en México*. *Jurídica*, Num. 5 Diciembre de 1990. Pp. 14-70.

VALLARTA CECEÑA, Alvaro. *Los costos de las leyes*. El Norte, Editorial, México, 27 de Abril de 1998. P. 8-A.



ANEXOS

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

SENTENCIA DICTADA EN EL AMPARO EN REVISIÓN
4521/90, PROMOVIDO POR EL AYUNTAMIENTO
DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA

AMPARO EN REVISION 4521/90
AYUNTAMIENTO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA

MINISTRO PONENTE MARIANO AZUELA GUITRON
SECRETARIA LIC. LOURDES FERRER MAC-GREGOR POISOT

México, Distrito Federal, Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno

VISTO BUENO, VISTOS, Y
EL MINISTRO RESULTANDO

PRIMERO. Por escrito presentado el veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, del que por razón de turno toco conocer al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Baja California, Enrique Almaraz Tamayo, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, promovió juicio de amparo contra las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

A. De la H. Legislatura Constitucional del Estado de Baja California se le reclama la expedición y aprobación del decreto número 100, (sic) que aparece publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 30 de noviembre de 1989, mediante el cual se abroga el decreto número 172 publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, de fecha 30 de agosto de 1989, como consecuencia del decreto abrogatorio también se reclama que los artículos tercero y cuarto de Ley de Coordinación Fiscal del estado se hayan reformado para quedar en los términos del texto original de la citada Ley, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 31 de diciembre de 1987, igualmente se reclama de esta autoridad el Artículo Único Transitorio del decreto número 10 ya mencionado con anterioridad, en el cual se establece que el decreto en cuestión entra en vigor el mismo día de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Baja California (B) Del C. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California se reclama la promulgación y publicación del decreto número 10 que aparece publicado con fecha de 30 de noviembre de 1989 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California y asimismo su participación jurídica y material en el proceso legislativo que se le siguió con motivo de la expedición y aprobación del decreto número 10 en cuestión igualmente se reclama de esta autoridad los actos de ejecución y aplicación material y jurídica del decreto número 10 en todas y cada una de sus consecuencias (C) Del C. Secretario General de Gobierno se reclama su intervención en la promulgación y publicación del decreto número 10 que fue publicado con fecha 30 de noviembre de 1989 en el Periódico Oficial del Estado incluyendo en esta participación su parte de refrendo del acuerdo que haya tomado con el Gobernador Constitucional del Estado en el proceso legislativo que se siguió con motivo de la expedición y aprobación del decreto número 10 así como los actos de ejecución y aplicación material y jurídica del decreto número 10 (D) Del C. Secretario de Finanzas

* Sentencia emitida en la robustez de la mayoría. Por conducto de un representante del ayuntamiento de Mexicali, Baja California.

del Estado, se reclaman los actos de aplicación y ejecución jurídica y material del decreto número 10 que fue publicado con fecha 30 de noviembre de 1989 en el Periódico Oficial del Estado (E) De todas y cada una de las autoridades se reclaman las consecuencias jurídicas y materiales que se desprenden de la expedición y aprobación del decreto 10 que se impugna en esta demanda de amparo

SEGUNDO. La parte quejosá narró los siguientes antecedentes de los actos reclamados

"1. Con fecha 31 de diciembre de 1987 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, la cual entró en vigor a partir del día 1 de enero de 1988, habiéndose previsto en el capítulo primero de las disposiciones generales que la Ley, tiene por objeto PRIMERO, establecer las bases de las participaciones Federales y Estatales que correspondan a los Municipios de la Entidad SEGUNDO Fijar las reglas de colaboración administrativa entre Autoridades Fiscales, Estatales y Municipales y, TERCERO Constituir los órganos en materia de coordinación fiscal, estatal y municipal, así como dar las bases de su organización y funcionamiento 2 En el capítulo segundo de las participaciones federales y estatales a los Municipios quedó establecido en los diversos artículos Tercero y Cuarto respectivamente el siguiente texto de Ley ' artículo 3 De las cantidades que perciba el Estado, dentro del ejercicio de que se trate, por concepto de participaciones federales derivadas de los fondos generales de participaciones y financiero complementario previsto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal los Municipios recibirán el equivalente al 20% de dicha cantidad así como el 20% del total que perciba el Estado por concepto de participación federal derivada de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se obtenga en el territorio Estatal y el 100% del Fondo de Fomento Municipal Dichas cantidades serán distribuidas entre los mismos en los términos de la presente Ley " Artículo 4. Con el 2% del total que perciba el Estado derivado de los fondos General de Participaciones y Financiero Complementario el Gobierno del Estado constituirá un fondo unico de participaciones federales a los Municipios el cual se incrementará con el 100% del Fondo de Fomento Municipal Las cantidades que a cada Municipio correspondan serán distribuidas de acuerdo con las siguientes reglas I. El 50%, en proporción a la recaudación obtenida en el Municipio de que se trate, por concepto de Impuestos Federales Coordinados e Impuestos Federales recaudados en las oficinas Federales de Hacienda correspondientes durante el año inmediato anterior a aquel para el que se hace el cálculo II. El 50% restante, en proporción a su población El dato de población se tomará de la última información oficial que al iniciarse cada ejercicio haya dado a conocer el Consejo Estatal de Población " 3 Con fecha 20 de agosto de 1989 se publicó en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Baja California, el decreto número 172 mediante el cual se reforman los artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California para quedar como sigue ' artículo 3° De las cantidades que perciba el Estado, dentro del ejercicio de que se trate, por concepto de participaciones federales derivadas de los fondos generales de participaciones y financiero complementario previsto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, los Municipios recibirán el equivalente al 25% de dicha cantidad, así como el 20% del total que perciba el Estado por concepto de participación federal derivada de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia Uso (sic) de Vehículos que se obtengan en el Territorio Estatal y el 100% del Fondo de Fomento Municipal Dichas cantidades serán distribuidas entre los mismos en los términos de la presente Ley " 'Artículo 4° Con el 35% del total que perciba el Estado, derivado de los fondos generales de participaciones y financiero complementario, el Gobierno del Estado, constituirá un fondo unico de participaciones federales a los Municipios, el cual se incrementará con el 100% del Fondo de Fomento Municipal Las cantidades que a cada Municipio correspondan serán distribuidas de acuerdo con las siguientes reglas I. ... II. ... 4. En el artículo 2 del decreto número 172 a que se hace referencia en el apartado anterior, quedó expresamente establecido que las Reformas que se señalan en el artículo Primero del decreto en cuestión entrarían en vigor a partir del 1 de diciembre de 1989. 5 Con fecha 30 de noviembre de 1989, Se publicó en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Baja California el decreto número 10, que fue expedido y aprobado por la XIII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California precisamente en la misma fecha del 30 de noviembre de 1989, mediante el cual se abroga el decreto número 172, publicado en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Baja California de fecha 20 de agosto de 1989, y como consecuencia de la mencionada abrogación, se establece que los artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, quedan

en los términos del texto original de la citada Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 31 de diciembre de 1987, artículos que textualmente ya quedaron reproducidos en un apartado especial de antecedentes de esta demanda de amparo, que en obvio de repeticiones nos remitimos a ellos para los efectos consiguientes. 6. En el decreto número 10 a que se hace referencia en el apartado anterior, la XIII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, expidió y aprobó un artículo Único Transitorio en los siguientes términos: Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Baja California." 7. El Decreto número 10 que expidió y aprobó la XIII Legislatura del Estado de Baja California, hemos ya manifestado que fue expedido y aprobado con fecha 30 de noviembre de 1989, e igualmente hemos manifestado que fue promulgado por el Gobernador Constitucional del Estado el mismo día 30 de noviembre de 1989, quien ordeno se imprimiera, publicara, observara y se le diera debido cumplimiento, habiéndose publicado el mismo día 30 de noviembre de 1989, de tal suerte que conforme a lo establecido en el Artículo Único Transitorio, el decreto número 10 que se impugna en esta demanda de amparo entró en vigor el día 30 de noviembre de 1989, de donde tenemos, pues, que en el mismo día 30 de noviembre de 1989 se dieron los siguientes actos: (A) Expedición y aprobación del decreto número 10; (B). Promulgación del decreto número 10 y, (C) Impresión, publicación, orden de observancia y debido cumplimiento del decreto número 10 y, 8. Con fecha 15 de diciembre del año 1989, se celebró en la Ciudad de Mexicali, B.C., una reunión para efecto de hacer la declaración de instalación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Estatales y Municipales, y en la referida reunión estando presentes el C. Gobernador Constitucional del Estado, el C. Secretario de Finanzas del Estado y la C. Directora de Ingresos del Estado se procedió a darnos un informe sobre el comportamiento y aplicación de las participaciones federales en el año de 1989, e igualmente las perspectivas de las participaciones a los Municipios por el año 1990, comportamiento y estimaciones con base en la aplicación de los artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, concretamente en la comunicación que se nos hizo en la referida reunión y que se nos entregó por escrito una copia del referido documento se nos da las explicaciones del comportamiento y perspectivas de las participaciones fiscales a favor de los Municipios, y de los montos que se señalan en los artículos 3 y 4 de la referida Ley en consulta. 9. La abrogación del decreto número 10 que expidió y aprobó la XIII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, a partir de la iniciación de su vigencia se afectan los intereses patrimoniales de los Municipios, concretamente del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, asimismo la aplicación material y en general cualquier otro acto de aplicación que se haga o pretenda hacer por el Gobernador Constitucional del Estado y el Secretario de Finanzas del mismo en base a los nuevos dispositivos que entraron en vigor conforme al decreto número 10 que se impugna, constituyen sin lugar a dudas actos violatorios de garantías individuales en perjuicio de la parte quejosa que representa.

TERCERO. La peticionaria de garantías señaló como violados en su perjuicio los artículos 14, 15, 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes.

CUARTO. Por diverso escrito presentado el veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve Enrique Almaraz Tamayo, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, amplió la demanda de garantías en torno a los actos reclamados y a los conceptos de violación hechos vales. Respecto a los actos reclamados amplió los siguientes términos:

NUMERO 1. En relación al inciso (B) de LOS ACTOS RECLAMADOS del C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA en lo relativo a los actos de ejecución y aplicación material y jurídica del Decreto Número 10 en todas y cada una de sus consecuencias, se hace referencia a los actos que se pretendan llevar a cabo con motivo de la expedición y aprobación del Decreto Número 10 por esta autoridad. Respecto a lo señalado en el inciso (C) de los ACTOS RECLAMADOS del C. SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO y relativos a los actos de aplicación y ejecución jurídica de la expedición y aprobación del Decreto Número 10 debe entenderse que se trata de aquellos actos que se pretendan llevar a cabo con motivo de la expedición y aprobación del decreto igualmente, en los referente a los ACTOS que se reclamaron del C. SECRETARIO DE FINANZAS DEL ESTADO señalados en el inciso (D) de esta demanda de amparo y en que se

reclaman los actos de aplicación y ejecución material y jurídica del Decreto Número 10 de marras, debe entenderse de aquellos actos que se pretendan llevar a cabo por esta autoridad

QUINTO. El Primer Secretario del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en la ciudad de Mexicali, en cargo del despacho por ministerio de ley, por auto de veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, admitió la demanda de garantías.

Por diverso auto de veintinueve de marzo de mil novecientos noventa, el Juez del conocimiento, en cumplimiento de la ejecutoria dictada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el recurso de queja administrativo 1/90, interpuesto por el quejoso contra el auto de tres de enero de mil novecientos noventa que no admitió la ampliación de demanda, revocó el proveído, admitiendo la misma.

SEXTO. Substanciado el juicio en todos sus trámites legales, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Baja California dictó sentencia definitiva el treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa, misma que concluyó con el siguiente punto resolutive

UNICO SE SOBRESEE EN EL PRESENTE JUICIO DE GARANTIAS promovido por ENRIQUE ALMARAZ TAMAYO en su carácter de Sindico Municipal del H Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali, Baja California en contra de los actos de las autoridades precisadas en el considerando primero que esta resolución

SEPTIMO. Inconforme, Enrique Almaraz Tamayo en su caracter de Sindico Municipal del AYUNTAMIENTO DE Mexicali, Baja California, interpuso recurso de revision

El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nacion, por auto de diecisiete de agosto de mil novecientos noventa, admitió el recurso de revision

El agrorido del Ministerio Publico Federal pidio que se revocara la sentencia recurrida y se otorgara el amparo a la quejosa.

Por diverso proveído de trece de diciembre de mil novecientos noventa, el Presidente de este Alto Tribunal ordeno turnar el expediente al Ministro Mariano Azuela Guitrón, habiéndose recibido el expediente en la ponencia el mismo día

CONSIDERANDO

PRIMERO. Este Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107 fracción VIII inciso (A) 84, fracción I inciso (A) de la Ley de Amparo y II fracción V inciso (A) de la Ley Organica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se reclamó la constitucionalidad del Decreto número 10 que reformo los artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad el treinta de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, y si bien por las consideraciones que seran expuestas con posterioridad se llega a la conclusión de que debe confirmarse el sobreesimiento en el juicio de amparo decretado por el Juez de Distrito, lo que actualizaría la hipótesis prevista en el punto primero, fracción I, del Acuerdo 1/88, dictado por el Tribunal Pleno el diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y ocho, con fundamento en el artículo 12 fracción V y XXXVII de la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, para la remisión del asunto para su conocimiento y resolución a la Sala de la Suprema Corte de Justicia a la que se encuentra adscrito el Ministro ponente, este Pleno considera que existen razones que justifican que sea resuelto por el, por tanto, se sostenga su competencia originaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, fracción XXXVII, anteriormente citado pues, por una parte, el tema materia de la litis es de importancia relevante y, por la otra, el criterio que se sostiene en el propio Tribunal Pleno al resolver las consultas respecto al tramite que debían seguir los expedientes de Varios 36/90 y 2/84, en sesiones de siete de agosto de mil novecientos noventa y uno,

por lo que dicha variación de criterio solo puede ser realizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y no por sus Salas, quienes, inclusive podían surtir el anterior criterio contradictorio.

SEGUNDO. La sentencia recurrida se sustenta en las siguientes consideraciones:

I. Con ciertos los actos reclamados a las autoridades responsables H. Legislatura Constitucional del Estado, Gobernador Constitucional del Estado, Secretario General de Gobierno del Estado, y Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado todos con residencia en esta ciudad, por así desprenderse de sus informes justificados. II. De la lectura de los informes justificados que rinden las autoridades responsables. H. Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, Gobernador de dicha entidad Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado y Secretario General del Gobierno, se advierte que hacen valer diversas causales de improcedencia a que se refiere el artículo 73 de la Ley de Amparo, por lo que consideran que el presente juicio de garantías debe ser sobreesido. Debido a que las causales de improcedencia deben previamente analizar el fondo del amparo ser (sic) estudiadas lo aleguen o no las partes por ser de orden público conforme a la tesis de jurisprudencia número 153 visible en la página 262 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Octava Parte Común al Pleno y las Salas de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación compilación 1917-1985 y que aparece debajo el rubro "IMPROCEDENCIA", deberá analizarse si las que invocan son operantes en los términos en que se hace valer. De las constancias que integran el juicio se advierte que en el caso se surte la causal de improcedencia a que se refiere la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo atendiendo a las siguientes consideraciones: El ayuntamiento es una Corporación Pública integrada por un Alcalde o Presidente Municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio y que puede asumir dos personalidades distintas, que son (A) Personalidad como sujeto de derecho público y Entidad Soberana y abstracta, encargada de velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, (B) Personalidad como sujeto de derecho privado porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes o con personas encargadas de la administración de aquellos. Por otro lado de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Federal y el artículo 1 de la Ley de Amparo, el juicio de garantías ha sido instituido para tutelar garantías individuales y las relaciones entre la Federación y los Estados, garantías que solamente se otorgan a las personas físicas o morales, sean privadas o públicas, pero siempre que estas actúan en defensa de derechos privados o patrimoniales, frente a los abusos que pudiera cometer el Poder Público. Ahora bien en el presente caso que se analiza, se advierte que el quejoso H. Ayuntamiento de Mexicali al recurrir al juicio de garantías en contra de los actos que reclama, como son la promulgación, expedición, aprobación, publicación, ejecución y aplicación material del Decreto número 10 relativo al comportamiento y aplicación de las participaciones municipales y que fuera publicado el treinta de noviembre del año próximo pasado, lo hace como Entidad Soberana es decir como una Persona Moral de derecho público para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, lo cual hace improcedente la acción constitucional intentada si se toma en consideración como se precisó anteriormente, que el juicio de amparo es una defensa exclusiva de los particulares en contra de los abusos de poder de una autoridad. Luego entonces, el referido quejoso H. Ayuntamiento de esta ciudad, al intentar entablar el juicio de amparo en la forma precisada no lo hace como una Persona Moral Oficial o Entidad de derecho privado en defensa de sus derechos patrimoniales, única responsabilidad contemplada en la Ley de la Materia, en su artículo 9 que dice: "Las personas Morales Oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecten intereses patrimoniales de aquellas", ya que con tal carácter no está ejerciendo actos propios de Soberanía sino como ya se dijo en defensa de sus bienes entendiéndose éstos como indispensables para ejercer sus funciones. Así, ante las relacionadas condiciones y advirtiéndose de las mismas que el quejoso H. Ayuntamiento de Mexicali compareció al presente juicio constitucional como una Persona Moral de derecho público, este Tribunal Federal estima que ésta carece de toda facultad para solicitar por lo que actualizándose la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 en relación con la fracción III del artículo 74 a fin los de la Ley de Amparo, lo procedente es sobreeser en el presente juicio. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis número 7, relacionada con la jurisprudencia número 87, visible a fojas 108

del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación compilación 1917-1965, Tercera Parte, Segunda Sala, bajo rubro de "ESTADO, CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL"

TERCERO. La quejosa recurrente hace valer los siguientes agravios

"1. En primer lugar, la resolución que ha pronunciado el Juez inferior de los autos ha dejado de observar lo previsto en los artículos 76, 77, 78 y 80 de la Ley de Amparo en vigor, en relación con lo previsto por los artículos 197 y demás relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicable supletoriamente a la materia de amparo en virtud de que al pronunciarse la sentencia que se recurre, el inferior procedió a decretar el sobreseimiento de la demanda de amparo fundándose en lo previsto por los artículos 73 fracción XVIII en relación con el artículo 74 fracción III de la Ley de Amparo en vigor sin tomar en consideración que en el caso específico no operaban las diversas consideraciones legales en que se fundó el inferior de los autos para decretar el sobreseimiento de la demanda de amparo que se formuló en contra de diversas autoridades responsables. En efecto, en la demanda de amparo formulada y en su ampliación, el Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali, B.C. reclamó de la Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, del C. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, del C. Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California y del C. Secretario de Finanzas del Estado de Baja California, la expedición y aprobación del Decreto No. 10 que apareció publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 30 de noviembre de 1989, mediante el cual se abrogó el Decreto No. 172 que apareció publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 20 de agosto del mismo año. Asimismo, se reclamó como consecuencia que los diversos artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado se hayan reformado para quedar en los términos del texto original de la referida Ley, que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1987. Igualmente se reclamó de inconstitucional el artículo Transitorio del Decreto No. 10 que ha quedado mencionado con anterioridad, en el cual se estableció que el Decreto en cuestión entraba en vigor el mismo día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, concretamente. También quedaron reclamados como actos en la demanda de amparo los relacionados con la promulgación y publicación del Decreto No. 10 ya señalado, incluyendo los actos de ejecución y aplicación material y jurídica que se haya hecho respecto de dicho Decreto y que se pretenda llevar a cabo en todas y cada una de sus consecuencias. En el caso que nos ocupa el inferior de los autos al examinar la demanda de amparo en el segundo considerando de su sentencia, procedió a estudiar previamente las causas de improcedencia respecto de la demanda planteada con base a lo previsto por la jurisprudencia número 158 del Apéndice último al Semanario Judicial de la Federación, Octava Parte, Común al Pleno y a las Salas, compilación 1917-1985, y con base en la misma advirtió que en el caso se surtía la causal de improcedencia a que se refiere la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo en vigor apoyándose en las siguientes consideraciones: El Ayuntamiento es una corporación integrada por un Alcalde o Presidente Municipal y varios Concejales, constituidos por la administración de los intereses del Municipio y que puede asumir dos personalidades distintas que son: (A) personalidad como sujeto de derecho público y Entidad Soberana y abstracta, encargada de velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria y (B) personalidad como sujeto de derecho privado porque, poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil con los poseedores de otros bienes o con personas encargadas de la administración de aquellos. Por otro lado de conformidad en el artículo 103 de la Constitución Federal y el artículo 1 de la Ley de Amparo el juicio de garantías ha sido instituido para tutelar garantías individuales y las relaciones entre la Federación y los Estados, garantías que solamente se otorgan a las personas físicas o morales sean privadas o públicas, pero siempre que estas acudan en defensa de derechos privados o patrimoniales frente a los abusos que pudiere cometer el poder público. "Ahora bien en el presente caso que se analiza, se advierte que el quejoso H. Ayuntamiento de Mexicali, al recurrir al juicio de garantías en contra de los actos que reclama, como son la promulgación, expedición, aprobación, publicación, ejecución y aplicación material del Decreto No. 10 relativo al comportamiento y aplicación de las participaciones municipales y que fuera publicado el 30 de noviembre del año proximo pasado las hace como Entidad Soberana, es decir, como una persona moral de derecho público para protegerse de un acto que lesiona derecho públicos, lo cual es improcedente la acción constitucional intentada si se toma en consideración, como se precisó anteriormente que el juicio de amparo es una defensa exclusiva de los particulares en

contra de los recursos de poder de una autoridad. Luego entonces, el pretendido quejoso El Ayuntamiento de esta ciudad al intentar entablar el juicio de amparo en la forma precisada, y no lo hace como una persona moral o entidad de derecho privado con defensa de sus derechos patrimoniales única posibilidad contemplada en la Ley de la materia, en su artículo 2 que dice: "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o Ley que se reclama afecten intereses patrimoniales de aquéllas", ya que con tal carácter no está ejerciendo actos propios de soberanía sino como ya se dijo, en defensa de sus bienes entendiéndose estos como indispensables para ejercer sus funciones". Las consideraciones en que se apoya el inferior de los autos para determinar la causal de improcedencia de la demanda de amparo, son contrarias a lo previsto en los artículos 1, 14, 16, 115, y 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto por los artículos 1, 5 fracción I y 73 fracción XVIII de la Ley de Amparo en vigor, y en relación con el artículo 25 fracción I del Código Civil en vigor por las razones que a continuación exponemos (A) En primer lugar no es correcto, como la sostiene el inferior de los autos que la base para negar la posibilidad de que el Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali reclame en demanda de amparo los actos que se impugnan de las autoridades responsables se hagan consistir en el hecho de que carece de derecho el Municipio de Mexicali porque ha actuado como Entidad Soberana, y es falsa tal consideración porque los conceptos que razona en el inferior de los autos, aunque bien es cierto que pudieran ser aplicados al Estado como expresión de la Organización Jurídica y Política de la Comunidad Mexicana, en ninguna forma aceptamos que pudieran ser aplicables tales conceptos al Municipio, pues el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos claramente señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. De la disposición constitucional que se consulta relacionada con los diversos artículos 39 y 40 respectivamente en las cuales también se señala que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y de que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este y siendo además voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en la Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental, podemos preliminarmente concluir que el concepto de soberanía en el Estado Democrático Mexicano, se encuentra indisolublemente correlacionado con el sistema de división de Poderes y con el Sistema de Gobierno Federal, representativo y republicano que consigna nuestra Carta Magna Constitucional, de tal suerte que la soberanía se ejerce por los poderes legalmente constituidos, los que de acuerdo con nuestro sistema constitucional únicamente tiene el carácter de Poderes, los Poderes de la Unión y los Poderes de los Estados los que en ejercicio de sus funciones realizan permanentemente la soberanía del pueblo, consecuentemente, nuestra estructura Constitucional no reconoce que el Municipio Libre que es la base de la división territorial y de la Organización Política y Administrativa de los Estados, sean Entidades Soberanas con la estructura de poder establecer nuestra Constitución para los Poderes de la Unión y los Poderes de los Estados, aun cuando es necesario que nuestra Carta Magna Constitucional, en su artículo 115 que hemos venido consultando reconoce en el Municipio el gobierno directo de la comunidad básica esto es al Municipio como la comunidad social que posee territorios y capacidad política jurídica y administrativamente para que la comunidad organizada activamente participativa pueda asumir la conducción de un cambio cualitativo, en el desarrollo integral; por ello la disposición constitucional reconoce que el Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado; reconoce, asimismo que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley, como corolario también, reconoce que los Municipios administran libremente su hacienda, reconoce por último que la base de la división territorial y de la Organización Política y Administrativa del Estado es el Municipio libre, el cual deberá sustentarse sobre una autonomía en un área descentralizada política y administrativamente hablando, en el que no se confunda al Municipio con el Estado pero que tampoco se considere al Municipio como una Organización Comunitaria aislada del Estado. Por lo tanto, rechazamos definitivamente y por ser contrario a nuestra tradición constitucional y a las normas que actualmente rige nuestra Carta Magna, que el Municipio sea una Entidad Soberana y por ende rechazamos que los conceptos que

ha aplicado en interpretación de diversos preceptos que ha aplicado en interpretación de diversos preceptos de la Constitución y de la Ley de Amparo el interior de los autos, para negar la titularidad de la acción constitucional del amparo, con base en la teoría ficticia de la doble personalidad del Estado, como Entidad Soberana y como sujeto de derecho privado, sea una tesis que conjuntamente a sus conceptos le sea aplicable al Municipio que como célula fundamental de la comunidad establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (B) Precisamente porque el Municipio no constituye un poder de la Comunidad ni mucho menos constituye un Poder Soberano para que con ello se cualifique como Entidad Soberana y se le ligue el derecho constitucional de ejercer el juicio de amparo cuando se afecten sus intereses patrimoniales, ha sido necesario comprender que la defensa de los derechos del Municipio no se puede prevaler de lo previsto por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o mas Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o mas Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley. Qué absurdo que al Municipio se le niegue la posibilidad de una defensa constitucional que atenta contra su patrimonio, mediante la acción constitucional que atenta contra su patrimonio mediante la acción constitucional de amparo, cuando un poder soberano, como lo es un acto de Poder Legislativo, expide, aprueba y promulga una Ley que afecta a su estructura patrimonial, pretextando que el Municipio carece del derecho de esta acción constitucional de amparo porque es una Entidad Soberana, pero por otra parte también le niega al Municipio la posibilidad de solucionar sus controversias con los Poderes Soberanos conforme a lo establecido por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente con la consideración de que el Municipio no es un poder, y por ende entidad soberana, lo que verdaderamente es paralojico ya que el municipio es entidad soberana o no es entidad soberana, o francamente hay que decirlo en forma lisa y llana en este País el municipio libre no tiene ningún medio de defensa constitucional contra los actos que arbitrariamente los estados ejecuten violentando el Estado o derecho mexicano y especialmente las normas de protección que como garantías públicas establece la constitucion a favor del Municipio. Es ilustrativo transcribir los conceptos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido con anterioridad "Municipios personalidad de los. Aun cuando la base de la division territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre conforme al artículo 115 de la Constitución Política del País, y aun cuando los mismo forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los Municipios el carácter de "poder político", a que se contrae el artículo 105 Constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte con motivo de las controversias que se susciten entre el Ayuntamiento y los Poderes de un mismo Estado, por carecer los Ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquella esta limitada a una fracción del mismo, y la extension de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte competencia para intervenir en las aludidas controversia 2/35, suscitada entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Mérida Yucatán, los Poderes Legislativo y Ejecutivo, del propio Estado, Carrillo Javier Arnaldo 26 de agosto de 1935, unanimidad de 17 votos. También es significativa la tesis de este Supremo Tribunal de nuestro País, que sobre lo particular ha dicho "Municipios. No obstante la autonomía y libertad que les ha concedido la Nueva Constitución, no tienen todos los privilegios de un Poder independientemente dentro del Estado. Id Reconocerle el carácter de Poder independiente alteraria las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las Constituciones que se han promulgado en el país. Id El reconocimiento del municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un Cuarto Poder. Tomo IV, Pág. 729 Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Tezuitlán y la Legislatura del Estado de Puebla, Ayuntamiento de Tezuitlan, 29 de marzo de 1919, mayorías de 8 votos. (C) Es falsa la consideración del interior de los autos, cuando también, sostiene que el juicio de garantías ha sido instituido para tutelar garantías individuales y las relaciones entre la Federación y los Estados, garantías que solamente se otorgan a las personas físicas o morales, sean privadas o públicas, pero siempre que estas acudan en defensa de derechos jurídicos o patrimoniales frente a los abusos que pudiere cometer el poder público, ya que tal aseveración ignora que el juicio de amparo es un medio para proteger las garantías individuales que se otorgan a favor de los gobiernos en nuestro sistema

jurídico nacional, y que amparando, las garantías individuales son para el gobernado derechos subjetivos, públicos, que se otorgan respecto de los actos positivos, negativos u omisor de las autoridades de nuestro sistema gubernativo nacional que vulneran tales garantías individuales. Por ello, rechazamos la afirmación de que a través del juicio de amparo las personas morales oficiales únicamente puedan defender derechos probados de carácter patrimonial, en primer lugar porque el patrimonio que le corresponde como entidad pública al municipio es un patrimonio de la comunidad que el propio municipio administra y que por disposición constitucional tiene la obligación de administrarlo, por conducto de su Ayuntamiento, quien estando investido de personalidad jurídica tiene la protesta de manejar su patrimonio conforme a la Ley en otros términos, el patrimonio que se le afecta al municipio como persona moral oficial y que constituye la base para ejercer la acción constitucional de amparo en los términos del artículo 9 de la Ley de Amparo en vigor, no puede producir limitaciones al ejercicio de esa acción constitucional la consideración previa de que el patrimonio sea privado o público, pues en realidad lo que determina el ejercicio o legitimación de la acción constitucional, es que al municipio como persona moral oficial se le afecte su patrimonio por un acto de autoridad, en la que esta tenga una relación de supra o subordinación con la entidad municipal, de tal suerte que ese acto teniendo las características de unilateralidad y coercitividad, evidentemente que producen la legitimación del municipio como entidad pública para ejercer la acción constitucional de amparo, no solo porque en este caso no este actuando como entidad soberana, sino porque fundamentalmente el acto que agravia a su patrimonio deviene de un acto de un poder soberano, como lo sería en el caso en concreto del Poder Legislativo. (D) Contrariamente a lo sostenido por el a que en su sentencia de que el Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali carece de toda facultad para solicitar el juicio constitucional de amparo porque compareció a dicho juicio como una persona moral de derecho público indiscutiblemente que tal aseveración desconoce lo preceptuado por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde la fracción II reconoce que el municipio estará investido de personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la Ley, de suerte que tal concepción de la personalidad jurídica reconocida en nuestra Norma Suprema Constitucional indiscutiblemente que es una norma de interés público y social, lo que permite al municipio su cualidad jurídica de persona moral de derecho público, sobre todo si relacionamos la disposición constitucional que se invoca la disposición constitucional que se invoca con el artículo 25 del Código Civil en vigor, y no por el hecho de tener el municipio esta calidad jurídica, se le negará el derecho de ser titular de la acción constitucional de amparo, pues el artículo 9 la Ley de Amparo en vigor reconoce el derecho a favor de las personas morales oficiales, que no pueden ser otras que las personas (sic) morales de derecho público, cuando existan actos o leyes que afecten sus intereses patrimoniales y estos actos o leyes tienen que ser necesariamente producidos por entidades soberanas que en ejercicio de sus funciones realizan actos de imperio o de autoridad que al vulnerar garantías individuales de la persona moral oficial como gobernado, atentando a su patrimonio, condicionan el ejercicio y la aplicación de lo estatuido por el artículo 103, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consecuentemente, si al Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali, el Poder Legislativo del Estado de Baja California al expedir el Decreto No. 10 que se le impugna afectó el patrimonio del propio municipio, reduciendo ilícitamente las participaciones del mismo, es indiscutible que tal acto hace procedente el ejercicio de la acción constitucional a favor del Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali B.C., no solo porque el municipio es una persona moral oficial, sino también porque ha sido afectado mediante un acto legislativo en el patrimonio del municipio que también se encuentra protegido a favor por la fracción IV del artículo 115 del ordenamiento constitucional en consulta el cual reconoce que el municipio administrará libremente su hacienda y que formará esta última no solo con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, sino también con las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios como arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, lo que con ello nos permite deducir que el ejercicio de la acción constitucional acreditándose que se trata de un acto de autoridad que afecta a un patrimonio de una entidad que de ninguna manera aceptamos que sea soberana, aunque si una entidad de derecho público por esa sola circunstancia hace procedente y válida la legitimación para comparecer en el juicio de amparo pues resulta evidente que el municipio jamás podrá estar actuando como entidad soberana en un acto en el que el propio Poder Legislativo unilateralmente, imperativamente y en forma coercible lo ha negado reducido y abrogado los derechos que conforme a su patrimonio le corresponden al municipio y este

acto de la soberanía del Congreso si es un acto de autoridad, en el que resulta particularmente absurdo concebir que el municipio en ese específico acto esté participando como entidad soberana, pues ello implica desconocer que la relación jurídica entre el Congreso y el municipio, el primero como creador del acto legislativo y el segundo como destinatario de ese acto que conculcó su garantías individual de gobernado, constituye sin lugar a dudas una relación jurídica de supra a subordinación, en el que el Congreso al producir su acto legislativo soberanamente tomó su decisión de afectar y limitar las garantías individuales del municipio como entidad pública subordinada a los mandatos de la autoridad legislativa, por lo que en tales condiciones es innegable el derecho del municipio y Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali para que a través de este medio constitucional se le respeten sus garantías de gobernado para posibilitar la libre e independiente administración de su patrimonio.

(E) Como consecuencia de lo manifestado con anterioridad, obviamente la jurisprudencia definida número 87 de la Compilación 1917-1965, común al Pleno y a las Salas, que se identifica en la actualidad a la número 143 de la Compilación 1917-1985 corresponde a una jurisprudencia aplicable al Estado, como Cuerpo Político de la Nación, al que la jurisprudencia conceptúa bajo la tesis tradicional de la doble personalidad del Estado, por un lado como entidad soberana y, por el otro, como entidad jurídica de Derecho Civil; conceptos éstos que no son aplicables al Municipio porque no es entidad soberana, y que aun cuando con la personalidad jurídica que le reconoce la Constitución, en sus diversos actos jurídicos habrá aquellos en donde exista una *jus imperium*; esta potestad no le deviene de ninguna forma porque obedezca al hecho de que el municipio se hacen conforme a los preceptos de la propia estructura normativa de tipo constitucional y estatal lo viene a regir, esto es, la potestad de mando que le corresponde al municipio no es en función de que ejerza un acto de soberanía, sino en función de las atribuciones que le reconoce el legislador constituyente y ordinario para ejercer las funciones que le encomienda la Ley por ello además de estos actos que el municipio despliega, está sujeto a un orden jurídico y que de acuerdo con la estructura constitucional que lo rige, existen Poderes Soberanos, como los de los Estados que al producir sus actos pueden afectar la esfera patrimonial del municipio, de tal suerte que cuando éste se ve afectado por tales actos, tiene la obligación de respetar y obedecer el orden jurídico establecido, pero de igual forma como entidad jurídica que reconoce el derecho constitucional en su artículo 115 no le está vedado el derecho de defenderse contra los actos arbitrarios del Estado que atentan ilícitamente contra su patrimonio, reconociéndose de antemano que los medios de defensa constitucional para garantizar la autonomía y libertad de administración en su patrimonio son muy limitados en nuestro sistema jurídico nacional, porque la Constitución no le proveyó de medios específicos de defensa para el municipio. Sin embargo, debemos admitir que el legislador ordinario al reglamento los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aceptó que las personas morales oficiales puedan impugnar mediante el juicio de amparo los actos o leyes de las autoridades que afecten los intereses patrimoniales de esas personas morales oficiales y evidentemente que una persona moral oficial es el municipio, que puede ser y de hecho es continuamente afectado en forma ilegal en su patrimonio por actos de las autoridades legislativas o administrativas, quienes en ejercicio de la soberanía a que se refieren los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producen actos de autoridad unilaterales imperativos y coercitivos en contra del patrimonio de los municipios quienes mantienen en su relación jurídica contra tales decisiones autoritarias una relación de supra a subordinación, en donde el papel que juega la autoridad legislativa y administrativa es en un plano de supra ordenante mientras que el municipio mantiene el papel en un plano subordinando, esto es, como destinatario de la obligación que en tal sentido se adopte aun en su perjuicio. Por lo tanto, si en las relaciones jurídicas de supra subordinación el municipio de la ciudad de Mexicali, ha visto afectado su patrimonio por la reducción de participaciones federales mediante un acto autoritario de la Legislativa Local del Estado de Baja California, que desconoce y viola el artículo 15 Constitucional, de la Ley de Coordinación Fiscal Federal así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado es evidente que no puede negárselo el derecho de defenderse al Municipio de Mexicali mediante la exigencia de respeto a derechos subjetivos públicos que en aras de mantener el principio de legalidad consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no siendo obstáculo para llegar a la conclusión el hecho de que las participaciones federales que le fueron reducidas al Municipio de Mexicali, no sean derechos privados patrimoniales, pues tal conceptualización desvirtúa el espíritu de protección que para las personas morales oficiales se establece en el artículo 9 de la Ley Reglamentaria del juicio de amparo dispositivo que no destruye la calidad del patrimonio que habrá

de protegerse a través de este medio de defensa constitucional ya que en todo caso su única limitación sería que la persona moral oficial afectada en sus intereses patrimoniales, haya sido por una Entidad Soberana que en forma unilateral imperativa y coercitiva le imponga limitaciones o restricciones a sus garantías que como gobernado le corresponde, tampoco puede ser pretexto para negar el derecho de la acción constitucional de amparo a favor del municipio de Mexicali, la circunstancia de querer ver en la decisión del Poder Legislativo y en perjuicio del municipio que represento de un posible conflicto de Entidades Soberanas que no es dable solucionar mediante el juicio de amparo, pues ya lo hemos manifestado hasta la sociedad, que el Municipio es una persona moral oficial con personalidad jurídica y patrimonio propio que aunque tiene libertad de acción para ejercer su autonomía en beneficio de los intereses de la comunidad a quien gobierna en forma directa y democrática también es cierto que no hay precepto de nuestra Constitución y menos aun norma jurídica inferior a su alta jerarquía que pretenda conceptualizar al Municipio como Entidad Soberana, por lo que en tales condiciones la jurisprudencia que invoca el inferior de los autos para desestimar la legitimación en el ejercicio de la demanda de amparo sobreseyéndolo es contrario a todo lo preceptuado en las normas que hemos invocado, que de aceptarse desnaturalizan la esencia misma del juicio de amparo y del principio que como persona jurídica también deber ser respetado contra los actos arbitrarios que en perjuicio de su patrimonio vulneren y restrinjan las autoridades administrativas o locales de los Estados (F) Como corolario de lo argumentado en los párrafos precedentes y siendo que el Municipio de Mexicali en su demanda de amparo no solo formuló actos de impugnación a la inconstitucionalidad del Decreto No. 10 que redujo participaciones federales que le corresponden al quejoso en base a ordenamientos que anteriormente establecieron tales derechos en su beneficio y que aun reconoce la Ley Organica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California en su artículo 84, aún así en el último concepto de violación de la demanda inicial, se señaló que el Congreso del Estado y las autoridades administrativas al expedir, aprobar, promulgar y publicar el Decreto No. 10 que se impugno de inconstitucional en otros diversos conceptos de violación de todas las formas el Congreso y, en consecuencia, el Gobernador del Estado y sus auxiliares en la función administrativa que a estos les corresponde, dejaron de observar lo previsto por el artículo 4 del Código Civil en vigor para el Estado en cuya disposición se establece que previamente a la iniciación de la vigencia de una ley deberá hacerse su publicación con anterioridad, de tal suerte que un requisito de obligatoriedad de la norma jurídica legislativa consiste en que ésta haya sido publicada con anterioridad, requisitos que en ninguna forma fueron observados por el Poder Legislativo ni por el Gobernador Constitucional del Estado ya que inobservaron los requisitos a que se refiere la disposición del Código Civil en consulta cuando el propio Artículo Único Transitorio del Decreto No. 10 señaló que entraba en vigor el mismo día de su publicación, lo que conlleva a concluir que si el Congreso del Estado y el Gobernador Constitucional del mismo Estado han aplicado un Decreto que atenta contra el patrimonio del Municipio de la Ciudad de Mexicali, reduciendo participaciones federales y desconociendo los derechos que la ley Organica de la Administración Pública Municipal otorga al quejoso, definitivamente tal conducta es una incautación al patrimonio municipal, pues si el Decreto No. 10 no observo lo previsto por el artículo 4 del Código Civil en vigor, debe considerarse que el mencionado Decreto No. 10 no es obligatorio y no tiene por qué observarse su aplicación por lo que si aun bajo tales consideraciones el Poder Legislativo y el Gobernador Constitucional del Estado aplicaron el mencionado Decreto, tal proceder violenta agresivamente nuestro Estado de derecho, porque al aplicarse el Decreto con el vicio establecido en el Artículo Único Transitorio se desconocío el derecho establecido a favor de la protección patrimonial que la Constitución de la Republica y las leyes del Estado otorgan a favor del Ayuntamiento de Mexicali, razón por la cual queremos destacar que el Municipio de Mexicali no pudo actuar como Entidad Soberana y menos aun puede considerarse impedida para ejercer la acción constitucional de amparo, ya que se el artículo 115 le reconoce la libertad de administración del patrimonio al Municipio Libre, le reconoce igualmente personalidad jurídica y autonomía para el ejercicio de sus funciones dentro de la comunidad con fundamento en el artículo 103 de la Carta Magna Constitucional y 2 de la Ley de Amparo en vigor, le corresponde al municipio como persona moral oficial que se le respete para defender constitucionalmente su patrimonio mediante uno de los escasos y de suyo limitadísimos supuestos establecidos en nuestro orden jurídico en forma para rechazar actos ilegales que afecten al patrimonio del Municipio Libre de Mexicali debiendo rechazarse cualquier asimilación que pretenda configurar al Municipio como Entidad Soberana ya que esto contraria nuestra tradición constitucional de hacer del Municipio la auténtica escuela primera de la democracia como así nos lo

enseñó el Maestro Felipe Tena Ramírez. Es de aplicarse en este caso lo que sobre el particular ha decidido en otra ocasión este Alto Tribunal de la República "Municipio, libre administración de los bienes por los Es de estimarse inconstitucional el acto de un Estado por el cual se incauta de los arbitros municipales, pues el constituyente ha querido que los Ayuntamientos, como expresión directa de la voluntad del pueblo, sean los administradores de sus intereses y constituyan la base de una organización política y administrativa de todo punto independiente, todo lo cual indica que no se le puede privar de su derecho para administrar los bienes municipales. Además cualesquiera Ley en que se apoye un gobernante para sustituirse en las atribuciones administrativas de los Ayuntamientos, es enteramente anticonstitucional y no debe ser obedecida, por se contraria al artículo 115 Constitucional que sienta las bases de la organización política de México, sobre los principios del respeto al Municipio Libre y de la administración de sus bienes, sin intervención de ninguna otra autoridad. Por lo tanto, debe concederse el amparo contra el acto del Gobernador, por ser éste violatorio de garantías y, asimismo, respecto a las autoridades ejecutoras, pues se trata de una ejecución inminente, que constituye una amenaza trascendental para las instituciones y para los derechos consagrados a favor de los Municipios" Tomo LXI Pág. 5201 Amparo Administrativo en revisión 4000/39 Ayuntamiento de "Alamo Temapache Veracruz 29 de septiembre de 1939 Mayoría de votos."

CUARTO. Este Tribunal Pleno considera infundado el agravo único planteado por el recurrente por las siguientes razones:

En el caso en estudio el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, promovió juicio de amparo contra órganos del Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California reclamando la expedición, aprobación, promulgación y publicación del Decreto No. 10 que reformó los artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California, reduciendo el porcentaje que correspondía a los Municipios de las participaciones federales que percibiera el Estado por concepto de los fondos general de participaciones y financiero complementario previsto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, porcentaje que había sido incrementado mediante el Decreto 172 quedando éste derogado y vigente el texto original, reforma que el Municipio considera es inconstitucional.

Ahora bien, en tanto el promovente del juicio de amparo es el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, debe determinarse si éste es el medio de defensa que un Municipio tiene contra actos que le afecten como entidad pública y que estime inconstitucionales provenientes de los poderes del Estado al cual pertenece.

El artículo 103 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

"I. Por Leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales."

Los artículos 1 fracción I, y 9 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, establecen:

"Artículo 1. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

"Artículo 9. Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes cuando el acto o la ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas."

Por su parte, el artículo 105 de la Constitución Federal dispone

"Corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de 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 aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley"

De los anteriores preceptos legales transcritos se deriva, por una parte, que el juicio de amparo, cuyas bases se consagran en el artículo 107 Constitucional y se reglamentan por la Ley de Amparo, procede contra leyes o actos de autoridad que vulneren o restrinjan las garantías individuales y puede ser promovido por personas morales oficiales cuando el acto o la ley que reclamen afecte sus intereses patrimoniales, y, por la otra, que la controversia constitucional prevista en el artículo 105 de la Carta Magna procede, entre otros casos, cuando esta se suscite entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

Por lo tanto, en el caso en estudio debe determinarse si el Municipio constituye o no un Poder local a fin de establecer si debió haberse promovido una controversia constitucional por tratarse de un conflicto entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, o bien si es procedente el juicio de amparo por ser el Municipio de Baja California una persona moral oficial que al verse afectaría en sus intereses patrimoniales por los actos que reclama de los órganos del Poder Ejecutivo y Legislativo Local está legitimado para promoverlo. Es decir, debe determinarse si el Municipio constituye uno de los Poderes locales o si como gobernado por los Poderes del Estado, puede promover el juicio de amparo con fundamento en el artículo 9 de la Ley de Amparo contra los actos de autoridad que afecten sus intereses patrimoniales como una persona moral oficial.

Para esto debe señalarse que el análisis relativo a si el Municipio constituye o no un Poder, debe realizarse a la fecha actual, tomando en cuenta la evolución en nuestra organización política y jurídica que ha llevado a reformas constitucionales en esta materia.

El constituyente de 1917 decidió adoptar el Federalismo como forma de Estado que regiría en los Estados Unidos Mexicanos en virtud de las circunstancias y el contexto real de esa época. México se encontraba con una gran inestabilidad política que acarrearía lógicamente escisiones, rupturas, divisiones, como consecuencia de la Revolución Mexicana. Por ello, se pretendió que la Constitución de Querétaro de 1917 fuese un instrumento unificador de nuestro país, entonces desunido, lo que llevó a centralizar funciones y facultades a favor de la órbita federal a la cual se reservaron las facultades más trascendentes que dieron lugar a la existencia prácticamente de un centralismo. Las entidades federativas tenían una actuación limitada a su espacio territorial sin tener en realidad ninguna injerencia en la vida política y jurídica del país. Las facultades del Municipio fueron todavía más limitadas a pesar de que el Constituyente de Querétaro tuvo la voluntad política de establecer el Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política del Estado Mexicano, especificando las bases fundamentales que correspondían a su entorno normativo y a su estructura, bases que los Estados debían ampliar y desarrollar de acuerdo con sus propias y particulares circunstancias.

Incluso, mucho antes de la expedición de la Constitución de 1917, se sostenía que "La autonomía de los municipios es el primer paso en la vida práctica de la democracia", palabras de Juan N. Vázquez, quien fungió como Presidente de la Suprema Corte de Justicia y que en mil ochocientos setenta y nueve reconocía ya la potestad municipal en su "Curso de Derecho Público".

Puede aseverarse que la soberanía popular diseñó en la Constitución de mil novecientos diecisiete, un sistema de organización política y social federalista que ya preveía con visión de largo plazo, la progresiva corresponsabilidad de tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal en la tarea de promover el desarrollo nacional. Sin embargo, la realidad de este momento requería que el Gobierno Federal tuviera un peso específico mucho mayor para unificar las fuerzas dispersas de la sociedad e integrarse en un Estado nacional. Para lograrlo fue necesario centralizar poder político y concentrar grandes recursos económicos y financieros en el orden federal. Ya para esta época, el tutelaje que ejercía la Federación respecto de los municipios a través de las Jefaturas Políticas se suprimió, siendo un avance significativo en la gubernatura propia del municipio, representando

también logros de trascendencia para la autonomía municipal, la elección popular y directa de los ayuntamientos, así como lo relativo a la hacienda municipal.

Como puede apreciarse aun en 1917 se dejaba entrever un hábito de confianza hacia el municipio. En más, en la 52ª Sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917, se leyó el dictamen sobre los artículos 115 y 122 del proyecto de Constitución en el que se advertía que la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista de la comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que se debe descansar la organización municipal, ha inclinado a esta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc. Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de eficacia.

Con el paso del tiempo y el surgimiento de nuevas necesidades, aquella política centralizadora originó una apertura que trastocó, en primera instancia, a las entidades federalivas y en la actualidad ha repercutido con gran fuerza sobre los municipios, con los que se tornó indispensable efectuar el fortalecimiento de estos últimos a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo. De esta manera, resultaba imperioso incorporar a los municipios en la tarea de gobernar, como ya lo preveía la Constitución de 1917, así, el dinamismo jurídico, que permite al Derecho adecuar sus normas a las necesidades del contexto real, originó que el orden constitucional federal se reformara ajustando su contenido a los requerimientos actuales del entorno municipal con el propósito fundamental de fortalecer política, jurídica, financiera y autónomamente a la célula básica de la organización federal. La iniciativa pretendió lograr estos objetivos mediante un profundo proceso de descentralización en el que tanto el gobierno federal como el estatal cedían ciertos ámbitos de poder a favor del municipio, generándose un proceso dinámico y permanente de revisión y redistribución de competencias, facultades, funciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno.

En la exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional se estableció que:

"El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y que hacer político. Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya. Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de Veracruz en el año de 1519. El Municipio indígena compartió con el español de profundas raíces romana, visigótica, la prolongada época colonial, existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma, peiduro, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano, y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917. Su naturaleza, de índole social y natural, encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana. En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115. El municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política, pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación. Es evidente que nuestra práctica política

dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza y elevar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional. La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios, procesos que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional. Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará para entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio. Como un gran reclamo nacional surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre, que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República, que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que solo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad. Por todo ello, el fortalecimiento municipal no solo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política. Estamos conscientes que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que solo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principales republicanos, traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios. Así también sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no solo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo. Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por sus indudables permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidario de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe pivar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "cuando cambia la Constitución, conservando sus principios es reforma; es corrección;" cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción". Dentro de estos grandes lineamientos como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida

republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación. La libertad municipal, conquista revolucionaria habían venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios. En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos. Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos obligados directamente para el pueblo pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo. Cabe destacar como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento como derecho de defensa para los afectados ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo, o dicho sea en otras palabras el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretenden inducir a las entidades federativas para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuales deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión. En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y decisión de las comunidades municipales. Se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios. Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas. Así, en la fracción III, se definen como servicios públicos: limpieza, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas, de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privalva de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de la misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia. Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesidad de la economía municipal, entendiendo como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario el artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de

competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones inclusive con tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamientos, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que estos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva. Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones. Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona física o moral constituciones oficiales o probadas, sin exenciones o subsidios, estando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, que por sí solas se explican, se exceptúan de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios. Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano tan necesario para su planeación y crecimiento nacional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evaluación urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución. En la fracción VI se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la fracción V del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III, ahora como fracción VII de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno. En lo tocante a la fracción VIII, que correspondía a los Estados, se reproduce en sus términos el texto tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales. Un relevante renglón de la iniciativa es la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, lo que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 124 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias. En la fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social hiciera necesario.

Como puede apreciarse, la iniciativa de reformas constitucionales, tuvo el firme propósito de encaminar sus esfuerzos para brindar a la célula básica de la organización política de nuestro país un auténtico fortalecimiento que le permitiera realizar una actuación más amplia dentro del contexto fundamental, teniendo como puntos de apoyo la autonomía financiera y política

Así, en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres apareció publicada la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El nuevo texto constitucional trajo consigo importantes innovaciones que, en esencia, radican en reconocer y fortalecer lo que doctrinalmente se ha calificado como autonomía financiera municipal.

En efecto, los objetivos fundamentales de la reforma aludida se pueden sintetizar en cuatro aspectos básicos:

1. El apoyo y el fortalecimiento de la estructura política de los ayuntamientos, estableciendo requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

2. La protección de la hacienda municipal, mediante la fijación de los productos mínimos de la recaudación fiscal que deben corresponder a los Municipios para lograr su autosuficiencia económica y la libertad en la administración de su hacienda

3. El robustecimiento jurídico de los Municipios mediante el reconocimiento de su personalidad jurídica, del derecho a manejar su patrimonio y la facultad explícita para expedir, de acuerdo con las bases que lijen las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones

4. La seguridad en las relaciones de los trabajadores al servicio de los Municipios, mediante su regulación en las constituciones locales y en las leyes estatales, teniendo como base lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias

La iniciativa de reforma al artículo 115 Constitucional y los principios básicos de la misma anteriormente señalados, permiten ver que la intención del legislador fue la de constituir un auténtico poder municipal, otorgándole las características propias de un verdadero poder

El artículo 39 Constitucional establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y su ejercicio a través de los poderes constituidos, en términos de los artículos 49 y 116 de la Carta Magna, se divide en tres funciones: Legislativa, ejecutiva y judicial. Ahora bien, estas tres funciones en que se divide el ejercicio de la soberanía que dimana del pueblo se realiza a tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Es decir, a nivel federal existen los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales que realizan las tres funciones de soberanía, de igual manera, a nivel estatal de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de cada entidad federativa realizan estas tres funciones, y, el Municipio, que es el tercer nivel de gobierno, realiza las mismas funciones que, por tanto lo caracterizan como verdadero Poder

El municipio libre forma parte integrante del gobierno. En la exposición de motivos de la reforma al artículo 115 Constitucional claramente se señala que: "la descentralización exige de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios, para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional " que " los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población constituyen auténticas escuelas de la democracia y que solo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios " y que la libertad municipal habrá venido quedando rezagada pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la

actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deben corresponderles como primer nivel de gobierno .”

Es especialmente significativa para recalcar el sentido político de la reforma al artículo 115 frente a la concepción del municipio como un mero fenómeno de descentralización administrativa, la parte en que se dice “ ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que hace efectiva en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política”.

Esto significa que se reconoce al Municipio como un nivel de gobierno, en el cual se realizan las tres funciones propias que son manifestaciones activas de la soberanía en la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios para ejercerlas

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

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

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

En materia laboral existe una larga tradición en la justicia municipal, pues a partir de la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en la fracción XX del artículo 123 de la Constitución Federal de 1917 a 1927 de acuerdo con el texto primitivo del propio artículo 123 Constitucional y posteriormente una vez centralizada la materia laboral en el Congreso Federal en la reforma 1929, en la Ley Federal del Trabajo de veintisiete de agosto de mil novecientos treinta y uno, se regularon las Juntas Municipales de Conciliación, de carácter transitorio que se integraban con motivo del

surgimiento de los conflictos, con un representante del Gobierno designado por el Ayuntamiento o el Consejo Municipal, uno del trabajador y otro del patron afectados (artículo 336) La Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el primero de mayo de mil novecientos sesenta sustituyó las anteriores Juntas Municipales por las locales de Conciliación con carácter permanente y que deben instalarse en los municipios o zonas económicas que determine el Gobernador a quien corresponde también, designar al representante del gobierno como presidente de las citadas juntas

Con anterioridad a la reforma al artículo 115 Constitucional de diciembre de 1982, las entidades federativas habían regulado en forma disímola las relaciones de los trabajadores de los Estados y de los Municipios. A partir de la mencionada reforma se ha iniciado ya la solución legislativa de los congresos locales y entre los ordenamientos expedidos recientemente se puede mencionar la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa, publicada en el periódico oficial de veintiuno de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro, en el cual se establecen los Tribunales Municipales de Conciliación y Arbitraje

Lo anteriormente expuesto permite concluir que el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un verdadero Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno

El Municipio como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativa, legislativa, ejecutiva, judicial, social y hacendaria, por lo que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autoimposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad

El artículo 115 Constitucional reconoce al Municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al ayuntamiento, con lo que se solidifica la existencia del poder municipal, poder que se manifiesta en su autonomía y en el ejercicio de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, propias de un Poder

De esta manera, y partiendo del concepto de Gobierno Constitucional, así como de la noción unitaria de poder público, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres entes morales distintos: Federación, Entidades Federativas y Municipios, cada uno investido con personalidad jurídica plena y propia, asimismo, se puede hablar de tres ámbitos territoriales distintos sobre los cuales cada uno de ellos ejerce jurisdicción; igualmente se puede advertir la existencia de tres esferas de competencia disímolas, con facultades atribuidas a la Federación, Estados y Municipios y, consecuentemente, es posible también hablar de tres diferentes niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Las tres órbitas de competencia evidencian plena autonomía entre sí; son disímolas, pero al mismo tiempo guardan vinculación al formar la Federación, Estados y Municipios, parte integrante del Estado mexicano, y estar en posibilidad de establecer relaciones de coordinación mediante los convenios respectivos

Una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 Constitucionales en forma relacionada para desentrañar su verdadero sentido y alcance, permiten concluir que al ser el Municipio en la actualidad un poder, está facultado para promover una controversia constitucional al fin de defender las prerrogativas que la reforma le confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los Poderes del Estado, al prevenir el primero de los artículos citados que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado sobre constitucionalidad de sus actos

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

Cabe aclarar que el artículo 105 Constitucional prácticamente no ha sufrido alteración en su texto original y en contraposición, el artículo 116 de la Ley Suprema ha sido reformado radicalmente, definiéndose en él de manera precisa las bases sobre las cuales deben conformarse las entidades federativas y relacionándolo con el artículo 115 que regula la estructura sobre la cual debe sustentarse la institución municipal, permite inferir su estrecha vinculación con el poder público de la entidad federativa, al ubicarse este numeral dentro del título Quinto referente a los Estados de la Federación y principiar un texto consagrando que "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", de lo que deriva que existe una íntima vinculación entre el poder público de cualquier entidad federativa con la institución municipal y, consecuentemente, con el Poder municipal ya que dentro de cada Estado existen los municipios y ello implica poderes municipales dentro de la propia entidad federativa

Debo advertirse en este sentido, que ante la inminencia de dejar indefensos a los municipios respecto de los derechos que se les reconocieron en la reforma constitucional y el claro propósito que informó la iniciativa de que el Municipio recibiera las garantías que históricamente comprendido al Municipio dentro de los Poderes a que alude el artículo 105 Constitucional, no siendo, por tanto, necesaria su reforma. Si este precepto no fue reformado cabe inferir que fue en la medida en que no se estimó necesario, pues si bien su texto se había interpretado conforme a la división de poderes tradicional inferida a los Poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial así como, por otra parte a los Poderes Federales y Estatales, no existe impedimento alguno para interpretar conforme a todas las consideraciones expuestas que se entiende dividido a todo Poder en sentido genérico dentro de cuyo concepto queda comprendido el Municipio. Lo contrario implicaría que la reforma al artículo 115 sería nula en cuando alguno de los otros poderes de un Estado realizara acciones que vulneraran las prerrogativas que la Constitución Federal otorga a los Municipios pues al tratarse de prerrogativas que se reconocen en su calidad de entidad de derecho público y no garantías o derecho individuales de gobernado no tendría el derecho de acudir al juicio de amparo para defenderse. Esto significaría que hacer una interpretación diversa a la contenida en esta resolución volvería a colocar al municipio en la situación en que se encontraba antes de la última reforma al artículo 115 de la Constitución, que fue lo que a los ésta trato de solucionar

De lo anteriormente expuesto deriva que el análisis histórico de nuestra evolución política y jurídica, por una parte, y la interpretación relacionada de los artículos 105 115 y 116 Constitucionales, por la otra, permiten concluir que a partir de la reforma al primero de los numerales citados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres diferentes niveles de gobierno en los que se manifiesta el ejercicio del poder público Federal Estatal y Municipal. En efecto tal reforma, que otorgó autonomía financiera a los Municipios a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo como respuesta a dicha evolución, da lugar a interpretar que aunque las reformas que se han hecho a los artículos 105 y 116 de la Carta Magna nunca ha sido para considerar expresamente al Municipio como uno de los niveles en los cuales se divide el ejercicio del poder público de los Estados cabe interpretar que existen razones para que se considere incluido dentro de los mismos porque, por una parte al habersele otorgado al Municipio las características de un verdadero poder y al existir una estrecha vinculación entre el Municipio y el poder público de las entidades federativas según se deriva de los consignado en el artículo 115, debe desprenderse como consecuencia lógica que constituye uno de los poderes de los Estados y por otra, que resultaba innecesario hablar del poder municipal en el artículo 116 pues en él se regula el poder estatal como segundo nivel de gobierno y ya en el artículo 115 se encuentra regulado lo relativo al poder municipal como tercer nivel de gobierno

Lo considerado permite concluir que la interpretación del artículo 105 Constitucional dentro de nuestra evolución y sin apartarse del propio contexto constitucional, sino apegándose a la

interpretación sistemática del mismo, lleva a determinar que al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias que se susciten entre otros casos, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, permite el acceso del Municipio a la controversia constitucional porque éste, en la actualidad y a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, debe ser considerado como un poder, aunque desde luego, diferente a los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial, que con sus propias características se dan en los tres niveles de gobierno. Es decir, interpretando el artículo 105 Constitucional concomitantemente con los artículos 115 y 116 de la Ley Fundamental para poder establecer de manera integral y con claridad y precisión su verdadero alcance, se llega a la conclusión de que dentro de la segunda hipótesis de este numeral se comprenden las controversias que pudieran suscitarse entre los poderes de la entidad federativa y también los conflictos entre dichos poderes con el poder municipal.

Conviene recalcar que interpretar en forma aislada el artículo 105 Constitucional o exclusivamente con el numeral 116, pero no así relacionándolo con el 115, llevaría a hacer prácticamente nugatorio el espíritu de la reforma constitucional a este último dispositivo, especialmente en los casos en que con mayor claridad se vea la necesidad de la reforma de que se ha tratado a saber cuando los poderes de un Estado pretenden vulnerar las prerrogativas que dicho numeral establece a favor de la entidad municipal y al no tener acceso jurisdiccional el Municipio para defender sus prerrogativas cuando sus intereses se vean lesionados, pues no podría promover el juicio de amparo ni tampoco la controversia constitucional prevista en el artículo 105, resultaría ineficaz la reforma. Cualquier ordenamiento jurídico y con mayor razón, la Carta Fundamental, debe interpretarse en su conjunto, de manera integral y no solamente parcial, ya que esta última postura originaría una óptica segmentada, es decir una visión parcial que conduciría a alcanzar los objetivos perseguidos por la norma constitucional.

Por lo tanto lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el artículo 105 Constitucional al prevenir que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias suscitadas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 de la Carta Magna Federal y de ello concluir que 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 le reconoce. Interpretación que se ajusta, además, al espíritu de la reforma municipal y que se adecua a las condiciones y circunstancias que rodean el entorno municipal en la actualidad y no con un criterio que pudo ser válido en mil novecientos diecisiete, pues estimar que las posibles controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, solo puede verificarse entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existe otro nivel de poder que es el municipal y que nace, vive y se desarrolla dentro del propio Estado y cuya condición hoy en día es muy distinta a la de mil novecientos diecisiete, resulta obsoleto y origina limitantes a la actuación municipal dentro del contexto constitucional actual.

La única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos con la reforma al artículo 115 Constitucional, concretamente el de la autonomía municipal, es la de abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos. Lo contrario, es decir, al impedir el acceso del Municipio a la controversia constitucional, llevaría a sostener que no obstante que el propósito de la reforma aludida fue el garantizar la autonomía municipal no se dieron los elementos para que ésta fuera una realidad al no prevener un medio de defensa para que los Municipios pudieran atacar los actos que vulneren sus prerrogativas.

En efecto, si bien en diversas entidades federativas las constituciones locales previenen la posibilidad de que los Municipios puedan acudir ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado correspondiente a defender sus intereses cuando éstos son menoscabados por los órganos de la entidad federativa respectiva, en el caso del Estado de Baja California, al que se refiere este asunto, la Constitución local no contiene dicha prevención ya que entre las facultades atribuidas al Tribunal

Superior de Justicia, no se contempla que dicho organo jurisdiccional pueda dilucidar este tipo de controversias

De igual manera si se considera que el articulo 9 de la Ley de Amparo faculta a las personas morales oficiales a acudir al juicio de amparo, pero solo en defensa de sus intereses patrimoniales, es decir, cuando éstas actúen como personas de derecho privado y no así como entidades publicas en defensa de sus intereses patrimoniales, es decir, cuando éstas actúen como personas de derecho privado y no así como entidades publicas en defensa de los derechos que como tales les corresponden tendria que incluirse que el juicio de amparo seria improcedente cuando, como en el caso, el Ayuntamiento lo promoviera en sus funciones de derecho publico para reclamar actos de otra autoridad que lesionen sus intereses y derechos publicos establecidos por imperativo constitucional, en la especie la participacion que de las contribuciones federales como Hacienda Publica Municipal le corresponden

Si a lo anterior se uniera la circunstancia de que se considerara que el Municipio no es un Poder y que, por ende, no puede promover la controversia constitucional a que alude el articulo 105 de la Carta Magna, practicamente se haria nugatorio para los Municipios lograr la efectividad del articulo 115 Constitucional, al dejárselo indefenso frente a los actos que transgredieran su autonomia

La necesidad de darle al Municipio como celula politica inmediata y básica de la comunidad mexicana, la posibilidad de tener un medio de defensa constitucional de sus intereses y de su autonomia, es condicion indispensable para que se cumplan los objetivos de la reforma constitucional

Por lo tanto ante la necesidad de dar al Municipio dicho medio de defensa para hacer efectivos los derechos que la reforma constitucional le reconoce y el claro espíritu del legislador de darle las características de un verdadero Poder este Tribunal Pleno considera que el Municipio esta facultado para promover la controversia constitucional establecida en el articulo 105 de la Carta Magna cuando alguno o algunos de los demás poderes del Estado le afecten sus prerrogativas y que, por lo tanto aunque con fundamento en las consideraciones anteriores que precisan las dadas por el Juez de Distrito, debe considerarse correcto el sobreseimiento que en la sentencia recurrida se decreto en el juicio, con fundamento en el articulo 73 fraccion XVIII en relacion con el articulo 1 fraccion I de la Ley de Amparo porque al ser el Municipio un poder del Estado no esta legitimado para promover juicio de amparo con tal carácter, no puede entenderse comprendido dentro de las personas morales oficiales a que alude el articulo 9 de la Ley de Amparo al no estar actuando como una persona moral de derecho privado, es decir, al no acudir al juicio de amparo como una persona moral de derecho civil que como poseedora de bienes que le son propios y que entabla relaciones con otros particulares está en aptitud de utilizar los medios que la ley le concede para defender sus derechos en esas relaciones, sino como uno de los organos en los cuales se divide el ejercicio del poder publico de los Estados contra actos de otros organos de la propia entidad federativa que estima lesionan los derechos que la Constitucion le otorga como tal organo de Poder

Concomitentemente al constituir en la actualidad el Municipio uno de los poderes del Estado, por tener facultad de gobierno y de imperio no esta legitimado para promover juicio de amparo cuando esté actuando como tal, contra actos de los demás poderes del propio Estado que menoscaben sus prerrogativas constitucionales lesionando sus intereses, como acontece en el caso en estudio, pues para ello el articulo 105 de la Carta Magna establece la controversia constitucional como el medio especial para dirimir tal conflicto

Atento a lo manifestado, este Tribunal Pleno considera que al ser infundado el agravio unico planteado por el recurrente, debe confirmarse la sentencia recurrida y sobreseerse en el juicio

Por lo expuesto y con fundamento ademas en los articulos 90 y 91 de la Ley de Amparo, se resuelve

PRIMERO Se confirma la sentencia recurrida

SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de amparo 2190/89 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, contra las autoridades y por los actos precisados en el primer resultado de esta ejecutoria

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, vuelvan los autos al Juzgado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros De Silva Nava, Magaña Cárdenas, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Moreno Flores, García Vázquez, Azuela Guitrón y Presidente Schmill Ordóñez, en contra de seis votos de los señores Ministros Lanz Cárdenas, Cal y Mayor Gutiérrez, especificó que su voto dejaba a salvo la posibilidad de que se sobreseyera en caso de que se comprobara que la ley reclamada no llegó a entrar en vigor

Considerando el Pleno que no existía mayoría en cuanto a las consideraciones en las que debía sustentarse el sobreseimiento, se sometió a votación ese punto, sobre la base de que la decisión anterior obligaba a pronunciarse a todos los ministros asistentes. En este aspecto, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Lanz Cárdenas, López Contreras, Cal y Mayor Gutiérrez, González Martínez, Villagordo Lozano, Azuela Guitrón, Díaz Romero, Chapital Gutiérrez y Presidente Schmill Ordóñez, en contra de seis de los señores Ministros De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Moreno Flores y García Vázquez, se resolvió que las consideraciones que debían regir el sobreseimiento en el juicio de amparo eran las del proyecto original, con las modificaciones aceptadas por el Ministro ponente

Fue ponente el señor Ministro Mariano Azuela Guitrón. El señor Ministro Lanz Cárdenas se reservó su derecho para formular voto particular y el señor Ministro Villagordo Lozano se adhirió al mismo

Estuvieron ausentes los señores Ministros Alba Leyva, Castañón León, Adato Creon, Rodríguez Roldán y Gil de Lester

Firman los CC. Presidente y Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

MTRO. ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ

EL PONENTE

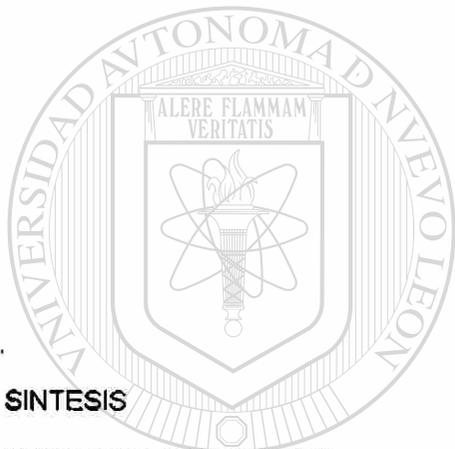
EL SECRETARIO GRAL. DE ACUERDOS

MTRO. MARIANO AZUELA GUITRÓN

LIC. JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/95 AYUNTAMIENTO DE MONTERREY, NUEVO LEON

PONENTE: MARIANO AZUELA GUITRON
SECRETARIA: LIC. IRMA RODRIGUEZ FRANCO
Proyectó: Lic. Ariel Alberto Rojas Caballero



INDICE:

	Págs
SINTESIS	311 a 312
TESIS QUE SE PROPONE	313
<hr/>	
AUTORIDADES DEMANDADAS	314 a 315
CONCEPTOS DE INVALIDEZ	314 a 315
HECHOS	315 a 318
TRAMITE DE LA CONTROVERSIA	318 a 319
CONTESTACIONES	319 a 326
CONSIDERACIONES DEL PROYECTO	326 a 344
PUNTOS RESOLUTIVOS	344

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/95 AYUNTAMIENTO DE MONTERREY, NUEVO LEON

MINISTRO: MARIANO AZUÉLA GUITRÓN
SECRETARIA: LIC. IRMA RODRIGUEZ FRANCO
Proyectó: Lic. Ariel Alberto Rojas Caballero

SINTESIS

TEMA PRINCIPAL ¿Las autoridades que intervinieron en el procedimiento legislativo que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon invadieron la esfera competencial del municipio de Monterrey?

PROBLEMAS JURIDICOS QUE SE ABORDAN:

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

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

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?

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

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?

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?

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

CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO:

1 - Se demuestra 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.

2 - 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 dio origen 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 - 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 a la Constitución local 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 indisputada

4 - 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.

5 - 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 hablo de crear un sistema integral de justicia administrativa, abarcando el ámbito local

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

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

SENTIDO DEL PROYECTO: Se propone a consideración de los Señores Ministros declarar procedente la controversia constitucional intentada, que el actor no probó su acción y decretar la validez de los actos impugnados