

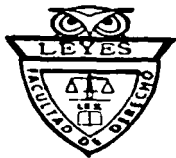


233
227
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE UNIVERSIDAD ABIERTA

**EL MUNICIPIO Y LA JUSTICIA
ADMINISTRATIVA**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RICARDO GARCIA CHAVEZ



MEXICO, D.F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.


P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero GARCIA CHAVEZ RICARDO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL MUNICIPIO Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA", bajo la dirección del Lic. Alejandro López Chávez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. López Chávez en oficio de fecha 18 de abril y el Lic. Felipe Rosas Martínez, mediante dictamen de 21 de mayo, ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitario (1997) mayo 21 de 1997.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

paoo.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

SR DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo
de la Facultad de Derecho de la UNAM
P R E S E N T E

Por medio de la presente me dirijo a usted para informarle que el C. Pasante de Derecho RICARDO GARCIA CHAVEZ, con numero de cuenta 7954886-5 ha realizado bajo mi dirección la tesis titulada "EL MUNICIPIO Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA", en virtud de que la misma cumple con los requisitos de fondo que una obra de tal naturaleza exige y los requisitos formales establecidos en el Seminario que usted dignamente representa, he tenido a bien aprobarla y, por consiguiente, la somete a su consideración para los mismos efectos en caso de que proceda.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
cd. Universidad a 18 de Abril de 1997


LIC. ALEJANDRO LOPEZ CHAVEZ



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Ha sido sometida a mi consideración la tesis profesional intitulada "EL MUNICIPIO Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA" elaborada por el alumno FARCIA CHAVEZ RICARDO a fin de proceder a su revisión.

Habiendo realizado las modificaciones sugeridas por el suscrito a dicha monografía, considero que el trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., mayo de 1997.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ, FACULTAD DE DERECHO
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Derecho Constitucional y Administrativo

peo.

DEDICATORIA

Con cariño y agradecimiento a mi padre

Miguel Angel García Domínguez

A mis hermanos:

*Guadalupe, Bárbara, Mónica,
María Teresa e Iñaki*

Y a mis hijos:

Giaffar, Sarahí, Santos y Emiliano

EL MUNICIPIO

Y

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Asesor : ALEJANDRO LOPEZ CHAVEZ

Alumno : RICARDO GARCIA CHAVEZ

INTRODUCCIÓN

He considerado que es de gran importancia estudiar y analizar que instrumentos, para el control de la legalidad de los actos administrativos de los Municipios, tienen los gobernados, ya que el Municipio, célula administrativa y política de nuestro sistema y nivel de gobierno que mas directamente relacionado está con las comunidades básicas de la Nación, deberá de efectuar sus actos administrativos, para no romper el Estado de Derecho ni conculcar los derechos individuales y sociales de los ciudadanos, dentro de las facultades que los ordenamientos legales le atribuyen.

Toda vez que los titulares de las Instituciones son seres humanos y, estos son por naturaleza falibles y con frecuencia proclives al abuso del poder, el Estado de Derecho, como uno de sus elementos característicos, ha establecido tribunales y procedimientos para hacer valer los derechos y pretensiones jurídicas de los gobernados frente al Estado, en nuestra Constitución Política se han establecido : El juicio de amparo, que se desahoga ante los tribunales federales, y los juicios contencioso-administrativos, competencia de tribunales estatales.

En el presente trabajo enfocaremos nuestra atención hacia la relación existente entre los Municipios y la Justicia Administrativa, a efecto de destacar la importancia que tiene esta como control de legalidad del quehacer administrativo municipal y como medio para incrementar la civilidad, abatiendo las arbitrariedades gubernamentales que en contra de la ciudadanía se cometen, fortaleciendo de esta manera la vida democrática de nuestra sociedad, entendiendo a la democracia en el sentido que señala el artículo 3o. constitucional, no solo como una estructura legal y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

El desarrollo del tema se iniciará con una referencia histórica y del marco jurídico del municipio, continuando con el estudio de la facultad reglamentaria municipal para pasar a analizar la evolución de la justicia administrativa y su estado actual en nuestro país. Una vez analizados los sistemas de control de la legalidad sobre los actos administrativos municipales expondré cual es la situación del Municipio ante la Justicia Administrativa

INDICE

Capítulo 1 Marco Jurídico del Municipio.

| | |
|---|----|
| a) Importancia Jurídica de la vida municipal en México..... | 2 |
| b) Artículo 115 Constitucional..... | 11 |
| c) Constituciones particulares de los Estados..... | 20 |
| d) Legislación Estatal sobre los Municipios..... | 23 |

Capítulo 2 De La Facultad Reglamentaria Municipal.

| | |
|--|----|
| a) El Ayuntamiento..... | 28 |
| b) Facultades municipales..... | 36 |
| c) Facultades normativas del Municipio..... | 45 |
| d) Normatividad municipal y Estado de Derecho..... | 52 |

Capítulo 3 La Justicia Administrativa.

| | |
|--|----|
| a) Concepto e importancia de la Justicia Administrativa..... | 57 |
| b) Evolución de la Justicia Administrativa..... | 64 |

| | |
|--|----|
| c) La Justicia Administrativa en el México actual..... | 71 |
|--|----|

Capítulo 4 El Municipio y la Justicia Administrativa

| | |
|---|-----|
| a) Autonomía del Municipio..... | 86 |
| b) Autonomía Política..... | 89 |
| c) Autonomía Administrativa..... | 91 |
| d) Competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos sobre los actos municipales..... | 94 |
| e) El necesario control de la legalidad municipal..... | 112 |
| Conclusiones..... | 115 |
| Bibliografía..... | 118 |

CAPITULO 1

Marco Jurídico del Municipio

- a) Importancia Jurídica de la Vida Municipal en México.**
- b) Artículo 115 Constitucional.**
- c) Constituciones Particulares de los Estados.**
- d) Legislación Estatal sobre los Municipios.**

CAPITULO 1

MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO

a) Importancia Jurídica de la Vida Municipal en México.

Sin menoscabo de la importancia que tienen las teorías que estudian la historia del Municipio como fenómeno social, analizaremos al Municipio y su importancia en México como ente jurídico.

En México el Municipio adquiere una relevante importancia jurídica, ya que esta institución fue señalada por el Constituyente como la base de la división territorial y de su organización política y administrativa, situándola como nivel de gobierno junto con el federal y el estatal.

A este respecto cabe citar lo expresado por Reynaldo Robles Martínez : " El Municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana.

"Está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar, entre estos y los Municipios.

"El Municipio es la base, la célula; los Estados forzosamente se dividen en Municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma; de ahí que el Municipio, además de que por una sólida base jurídico-constitucional es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanentemente referendada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzó con la Revolución.

“Es importante estar bien convencidos de la naturaleza jurídica del Municipio, porque la concepción que de él se tenga, dependen las atribuciones y fines que se le deban reconocer, si pensamos que es un medio de descentralización administrativa lo limitaremos y será un delegado de la autoridad central. Por ello debemos hacer conciencia, enfatizar y tratar de que se entienda que es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el Ejecutivo, sino ante sus vecinos.

“Que los demás niveles de gobierno entiendan, respeten, acepten esa calidad, que en la ley se le den atribuciones plenas dentro del marco de su competencia”.(1)

Breve reseña histórica.

El Dr. Quintana Roldán, nos dice que: “El Municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos mas inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica del mundo romano. Fue el derecho público romano el creador de esta institución; que llega mas tarde a nuestro continente por la influencia española de la conquista, matizada con algunas instituciones de origen germano, particularmente visigodas, como el *conventus publicus visinorum*, que daría lugar a los cabildos abiertos del derecho español”.(2)

“El Municipio mexicano tiene como antecedente, en la época prehispánica, al Calpulli de los aztecas o mexicas. El Calpulli era la forma como se organizaban varias familias que poseían y trabajaban en común la tierra.

Era así una organización social, económica y política a la vez.

Al iniciar la conquista, Hernán Cortés implanta la forma del Municipio español dando en 1519 en este sitio denominado la Antigua, cerca de la actual ciudad de Veracruz, el primer Municipio de la América continental. La conquista se convierte en colonial al predominar las nuevas formas de organización política sobre las formas indígenas.

1. Reynaldo Robles Macriner, El Municipio, Editorial Porrúa, S.A., 1993, págs. 132 y 133.

2. Carlos F. Quintana Roldán, Estudios Municipales, Revista Trimestral, Centro Nacional de Estudios Municipales, Año III, Mayo-Junio 1987 No. 15, págs. 173 y 174.

La organización política de la Nueva España estaba constituida por tres niveles: el gobierno central, con el virrey y la audiencia; el gobierno provincial, con los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; y el gobierno local, con los Ayuntamientos y cabildos de los Municipios.

En la medida de lo posible, los conquistadores aprovecharon la organización política e indígena del Calpulli y a sus autoridades los tlatoanis, garantizando con esto así la institucionalización de la conquista militar y espiritual y la apropiación del trabajo indígena y sus productos. Cuando la organización de un Municipio se consolidaba, el cabildo indígena era desplazado por españoles".(3)

En esta etapa de organización, señala Teresita Rendón Huerta Barrera (4), se tenía como legislación aplicable las *Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias* de Felipe II en que se disponía la estructura municipal, asimismo eran señaladas las facultades de los adelantados o gobernadores y la determinación de las reglas a observar en el trazo y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones.

"A mediados del siglo XVI, por disposición de España, se estableció que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento para la Corona, esto debido a que por cédula de la reina Juana, de 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor debía ser vendible y renunciabile en otra persona; pero si moría sin hacerlo revertía el empleo a la Corona y esta procedía a venderlo de nuevo.

En el siglo XVIII, bajo el gobierno de Carlos III, se efectuó una transformación gubernamental; se estableció el sistema de intendencias. Estas se encontraban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona española que se llamaban intendentes, los cuales limitaron en gran medida las decisiones de los Ayuntamientos novohispanos en lo que se refiere a finanzas publicas.

Durante casi todo el período colonial, el Municipio estuvo subordinado al Estado español. Sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, el Municipio tomo parte activa en el proceso político suscitado en aquel entonces.

3, Raul Olmeca Carranza, Estudios Municipales, Revista Bimestral Centro Nacional de Estudios Municipales Año IV, Noviembre-Diciembre 1988, No. 24, págs. 77y 78.

4, Teresita Rendón Huerta Barrera, Derecho Municipal, Editorial Porrúa 1985, Pág. 94.

El grupo de criollos fue comprando una diversidad de puestos municipales y comenzó a manifestarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza, detentada por los peninsulares. Al finalizar el periodo colonial, los criollos, a la sombra del Ayuntamiento, conspiraron en favor de la independencia".(5)

Durante el movimiento de independencia de 1810, se formuló el marco jurídico de una nueva organización política mexicana. La obra legislativa *Constitución de la Monarquía Española*, conocida también como *Constitución de 1812, o Constitución de Cádiz*, que se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España, y el 30 de septiembre de ese año en México por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas, bajo el título Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos trata lo relativo a los Municipios. (6)

Esta obra constituyó una fase relevante de la evolución jurídica del Municipio, ya que trató de transformar y reestructurar el régimen municipal tanto en la península como en las colonias españolas.

Establecía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos Ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese y en su efecto por un alcalde (artículo 309). El número de individuos que integraban el Ayuntamiento era en proporción al número de habitantes, y se renovaba anualmente por el sistema de elección popular, por lo que los cargos ya no eran vitalicios ni vendibles; además, se establecía la no reelección (artículos 312 y 314).

Las atribuciones de los Ayuntamientos eran las de administrar el aspecto interno de los pueblos, como la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, los puentes, caminos vecinales, pavimento y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato (artículo 312).

La Constitución de Cádiz creó en México la institución de los jefes políticos. Estos actuaron durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX eran los intermediarios o el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y los gobernadores de los Estados.(7)

5. Pedro Emiliano Hernández Casares, *Derecho Municipal*, UNAM, 1991, págs. 117 y 118.
6. Teresita Rendón Huerta Barrera, *OPUS CIT.*, pág. 104.

La contribución de esta obra al resurgimiento del Municipio la podemos resumir de la siguiente forma :

1. Otorga a la institución municipal un fundamento legal mas concreto.
2. Puntualiza la función democrática de la administración local; y
3. Sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad en relación a la escritura del " Régimen Interior de los Pueblos ". (8)

El 22 de octubre de 1814 fué sancionado el " *Decreto para la Libertad de la América Mexicana*", también conocido como Constitución de Apatzingan, la cual, de manera especial, no hace referencia al Municipio. Sin embargo, del Capítulo XVII se desprende que éste no sufriría modificación alguna, al establecer : " Mientras que la Soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes, que ha de substituir a la antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogaren".(9)

Una vez consumada la independencia, el 3 de febrero de 1824 se expidió el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*. En ella se establece la República federal al manifestar en el artículo 4 que : " la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal".

En la Constitución de 1824 no se hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la institución municipal. Al respecto, Ovalle Favela (10) expresa : "Durante la vigencia de la Constitución de 1824, aunque ésta no reguló específicamente el régimen municipal, las Constituciones y las leyes de los Estados sí se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz".

7. Pedro Emiliano Hernandez Gaona, Opus Cit., págs. 18 y 19.

8. Teresita Rendón Huerta Barrera, Opus Cit., pag. 107.

9. Idem, pag. 107.

10. Tomado de Pedro Emiliano Hernandez Gaona, Opus Cit., pag. 20.

A diferencia de la Constitución de 1824, la de 1836 en la *Sexta Ley Constitucional* denominada “ *División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos* ” consagró constitucionalmente a los Ayuntamientos, al disponer que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de mas de 8,000. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores.

Los ramos a cargo de los Ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.

La libertad municipal otorgada por la Constitución era muy relativa, pues los Ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.(11)

En 1857 se promulgò la Constitución que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal. La Constitución reformista no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades, y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

Al no haber sido contemplado el Municipio por la Constitución federal de 1857, su regulación quedaba desplazada a las Constituciones de los Estados; es decir, que los Estados de la Federación tenían la facultad de nombrar y reglamentar sus respectivos regimenes municipales.(12)

11. *Ibidem*, pag. 20 y 21.
12. *Ibidem*, pag. 21 y 22.

Posteriormente, bajo la dictadura de Porfirio Díaz, se dan algunas reformas que llevan a nuestra institución al ejercicio de poderes delegados, que se controlaban por los Jefes Políticos, los cuales tenían ingerencia directa y despótica que hizo nugatoria la relativa independencia de las corporaciones municipales.(13)

Porfirio Díaz da el golpe de gracia al Municipio; Porfirio Díaz en 1903, suprime el Ayuntamiento de la Ciudad de México, le quita las rentas, lo centraliza y, además, fortifica el régimen de jefaturas políticas, de prefectos.

Por lo tanto, la dictadura porfirista se sirvió del Municipio a través de las jefaturas políticas para conculcar los derechos ciudadanos. Y así es como con este recrudescimiento del sistema de prefecturas políticas, comienzan los movimientos precursores y aparece en 1906 el programa del Partido Liberal Mexicano, de los Flores Magón, en que ya se postula la libertad municipal.(14)

Dicho programa contenía en su exposición de motivos las siguientes consideraciones : " La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento."

Madero en el *Plan de San Luis Potosí*, de 5 de octubre de 1910 también critica la imposición centralista de las autoridades municipales y la inexistencia de la libertad de los Ayuntamientos. Otros documentos revolucionarios se refieren a la necesidad de robustecer las municipalidades, como el *Programa de Reformas Político-sociales de la Revolución*, aprobado por la *Soberana Convención Revolucionaria*, o como el *Pacto de la Empacadora* de Pascual Orozco.

13. Teresita Reséndiz Huerta Barrera, *Opus Cit.*, pág. 113.
14. Moses Ochoa Campos, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP Marzo de 1985, No 16-17, pág. 26.

El revolucionario que con mayor pasión defendió la libertad municipal fue Venustiano Carranza. Entre las *Adiciones al Plan de Guadalupe* expidió el Decreto Número 8, relativo a la libertad municipal, de 26 de diciembre de 1914, y que es el antecedente directo del artículo 115 del Provisorio de Constitución del Primer Jefe. Es lo que se conoce como *Ley del Municipio Libre* y estaba redactada así : " Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos : Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado. El Ejecutivo general y los Gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente."(15)

Mario Moya Palencia (16) señala que el centro de la discusión en el Congreso Constituyente de 1917, para la aprobación del artículo 115, fue el capítulo financiero contenido en esa fracción II. La defensa del texto la hizo el diputado Heriberto Jara (17) encomiando como base de la libertad económica del municipio su facultad de recaudar todos los impuestos. Los argumentos en contra del proyecto no atacaban la dotación al municipio de una hacienda propia sino que; por la facultad del ayuntamiento de recaudar aun los impuestos no municipales, el Estado tuviera la de nombrar inspectores para vigilar esa actuación, lo que según algunos diputados como Rafael Martínez de Escobar (18) vulneraría la libertad municipal y lo subordinaría al control estatal. También se objetaba la intervención inmediata del poder judicial federal en los casos de conflicto.

15. Mario Moya Palencia, *Gaceta Mexicana de Administración pública Estatal y Municipal*, INAP, Septiembre 1981, No. 3, págs. 141 y 142.
16. *Diario de debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, citado por 58^o. Sesión ordinaria, 23 de Enero de 1917, citado por Mario Moya Palencia . Opuscit . Pág. 145

17. Idem

18. Idem

El proyecto fue rechazado y se formularon varios votos particulares. El suscrito por los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez (19) propuso una distinta redacción para la fracción II, en que se establecía la determinación constitucional de los ingresos municipales, como sigue:

- a) Los causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción; b) una suma que el Estado integrará al municipio y que no será inferior al 10 por ciento del total de lo que el Estado recaude por todos los ramos de la riqueza de la municipalidad de que se trate, y c) los ingresos que el Estado asigne al municipio para cubrir los gastos de aquellos servicios que pasen a su resorte y no sean los referidos en el inciso a). Agregaba que en caso de conflicto con el poder ejecutivo estatal resolvería la legislación local, y si el conflicto fuere con ella, el Tribunal Superior del Estado.

Por su parte los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina (20) presentaron otro voto particular proponiendo que la hacienda municipal se formara "de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio", así como que los conflictos entre las dos autoridades los resolviera el Tribunal Superior de cada estado. Este voto era una mala síntesis del de Machorro y Méndez, y que no resolvía el problema de determinar cuáles serían las contribuciones municipales.

Finalmente los diputados acabaron aprobando un texto propuesto por el constituyente Gerzayn Ugarte (21) sin discutir el voto de Machorro y Méndez.

Esos han sido, a grandes rasgos, los antecedentes de nuestro régimen constitucional y que debe tenerse en cuenta para comprender la realidad del Municipio mexicano.

Actualmente la Normatividad jurídica, a la que está sujeto el Municipio y que regula sus funciones, estableciendo sus facultades y atribuciones y sus relaciones con los gobernados, parte de lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política de la República, continúa con lo señalado por las Constituciones de los Estados y lo que al respecto hayan legislado los Congresos locales y finalmente por las normas emitidas por los Ayuntamientos municipales.

19, Idem.

20, Idem.

21, Idem.

b) Artículo 115 Constitucional.

El texto original aprobado por el constituyente de 1917 fue el siguiente :

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

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a las necesidades municipales, y
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo mas de cuatro años.

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

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

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

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

A partir de su expedición el artículo de referencia ha sido modificado en nueve ocasiones.

1. La primera reforma se realizó el 20 de agosto de 1928. En esta reforma se reducía el número de representantes populares de la legislaturas de los Estados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional : siete diputados para Estados con una población menor de 400,000 habitantes y nueve diputados para los Estados que excedieren de 800,000 habitantes. Esta reforma no hacía referencia a los Municipios.
2. La segunda reforma se dio el 29 de abril de 1933. Aquí se estableció la elección directa de los gobernadores y de las legislaturas de los Estados. Sin tocar tampoco la institución municipal.
3. La tercera reforma tuvo verificativo el 8 de enero de 1943, y se refería a que los gobernadores de los Estados durarían seis años en su encargo. Esta reforma no alude al Municipio.
4. La cuarta reforma se dio el 12 de febrero de 1947, en la cual se estableció la participación de la mujer en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros de los Ayuntamientos, tanto para elegir como para ser nombrada para estos cargos. A partir de esta reforma se empezó a tomar en cuenta a los Municipios.
5. La quinta reforma ocurrió el 17 de octubre de 1953. Por medio de ella se derogó lo relativo al voto activo y pasivo de la mujer para las elecciones municipales. El motivo de esta reforma era que se incorporaba al artículo 34 constitucional la plena capacidad ciudadana a la mujer, para que participara en las actividades político-electorales del país.
Es conveniente señalar que las legislaturas de los Estados, se habían negado a incorporar en la Constitución local y leyes electorales de los Estados el precepto que diera eficacia a la fracción I del artículo 115 constitucional, en lo relativo al voto de la mujer en las elecciones municipales.
6. La sexta reforma , de seis de febrero de 1976, tuvo como propósito establecer las normas para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y

conurbación, para que éstos, a través de la acción concertada de la Federación y los Estados, pudieran integrarse a un desarrollo socioeconómico armónico del país y pueda atacarse la insuficiencia de servicios en el ámbito de sus competencias, a través de acuerdos con la Federación.

7. La séptima reforma se dió el 6 de diciembre de 1977, y consistió en introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de Ayuntamientos de los Municipios que tuvieran una población de 300,000 o más habitantes.

8. La octava reforma tuvo verificativo el 3 de febrero de 1983, y trató de asegurar al Municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

En la exposición de motivos el Ejecutivo federal reconocía la tendencia centralizadora por parte de la Federación y los Estados hacia el Municipio, privándolo de la capacidad y recursos para desarrollarse en todos sus sentidos, por lo que había llegado el momento de revertir la tendencia a concentrar todo.

El Ejecutivo Federal argumentaba : “ Estamos consientes que la redistribución de las competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esa institución : el gobierno directo de la comunidad básica ” (22).

La reforma trato de que los Municipios pudieran establecer las bases sobre las cuales pudieran integrar su patrimonio y poder conseguir la independencia económica.

La hacienda municipal consagrada en la fracción IV fué la aspiración de los constituyentes de 1917; con esta reforma se pensó dar avance financiero a los Municipios. La reforma sienta las bases para una transformación y fortalecimiento de la vida municipal.

En la iniciativa para la novena reforma de diciembre de 1986, se derogaron las fracciones IX y X y se modificó la fracción VIII, para insertar que “las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios”.

Asimismo, se pensó que se debería unir a esta fracción VIII lo referente a la cuestión de " las relaciones de trabajo entre los Municipios y los trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución". Hasta ese momento se contemplaba en la fracción IX.(23)
Quedando el artículo en estudio, después de las reformas, redactado de la siguiente manera :

"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, los regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por la 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 dé, 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 terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos 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 entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejeros 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 manejaran su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo a las bases normativas que deberán 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 concurso 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;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abastos;
- 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.

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.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les 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 este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos 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 relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus respectivas jurisdicciones; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto 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. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, 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.

VII. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los Estados introducirán 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 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. (Derogada).

X. (Derogada)" (24).

Es necesario, para entender el alcance de los términos de este artículo, relacionarlo con los artículos 39, 40, 41, y 124 del mismo ordenamiento.

Se desprenden del precepto en estudio los siguientes características de la Institución Municipal :

1. El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
2. Los Estados deben de adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
3. Cada Municipio debe ser administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.
4. No debe haber autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.
5. Administrarán libremente su hacienda; lo cual es derecho y obligación.
6. Las contribuciones se fijan por las Legislaturas; pero deben ser suficientes para atender las necesidades del Municipio. A este corresponde, por tanto precisar las necesidades que deben atenderse - catálogo, jerarquización, programa - y las cantidades necesarias a esos efectos.
7. Están investidos de personalidad jurídica (para todos los efectos legales).
8. Tienen el mando de la fuerza pública, salvo cuando en ellos residieren el Ejecutivo Federal o el Gobernador del Estado.

Pueden precisarse los Municipios, por tanto, como círculos de concentración humana y de convivencia delimitados espacialmente por un territorio determinado, concentración con derecho y obligación de auto-administración; con órgano de gobierno que es un Ayuntamiento; con mando de fuerza pública; con personalidad jurídica para todos los efectos legales; base (no segmento) de la organización política del Estado; forma de gobierno representativo y popular.

Concurren, pues, como partes, a integrar el todo que es el estado; así como éstos concurren a integrar el círculo de mas amplia concentración y convivencia que es la Federación, según el artículo 43.

Dice el artículo 39 :

“ La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno”.

De este precepto destacamos en relación con los Municipios :

Dándose los fenómenos de concentración humana en círculos primarios y en otros de mas amplia integración de relaciones, por lo tocante a los primarios, sus poderes públicos no pueden dimanar sino del pueblo del respectivo círculo político, y tales poderes se instituyen para el beneficio del pueblo de ese círculo y no de otro alguno. Es decir, que los poderes públicos de administración, hacienda y mando de fuerza, residen en el pueblo del Municipio de que se trate; de él dimanar y se instituyen para su beneficio. Por lo que tales poderes, obviamente, sólo pueden ejercerse en relación al pueblo de ese Municipio y no de otro alguno; así como el pueblo de otro Municipio y el restante del mismo estado, es ajeno a los problemas de poder público del Municipio que se considere.

Dice el 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”.

De este precepto destacamos, en relación con el artículo 115, que siendo los Municipios base de la organización de los Estados, su régimen es problema del régimen interior de éstos, que a su vez deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Ningún Municipio puede ser excepción. Ello lo reafirma la parte final del primer párrafo del artículo 41. La democracia

es aquí, un mandato, que implica obediencia para el propio Municipio, en primer término; pero también para el Estado y para la Federación, El uno y la otra son y deben ser extraños a las cuestiones que exclusivamente incumban al *demos* del Municipio de que se trate, con sólo que este se mantenga obediente al pacto constitucional federal y al local.

Dice el artículo 41 :

“ 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 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 este precepto destacamos lo siguiente :

La competencia de los Poderes de la Unión y la correspondiente a los Poderes de los Estados se definen por sus respectivas Constituciones; pero las locales en ningún caso pueden contravenir las estipulaciones del Pacto federal. Este estipula en el artículo 115, según ya se vio, que los Municipios son base territorial, política y administrativa de los Estados, con personalidad, hacienda, mando y órgano gubernamental propio. Luego hay un ámbito de competencia exclusivo de los Municipios, que ha de ser infranqueable por los Gobiernos de los Estados y que se ejerce por los Ayuntamientos. No importa que las cuestiones municipales correspondan al régimen interior de los Estados; puesto que éstos están sometidos al Pacto federal y éste constituye personalidad y libertad a los Municipios.

Dice el artículo 124 :

“ Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

De este precepto, se colige : Que nuestra Constitución instituye un régimen de facultades expresadas para la Federación y reserva para los Estados las no conferidas a la propia Federación; pero a su vez, según hemos analizado, que la propia Constitución contiene límites al ejercicio de esas facultades reservadas, conforme a la parte final del primer párrafo del artículo 41. Y permítasenos insistir : es límite infranqueable al respecto a la competencia de los Municipios, dadas sus características de entidades con libertad y personalidad jurídica.(25)

25. José Rivera Pérez Campos, La justicia en los municipios, artículo publicado en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal Municipal, INAP, Diciembre 1981, No. 4, págs. 17-19.

c) Constituciones Particulares de los Estados.

En cada una de las constituciones particulares se establecen, en concordancia con el artículo 115 de la Constitución General, como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre, en ese sentido, el Municipio es la célula básica que conforma las Entidades Federativas y representa el fundamento de la democracia en nuestra forma de gobierno, entendiéndose esto como la manifestación primaria de las voluntades ciudadanas para designar a las autoridades con las que tiene contacto inmediato; asimismo señalan que éste será administrado por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá una autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

También, reconocen que los Municipios tienen personalidad jurídica propia para todos los efectos legales a que haya lugar y otorgan a los Ayuntamientos la facultad de elaborar y publicar, de acuerdo a las normas que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales; es decir, otorgan a los Ayuntamientos la facultad reglamentaria que significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial del Municipio, a través de disposiciones administrativas de carácter general.

Algunos otros elementos que señalan son los siguientes : como se integran los ayuntamientos, forma de elección, requisitos para ser miembro del Ayuntamiento, renovación del Ayuntamiento, creación y supresión de los Municipios, división política territorial, hacienda pública municipal, participaciones federales, servicios públicos y desarrollo urbano municipal.(26)

Haremos referencia al capítulo de cada una de estas Constituciones (27), y la denominación que tiene :

26, Gustavo Martínez Cabañas. La Administración Estatal y Municipal de México, INAP, 1993, págs. 98-100.
27, Legislación Pública Estatal. Escuela Libre de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, CONACYT, Publicada por el IMSS, México, D.F.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes

Capítulo decimoquinto. Del Municipio.

Constitución Política del Estado de Baja California

Título sexto. De los Municipios.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur

Título octavo. De los Municipios.

Constitución Política del Estado de Campeche

Capítulo XVIII. De los Municipios del Estado.

Constitución Política del Estado de Coahuila

Capítulo VII. Del Gobierno y Administración Interior del Estado.

Constitución Política del Estado de Colima

Título VII. De la Administración Municipal.

Constitución Política del Estado de Chiapas

Título séptimo. De los Municipios.

Constitución Política del Estado de Chihuahua

Título decimoprimer. Del Municipio Libre.

Constitución Política del Estado de Durango

Título cuarto. Del Municipio Libre.

Constitución Política del Estado de Guanajuato

Título octavo. Del Municipio Libre.

Constitución Política del Estado de Guerrero

Título décimo. Del Gobierno de los Municipios del Estado.

Constitución Política del Estado de Hidalgo

Título noveno. De los Municipios.

Constitución Política del Estado de Jalisco

Título quinto. De la Administración Municipal.

Constitución Política del Estado de México

Libro tercero. De la Organización Política de los Municipios.

Constitución Política del Estado de Michoacán

Título quinto. De los Municipios del Estado.

Constitución Política del Estado de Morelos

Título sexto. Del Gobierno y de la Administración Interior del Estado.

Constitución Política del Estado de Nayarit.

Título sexto. De los Municipios.

Constitución Política del Estado de Nuevo León

Título octavo. De los Municipios.

Constitución Política del Estado de Oaxaca

Sección cuarta. Del Gobierno y Administración Interior del Estado.

Constitución Política del Estado de Puebla

Título séptimo. Del Municipio Libre.

Constitución Política del Estado de Querétaro

Título séptimo. Del Municipio.

Constitución Política del Estado de Quintana Roo

Título Séptimo. Concepto y Fines de los Municipios.

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí

Capitulo XVIII. Del Municipio Libre.

Constitución Política del Estado de Sinaloa

Título quinto. Del Municipio Libre.

Constitución Política del Estado de Sonora

Título quinto. Municipio Libre.

Constitución Política del Estado de Tabasco

Título sexto. Municipio Libre.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas

Título noveno. De los Municipios.

Constitución Política del Estado de Tlaxcala

Título cuarto. De los Municipios.

Constitución Política del Estado de Veracruz

Título cuarto. De los Municipios.

Constitución Política del Estado de Yucatán

Título séptimo. De los Municipios del Estado.

Constitución Política del Estado de Zacatecas

Título séptimo. De los Municipios del Estado.

d) Legislación Estatal Sobre Los Municipios.

A este respecto Martínez Cabañas (28) nos dice que: "Las legislaturas de los Estados han expedido, en cada uno de ellos, leyes que determinan los lineamientos que deberán seguir sus Municipios en sus respectivos regímenes interiores, que aunque teniendo distinta denominación, su finalidad es la misma, regular la actividad municipal en su respectivo ámbito espacial. De las 31 leyes orgánicas municipales se desprende la idea del Municipio como una institución de carácter político y administrativo, constituida por una comunidad de personas en un territorio delimitado que tiene las facultades que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las particulares de los Estados y que funcionan sobre las bases de las propias leyes orgánicas municipales considerando los siguientes elementos : organización territorial, categorías y denominaciones políticas de los centros de población localizados dentro de un territorio municipal, habitantes y vecinos, creación de Municipios,

28. Gustavo Martínez Cabañas, *Opus. Cit.*, Págs. 101-103.

integración de los Ayuntamientos, requisitos para ser miembro del Ayuntamiento, sesiones de cabildo, comisiones municipales, estructura administrativa y responsabilidades de las autoridades municipales entre otros”.

Veamos como se le denomina a estas leyes en cada una de las entidades federativas (29).

Ley Orgánica Municipal del **Estado de Aguascalientes.**

Ley Orgánica Municipal para el **Estado de Baja California.**

Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política del **Estado de Baja California Sur.**

Ley Orgánica de los Municipios del **Estado de Campeche.**

Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del **Estado de Coahuila.**

Ley orgánica Municipal. (**Estado de Colima**)

Ley del Municipio Libre del **Estado de Chiapas.**

Código Municipal para el **Estado de Chihuahua.**

Ley del Municipio Libre del **Estado de Durango.**

Ley Orgánica y Reglamentaria del Artículo 14 y del Título Quinto Capítulo Único de la Constitución Política del **Estado de Guanajuato.**

Ley Orgánica del Municipio Libre Num. 108. (**Estado de Guerrero**)

Ley Orgánica Municipal del **Estado de Hidalgo.**

Ley Orgánica Municipal, Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del **Estado de Jalisco.**

29. Escuela Libre de Derecho, Opus cit.

Ley Orgánica Municipal del **Estado de México.**

Ley Orgánica Municipal. (**Estado de Michoacán**)

Ley Orgánica Municipal del **Estado de Morelos.**

Código para la Administración Municipal del **Estado de Nayarit.**

Ley Orgánica de los Municipios. (**Estado de Nuevo León**)

Ley Orgánica Municipal del **Estado de Oaxaca.**

Ley Orgánica Municipal. (**Estado de Puebla**)

Ley Orgánica Municipal del **Estado de Querétaro.**

Ley Orgánica Municipal del Estado de **Quintana Roo.**

Ley Orgánica del Municipio Libre. (**Estado de San Luis Potosí**)

Ley Orgánica Municipal del **Estado de Sinaloa.**

Ley Orgánica de Administración Municipal. (**Estado de Sonora**)

Ley Orgánica de los Municipios del **Estado de Tabasco.**

Código Municipal para el **Estado de Tamaulipas.**

Ley Orgánica Municipal. (**Estado de Tlaxcala**)

Ley Número 40 Orgánica del Municipio Libre. (**Estado de Veracruz**)

Ley Orgánica de los Municipios del **Estado de Yucatán.**

Ley Orgánica del Municipio en el **Estado de Zacatecas.**

De lo establecido por los ordenamientos analizados podemos concluir con el concepto que para el Municipio nos ofrece Reynaldo Robles Martínez : “ El

Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior⁽³⁰⁾.

30, Reynaldo Robles Martínez, Opus Cit. Pág. 143.

CAPITULO 2

Facultad Reglamentaria Municipal

- a) El Ayuntamiento.
- b) Facultades Municipales.
- c) Facultades Normativas del Municipio.
- d) Normatividad Municipal y Estado de Derecho.

CAPITULO 2

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

a) El Ayuntamiento.

El Municipio es la comunidad Jurídico-política básica en la que un grupo de familias, asentadas sobre determinado territorio, son regidas por disposiciones jurídicas y un gobierno propios.

Los elementos constitutivos del Municipio, son al igual que los del Estado : el territorio, la población, un orden normativo y un gobierno.

El territorio municipal es aquella circunscripción o demarcación territorial sobre la cual las normas legales y el gobierno tendrán validez y poder de mando.

La población es la comunidad, integrada por un grupo de familias asentadas sobre el territorio municipal de que se trate.

El gobierno. Todo conglomerado humano tiene en la actualidad la necesidad de una adecuada dirección y coordinación de sus integrantes, esto es, de un gobierno.

El gobierno se presenta entonces en cualquier grupo humano como un elemento de integración, de coordinación y conducción. Ahora bien, para cumplir con sus objetivos requiere del poder o autoridad que implica la capacidad de regular, normar y dirigir la conducta de sus gobernados y la facultad de hacer respetar sus determinaciones.

El gobierno municipal está depositado en un Ayuntamiento de elección popular, según lo establecido por el artículo 115 Constitucional, y sus atribuciones y restricciones se encuentran reguladas por la propia Constitución General de la República, las Particulares de cada Estado y la Ley Orgánica Municipal respectiva.

Tanto en la teoría como en nuestra legislación, el gobierno es un elemento constitutivo del Municipio, del cual no se puede prescindir, toda vez que los fines propios del Municipio quedarían incumplidos sin la presencia de un gobierno o una autoridad pública que, en su ámbito de competencia, los hiciera factibles al coordinar y dirigir a la población hacia su consecución.

El orden normativo, es el sistema jurídico en el que fundan su existencia y regulan tanto la estructura orgánica de su gobierno, como la convivencia social en el ámbito de su respectiva competencia. Para que el gobierno municipal sea legítimo, debe sustentarse en el derecho, y mas aún, para que el Municipio exista como tal, es necesario que se cree y esté reconocido y se organice en los términos previstos en el derecho.(31)

Como se ha expresado ya el Gobierno Municipal se deposita en un Ayuntamiento, por lo que se hace necesario analizar que es un Ayuntamiento.

El Diccionario Jurídico Mexicano nos dice: "Ayuntamiento. Del latín *adiunctum*, supino de *adiungere*, juntar, unión de dos o mas individuos para formar un grupo. Corporación pública que se integra, por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del Municipio.

De ahí que deba entenderse por Ayuntamiento el cuerpo deliberante cuyas funciones de carácter consultivo y de decisión le permiten dictar acuerdos y resoluciones que debe ejercitar el presidente municipal a título de órgano ejecutivo"(32).

El Ayuntamiento es un cuerpo de representación popular al cual corresponde exclusivamente el gobierno y administración de los intereses peculiares del Municipio; una corporación encargada de dirigir y atender las necesidades del pueblo, que encierra en si el poder municipal y desempeña, por tanto, funciones normativas en sentido estricto- entre las que se cuentan las potestades impositiva y patrimonial- y ejerce atribuciones de naturaleza administrativa y jurisdiccional. Los Ayuntamientos deliberan, ordenan, reglamentan, informan o aconsejan y representan.

Según el principio mantenido en las Constituciones y en las leyes de Administración local, el Ayuntamiento es, substancialmente, la representación del Municipio y tiene a su cargo el gobierno interior y la administración del termino municipal.

31. Agustín Gisca Pleguez, El Municipio y los Avances de la Reglamentación Municipal, publicado en Estudios Municipales, revista bimestral del Centro Nacional de Estudios Municipales, Año III I enero- febrero de 1987 No. 13, Págs. 32-37. Secretaría de Gobernación.
32. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991. Pág. 262

Adolfo Posada concebía a los Ayuntamientos como : a) Corporaciones permanentes; b) cuyas atribuciones arrancan de la Constitución; c) y están determinadas teniendo en cuenta que les compete la dirección y administración de la vida municipal; d) es función sometida a un régimen jurídico de subordinación; e) que representan al Municipio en su vida de relación; f) y que vienen obligadas a auxiliar la acción de las autoridades en los asuntos que no sean de su exclusiva competencia.

Del Ayuntamiento se advierten los siguientes distintivos :

1º. Órgano de gobierno y administración.- El Municipio, entidad abstracta, compuesta de territorio y población, es acuñado y perfeccionado institucionalmente merced al sello que le otorga validez jurídica a su organización, la cual se concreta y hace ostensible en el Ayuntamiento, porque él es quien lo personifica con *facultades públicas y capacidad civil*, el que incorpora su personalidad y la pone en acción para realizar los fines que a la Municipalidad compete cumplir.

2º. Supremacía jerárquica representativa.- Expresión sintetizada del vecindario en las tareas del gobierno municipal, por imposibilidad práctica de que aquel se administre por sí mismo, el Ayuntamiento es la pura esencia de la representación indirecta, pero al mismo tiempo la más inmediata, del pueblo, y por ello la más alta jerarquía a la que se hallan subordinados los demás organismos. Esta supremacía jerárquica implica, en su gradación ascendente, superposición del Ayuntamiento a los órganos superiores de la Gobernación provincial y central, por cuanto de este modo ha de lograrse el necesario engranaje de la Administración local con la del Estado, respecto del cual y en esta concatenación irrompible aparece el Municipio como entidad subordinada; correlativa al Poder soberano que aquel simboliza, sencillamente porque el agregado vecinal no es otra cosa que una comunidad intraestatal.

3º. Corporación de Derecho público.- Alude a un cierto control de *imperium* que el Estado confiere a estas Corporaciones - cuyas relaciones con las personas que les están sometidas se rigen por el derecho público - y supone un entrecruzamiento de potestades y gradación de competencia. Entre las Corporaciones que el legislador ha elevado por encima del derecho privado aparece el Ayuntamiento, porque esta calificación lo comprende como representante del Municipio, con los atributos y prerrogativas inherentes al poder que se le discierne.

4º. Jurisdicción territorial.- El Ayuntamiento ejerce, efectivamente, su propia jurisdicción dentro del término en el que se asienta el respectivo Municipio. Es decir, que cuenta con potestad jurisdiccional para aplicar su

peculiar derecho y aun para declararlo en ciertos casos, en el ámbito territorial donde tiene validez jurídica, y puede adoptar por consiguiente aquellos acuerdos que tiendan al desarrollo de la actividad administrativa que le esta encomendada.

En suma, los caracteres destacados nos permiten esta condensación conceptual: El Ayuntamiento es el Organó de gobierno y administración, integrado por el Alcalde-Presidente, los Concejales y el Secretario, que ostenta la suprema jerarquía representativa como Corporación de Derecho público cuya jurisdicción se extiende a la totalidad del término municipal (33).

Descriptivamente, definimos al Ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, por medio del cual los integrantes de la población de un Municipio, ejercen un autogobierno.

Remitiéndonos a las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de la República Mexicana, encontramos que no en todos estos ordenamientos se define al Ayuntamiento; dentro de las Entidades que manejan este concepto, tenemos a Guerrero, Oaxaca, Nuevo León, San Luis Potosí, Quintana Roo, Tamaulipas y Campeche.

La Ley orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León dice que " Los Ayuntamientos serán cuerpos colegiados deliberantes y autónomos; constituirán el órgano responsable de administrar cada Municipio y representarán la autoridad superior en los mismos"; La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche reproduce este concepto, pero cambia únicamente al decir "...constituirán el órgano de decisión..." en lugar de "...órgano responsable de administrar cada Municipio".

Los Estados de Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas, definen a los Ayuntamientos como " órganos de Gobierno Municipal a través de los cuales, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de sus intereses." Mientras que Tamaulipas agrega que deberá ser "...dentro de los límites del Municipio.", los otros tres Estados hacen referencia a que se dará " sin que exista autoridad intermedia entre esta autoridad y el Gobierno del Estado".

Por último, tenemos que la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, se refiere a los Ayuntamientos como " los órganos de Gobierno Municipal a través de los cuales se realiza el gobierno y la administración del Municipio dentro de los límites del mismo y conforme a sus competencias legales"(34).

Como ya hemos visto el Ayuntamiento, es el órgano de gobierno que administra al Municipio, con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida. Este es designado en su encargo cada tres años en una elección popular directa, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

El Ayuntamiento está formado por el Presidente municipal o Alcalde, el síndico y los regidores. Además forman parte del Ayuntamiento : el secretario, el tesorero, el encargado de la oficialía mayor, el encargado del desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública y los funcionarios y personal técnico que requiera el municipio.

La Constitución Política de cada uno de los Estados y las leyes respectivas municipales señalan los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento. Un requisito que se contempla en todas las Constituciones locales es la residencia en el territorio municipal. El propósito de este punto de vecindad es que el candidato conozca la problemática del Municipio.

Cada tres años se renuevan las autoridades municipales, en elección popular directa. Este término no se menciona en la Constitución Política del país, sino que se señala en las propias Constituciones locales. Un aspecto importante es el que las elecciones de Ayuntamientos no se realiza simultáneamente en toda la República; cada uno de los Estados fija la fecha de acuerdo a lo indicado en su legislación local (35).

Como ya se definió con anterioridad, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del Municipio e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos procuradores y el número de regidores que indique la ley orgánica municipal de cada Entidad Federativa.

34. El Municipio, Reynaldo Robles Martínez, Editorial Porrúa, S. A., México 1993, Págs. 162 y 163.
35. Pedro Emiliano Hernández-Guerra, Derechos Municipal, UNAM, 1991, Págs. 35 y 36.

También se ha señalado que en ese ordenamiento jurídico, así como en la Constitución estatal, se encuentran las disposiciones básicas de las que se deriva el Ayuntamiento como órgano de gobierno y representante de una comunidad que es sujeto de facultades, derechos y obligaciones y que posee personalidad jurídica y patrimonio propios.

En México existen alrededor de 2,500 Municipios con una gran variedad de características diferentes entre sí; podría afirmarse que no existen dos municipios iguales, cada uno posee sus rasgos propios que lo diferencian de los demás, aunque en términos de la problemática que enfrentan, se dan situaciones y problemas que les son comunes: insuficiencia de recursos financieros, de capacidad técnica y humana en la prestación de servicios públicos e ineficiencia administrativa, entre otros.

Esa diversidad también se presenta en lo que respecta a su estructura política y organización administrativa. En efecto, la composición de los Ayuntamientos es diferente de una entidad a otra, incluso, existen diferencias en la integración de los Ayuntamientos de una misma Entidad Federativa. Este fenómeno está directamente relacionado con el principio de proporcionalidad en la representación popular, es decir, a mayor número de habitantes en un municipio corresponderá un mayor número de regidores y uno o dos síndicos, pero siempre habrá en los Ayuntamientos sólo un presidente municipal.

Sin embargo, el criterio para determinar a qué número de habitantes corresponde un representante en el Ayuntamiento, no es uniforme, es decir, cada legislatura ha establecido en la respectiva ley orgánica municipal cuántos miembros deben componer un Ayuntamiento. En algunos casos, el señalamiento es muy directo, por ejemplo, en el Estado de Campeche se establece que "el Ayuntamiento del Municipio de la capital se compondrá de un presidente, siete regidores y dos síndicos... los demás ayuntamientos se compondrán de un presidente, cinco regidores y un síndico..." sin tomar en cuenta el número de habitantes de cada municipio.

En otras Entidades Federativas, la cantidad de regidores que integran un Ayuntamiento esta determinada por el número de habitantes del Municipio; en este caso, también la ley orgánica municipal establece las disposiciones sobre tal asunto. Como ejemplo, se puede mencionar el caso de Oaxaca, Entidad Federativa compuesta de 370 Municipios, más de la cuarta parte del total en el país. El artículo 98 de la Constitución política del estado señala que los

regidores en ningún caso serán menos de cinco y siempre en número impar. Su número aumentará en razón al censo del Municipio, agregándose uno por cada diez mil habitantes hasta completar once regidores. En la capital del Estado y en los Municipios cuya población sea de cien mil habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por quince concejales que serán electos de acuerdo al principio de representación proporcional.

Hay otras Entidades donde se aplica este criterio, pero el número de regidores y la cantidad de habitantes representados son diferentes. Sin embargo, una de estas dos fórmulas para determinar la composición de los Ayuntamientos es la que se utiliza siempre en los 31 Estados de la República. Cabe señalar también que con la implantación de la reforma política, a nivel municipal, el principio de representación proporcional se aplica con respecto a los regidores que participan en la contienda electoral, ampliando la participación política, el pluripartidismo y la representatividad.

Este hecho ha ocasionado que en todas las Entidades Federativas, los Municipios de más importancia hayan incrementado el número de miembros de sus respectivos Ayuntamientos, dando cabida a regidores electos bajo el principio de representación proporcional y, consecuentemente, estimulando la democracia representativa.

Autoridades municipales

Son autoridades municipales todos los miembros del Ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adoptan con base a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno de la localidad. No hay que confundir a la autoridad con el funcionario municipal, a este último no lo elige el pueblo sino que recibe su nombramiento del Ayuntamiento, en forma directa o a través del presidente municipal, con el propósito de que realice tareas propias de la Administración Municipal.

Funcionamiento del cabildo

Es frecuente identificar al Ayuntamiento con el nombre de cabildo; esto responde al hecho de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrenta. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a

cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo. Las sesiones pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclusivo para ese objeto, localizado generalmente en el interior del palacio municipal y al que se le denomina sala o salón de cabildos.

Las sesiones de cabildo pueden ser ordinarias o extraordinarias; cada Ayuntamiento determina con qué periodicidad se deberán realizar las sesiones ordinarias y llevar tal decisión a nivel de disposición reglamentaria en el bando de policía y buen gobierno. Las sesiones extraordinarias se realizan cuando la urgencia del caso lo amerita; para ello, cualquiera de los miembros del Ayuntamiento está en posibilidad de solicitar al presidente municipal que convoque al cuerpo edilicio a sesionar y discutir sobre el asunto motivo de la reunión y decidir acerca del mismo. El presidente municipal convoca y preside las sesiones, recurriendo para tal propósito al secretario del Ayuntamiento.

Sobre este particular, es de importancia destacar que son excepcionales los Ayuntamientos que se reúnen con estricta periodicidad, por lo que no hay regularidad en la celebración de sesiones ordinarias. Por la forma y las causas en las que se desarrollan y originan las reuniones de cabildo, en la gran mayoría de los Municipios del país, éstas generalmente son de carácter extraordinario.

El Ayuntamiento reside en la cabecera municipal, ésta se considera la principal localidad del territorio del Municipio y, en muchas ocasiones, es calificada de manera informal como capital del mismo, precisamente porque en ella se asienta el órgano superior de gobierno: el Ayuntamiento.

Autoridades auxiliares

Sin embargo, es oportuno señalar de nuevo que en las demás comunidades dispersas en el territorio municipal, con cierta importancia demográfica, hay representantes del Ayuntamiento que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio Ayuntamiento que, en la generalidad de los casos, duran en su cargo un año, con la posibilidad de reelección. Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del Ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades. Son diferentes las denominaciones que reciben en los distintos Estados: pueden ser delegados municipales, agentes municipales, comisarios municipales, presidentes auxiliares y juntas municipales, cuando esta representación recaen en más de una persona.

Una situación que es muy común encontrar, es la que se refiere al doble cargo que ocupan estos representantes del Ayuntamiento, ya que generalmente el delegado, comisario o agente municipal es a la vez líder o representante de la comunidad agraria, ya sea ejidal, comunal o de pequeña propiedad. Este fenómeno es prácticamente normal, sobre todo en los Municipios rurales y semiurbanos del país, que son la mayoría.

Las facultades que tienen estas autoridades auxiliares son prácticamente las mismas que tienen los Ayuntamientos y que les permiten actuar en sus jurisdicciones para mantener el orden., la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, así como la funcionalidad de los servicios públicos de acuerdo con las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales (36).

b) Facultades Municipales.

En el campo del Derecho Administrativo es realmente imposible crear consenso sobre los términos y significados, acerca de como debemos aludir genéricamente a las actividades que corresponde realizar a un ente público; y así tenemos que algunos tratadistas hablan de **funciones**, otros de **atribuciones**, algunos de **competencia**, de **facultades** y otros mas de **obligaciones** y esto es lo que precisamente trataremos de dilucidar.

Iniciamos con el término **Funciones**. En su forma verbal, funcionar quiere decir llevar a cabo, actuar, ejecutar. En el sentido meramente jurídico, la función es relacionada con la triple actividad que corresponde desarrollar al Estado; así tenemos que las tres clásicas funciones - Legislativa, Ejecutiva y Judicial - integran la competencia de un ente público de gobierno y administración federal, provincial o comunal.

En opinión del maestro Gabino Fraga, (37), la expresión que se adecúa mas a la actividad del Estado, es precisamente la de **atribuciones**, pues como el mismo explica : " Su connotación gramatical es la adecuada para designar cualquier tarea atribuida al Estado para designar la realización de sus fines".

36. Gustavo Martínez Cabañas, La Administración Estatal y Municipal de México, INAP, Hanóbrus, 1993, Págs. 110 y 111.

37. Citado por Teresita Rendon Huerta Barrera, Opus cit, pag. 171.

Se pueden resumir las atribuciones de que goza el Estado contemporáneo en tres grandes categorías : I. Las atribuciones de policía o coacción. II. Las atribuciones de fomento. III. Las atribuciones de servicio público y de seguridad social..

Según Lascano (38), **competencia** es "la capacidad del órgano del Estado para ejercer la función jurisdiccional ". Para Alsina (39) es la " aptitud del juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado"; para Carnelutti (40), " El poder perteneciente al oficio o al oficial consideradas en singular"; para Goldschmidt (41), "El ámbito de actuación de los distintos tribunales en sus relaciones entre sí". Todas estas definiciones de los procesalistas clásicos están enfocadas estrictamente a la actividad jurisdiccional en el campo del Derecho Privado.

En cuanto a la competencia administrativa, señalaremos, que si hablamos de la administración como la suma de funciones específicamente administrativas que se atribuyen a los órganos de la Administración Pública, la competencia expresa, en primer lugar, lo que la Administración puede hacer respecto de los particulares. Señala los fines que ella puede atender en el empleo de un poder capaz de subordinar o desplazar a los intereses privados. En segundo lugar, la competencia significa el reparto entre todas las administraciones públicas del cumplimiento de los fines públicos; expresa lo que a cada una de ellas le corresponde llevar a cabo. Manuel M. Diez considera que la competencia es " la aptitud legal de un órgano ".

En cuanto a los criterios de clasificación de la competencia son tres : a) El objetivo, competencia por razón de materia; b) El funcional, competencia por razón de grado; c) El territorial, el territorio es un límite de hecho a la actividad, que por razón de materia o de grado, está atribuida al órgano.

Facultades, esta expresión denota gramaticalmente " aptitud, potencia física o moral, poder, derecho para hacer una cosa " y deriva del latín *faculta*, -atis; posibilidad de hacer algo, o bien, legitimidad para actuar.

Aplicaremos esta última acepción; ya que en el mismo principio de legalidad se encuentra implícita esta sinonimia: " la entidad pública a través de sus titulares, está facultada o legitimada para hacer sólo lo que la ley expresamente establezca".

38, *Ibidem*, pag. 173.

39, *Ibidem*.

40, *Ibidem*.

41, *Ibidem*.

Consideraremos válida la equiparación entre facultad y legitimidad; y así diremos que esta última es el fundamento del poder político, cuando el gobernante lo ejerce con conciencia de su derecho a gobernar y los gobernados reconocen de alguna forma este derecho.

Obligación, es el vínculo que sujeta a hacer o abstenerse de hacer una cosa, la obligación jurídica garantiza el resultado por el Derecho con medios coactivos y arbitrados por el ordenamiento.

Los elementos de la obligación jurídica son : a) sujeto activo; b) sujeto pasivo; c) Objeto o prestación; d) Vinculación jurídica que liga a aquellos en torno a la realización de ésta.

El concepto de obligación referido al Estado, puede ser concebido sólo y cuando se atienda a la combinación entre los elementos de la obligación, lo que nos dará los siguientes supuestos : 1. Cuando la obligación es cumplir y hacer cumplir sus fines : encontramos al Estado como sujeto activo de la obligación; 2. Cuando la obligación se deriva de la institución jurídica de la responsabilidad : encontramos al Estado como sujeto pasivo de la obligación.

Analizada esta terminología concluimos . El orden jurídico atribuye al Estado una competencia; ésta se integra y exterioriza por funciones; en virtud de esa competencia, el Estado está facultado o legitimado para cumplir sus fines y obligado a hacerlos cumplir (42).

Bajo este panorama y después de analizar las 31 leyes orgánicas municipales (43), se concluye que las más importantes y comunes facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, son las siguientes:

- Expedir y publicar su reglamento interior y el bando de policía y buen gobierno y, en general, los reglamentos que requiere el Municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.
- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales en materia municipal.
- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Nombrar las representaciones del Ayuntamiento en las divisiones territoriales del Municipio.

42. Teresa Rendón Huerta Barrera, Derecho Municipal, Editorial Porrua , 1985, Pags. 171-181.
43. Escuela Libre de Derecho, Opus cit.

- Solicitar a los poderes del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

- Nombrar al secretario del Ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal y removerlos por causa justificada.

- Formular anualmente la iniciativa de ley de ingresos, remitiéndola al Congreso local para su aprobación.

- Formular y aprobar anualmente el presupuesto de egresos.

- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o por el propio Ayuntamiento.

- Rendir al Congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.

- Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley.

- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del Municipio.

-Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas.

- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.

- Concesionar la prestación de los servicios públicos, con la autorización previa de la autoridad estatal respectiva.

-Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.

- Formular la estadística municipal.

- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales, cuando así lo soliciten.

- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.

- Conceder licencia a sus miembros hasta por 30 días.

- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidades provenientes de faltas o delitos oficiales.

- Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.

- Participar en los términos de la legislación correspondiente en la planeación y procesos de conurbación.

-Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación del plan municipal de desarrollo urbano y a la expedición de declaratorias y provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios .

- Ejecutar el plan municipal de desarrollo.

- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guarden los negocios municipales.
- Prevenir y combatir, con auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la drogadicción y toda actividad que implique una conducta antisocial.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
- Vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo.
- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejo de tutelas.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
- Cuidar el crecimiento ordenado y el embellecimiento de los centros de población.
- Coadyuvar en la protección ecológica del Municipio y promover la educación ecológica entre la comunidad.
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales y proveer lo conducente para su sostenimiento.
- Apoyar las tareas de asistencia social que se efectúen en el Municipio.
- Fomentar las actividades económicas en su Municipio.
- Enviar al Congreso local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos que afectan los ingresos posteriores a su administración municipal.
- Designar la oficialidad y la gendarmería del cuerpo de policía preventiva municipal y los empleados de ésta, excepto en los casos en que la cabecera municipal sea la capital del Estado.

Facultades y obligaciones de los miembros del Ayuntamiento.

Las facultades descritas con anterioridad son las que pueden ejercer las autoridades municipales como cuerpo colegiado, esto es, el Ayuntamiento en pleno; sin embargo, cada uno de los miembros integrantes de éste, en lo individual, es sujeto de obligaciones y cuenta con sus propias facultades.

Facultades del presidente municipal :

Así tenemos que el presidente municipal, al mismo tiempo que es miembro del Ayuntamiento, es el representante político y administrativo del mismo. Es

también el responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio Ayuntamiento con base en los criterios y las políticas establecidas por éste, situación que lo coloca como el encargado de realizar la administración del Municipio.

Para cumplir con dichas responsabilidades, la Constitución local y la ley orgánica municipal señalan las facultades y obligaciones que tiene el presidente municipal. Del análisis de estos ordenamientos jurídicos de las 31 Entidades, se desprenden como las facultades más importantes las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y resoluciones del Ayuntamiento.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad solamente en caso de empate.
- Convocar al Ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten cualquiera de sus integrantes.
- Celebrar, a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al Municipio, ya sean éstas federales, estatales o municipales.
- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y representante del Ayuntamiento en las divisiones del territorio municipal.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento.
- Cuidar que los órganos administrativos se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento disponiendo de lo necesario para mejorar sus tareas.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Vigilar el cumplimiento de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.
- Someter al Ejecutivo estatal, a nombre del Ayuntamiento, la aprobación del plan municipal de desarrollo urbano y las declaraciones de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Dirigir y supervisar el cumplimiento del plan municipal de desarrollo urbano.

- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.
- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal y que la inversión de los fondos municipales se haga con estricto apego al presupuesto.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.
- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Visitar los poblados del Municipio por lo menos una vez al año.
- Solicitar autorización del Ayuntamiento para ausentarse del Municipio por más de 15 días.
- Informar al Ayuntamiento una vez al año del estado que guardan los negocios municipales y todas las demás facultades que le otorguen las leyes y reglamentos estatales.

Facultades del síndico

El segundo miembro del Ayuntamiento en orden de importancia, es el síndico procurador municipal o síndicos municipales, cuando existe más de uno. Es responsable de vigilar los aspectos financieros del Ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte y procurar los intereses municipales.

Entre sus principales facultades y obligaciones, destacan las siguientes:

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.
- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al Congreso local la cuenta pública municipal.
- Legalizar la propiedad de los bienes patrimoniales municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.

- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.
- Fungir como agente del ministerio público en los Municipios donde no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista, así como también las demás que le otorgan las leyes y reglamentos del Estado.

Facultades de los regidores

Finalmente, se encuentran los regidores que también asumen un doble papel en su calidad de autoridades municipales. El primero, al formar parte del Ayuntamiento y participar en las decisiones que éste toma en pleno. Y, el segundo, como titulares responsables de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de actividad pública que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la ley orgánica municipal respectiva.

Las obligaciones que tienen los regidores al integrar el Ayuntamiento, es decir, al formar parte del pleno son, según el análisis efectuado, las siguientes:

- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento informando a éste de sus resultados.
- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.
- Suplir las faltas temporales del presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en que haya sido electo.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.
- Las demás que les otorgue la ley y los reglamentos estatales.

En el otro plano, es decir, cuando los regidores en su carácter individual asumen la titularidad de alguna comisión encargada de atender las distintas ramas de la actividad pública, la ley orgánica municipal, además de indicar la cantidad y el tipo de comisiones, establece las facultades de éstas.

Son muy variadas las comisiones existentes en los Municipios de una misma Entidad Federativa y en pocas ocasiones coinciden con las que funcionan en otro estado. Esto quiere decir que tampoco en este aspecto hay homogeneidad en cuanto al número y características de esta forma de división de funciones

propias del gobierno municipal; sin embargo, se pueden señalar entre las comisiones más comunes las siguientes:

- Gobernación
- Hacienda municipal
- Educación pública y cultura
- Salud pública
- Ecología
- Asistencia social
- Obras públicas
- Industria
- Comercio
- Agricultura y ganadería
- Seguridad pública
- Recreación, turismo y deportes
- Servicios públicos.

Cabe destacar que no todas esas comisiones existen en un solo Municipio. De las 31 leyes orgánicas municipales se extrajeron las que son más comunes, pero es muy importante dejar claro que hay comisiones que se encuentran funcionando en la mayor parte de los Municipios, independientemente de las características económicas, financieras y administrativas o del grado de desarrollo que tengan. Estas comisiones son las de gobernación, hacienda, educación pública y cultura, salud pública, obras públicas, seguridad pública y de servicios públicos.

Ahora bien, es precisamente de las características económicas, financieras y administrativas de las que depende la existencia o no de una determinada comisión. Así por ejemplo, en los Municipios rurales o semiurbanos cuya actividad económica principal es la agricultura, es muy común encontrar en el seno del Ayuntamiento una comisión de agricultura y ganadería que atiende a nivel local los asuntos relacionados con esta actividad. Por el contrario, en los municipios rurales ubicados en la sierra de Oaxaca o Guerrero, es poco factible la existencia de comisiones encargadas de atender asuntos relacionados con la industria o la pesca, ya que es evidente que las actividades son inexistentes o con muy poca posibilidad de desarrollo en estas comunidades.

Esta situación nos permite afirmar que hay una relación directa entre el tipo de Municipio y las responsabilidades del Ayuntamiento, que se reflejan en una primera instancia a través de las comisiones. A reserva de que más adelante se

establezca una tipología municipal, se requiere señalar que son los factores económicos, urbanos, demográficos, culturales, políticos y sociales que prevalecen en el territorio municipal, los que condicionan el número de comisiones y las características de ellas.

Asimismo, puede ser que no exista una comisión con alguno de los títulos señalados con anterioridad, pero que en el fondo atienda el mismo tipo de asuntos, o bien, que existan otras comisiones a través de las cuales se realiza el trabajo de alguna de las descritas. Por ejemplo, hay Municipios en los que no existe comisión de servicios públicos. Sin embargo, se sustituye con comisiones de agua potable y alcantarillado, de rastro y panteones, alumbrado público, de mercados, etc. Es decir, se atiende a los servicios públicos básicos a través de varias comisiones que vigilan la problemática de un servicio específico. Este fenómeno se encuentra también estrechamente ligado a las circunstancias reales que prevalecen en el Municipio y que determinan la composición y el funcionamiento del Ayuntamiento.

El impulso y la promoción de alguna actividad por parte del gobierno federal o estatal, a causa de la instrumentación de alguna política en particular, origina la creación de comisiones para su atención en la localidad (44).

c) Facultades Normativas del Municipio

Uno de los contenidos que mayor relevancia tiene para la organización y funcionamiento de los Municipios, dentro de las leyes orgánicas municipales es el de la Facultad Reglamentaria, misma que según Gustavo Quiroga Leos, para los Ayuntamientos "significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales en el ámbito territorial de su Municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas".

Al respecto, el propio artículo 115 constitucional previene en su fracción II que "los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán 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".

44. Gustavo Martínez Cabañas, La Administración Estatal y Municipal de México, INAP/Hambrás, 1993, Págs. 112-116.

El elemento a destacar de dicha fracción es el de las bases normativas que en algunos Estados de la República Mexicana se incorporaron básicamente en la Ley Orgánica Municipal.

El sentido fundamental de las bases normativas es la determinación de lineamientos generales para que los Ayuntamientos desarrollen de manera consistente y legal el ejercicio de la potestad reglamentaria.

El instrumento jurídico por excelencia que utilizan cotidianamente los Ayuntamientos para dirigir las acciones del gobierno y su relación con los miembros de la comunidad y de la sociedad municipal en su conjunto es el Bando de Policía y Buen Gobierno que, desde la instauración del Municipio en América fue la principal "ordenanza" de los Ayuntamientos, su naturaleza es de carácter político, social y administrativo, en él se conjugan los principales elementos para regular el gobierno de la comunidad desde las disposiciones que caracterizan los valores municipales como son el Lema y el Escudo, hasta otros ordenamientos que regulan el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes del Municipio.

Las principales materias que tiene como objeto regular son : La división política del Municipio y la adscripción en cada una de sus jurisdicciones de una autoridad auxiliar; las determinaciones acerca de la población municipal en su carácter de habitantes, vecinos y ciudadanos principalmente; las bases generales de la integración del Gobierno y la Administración Municipal; las bases normativas para la organización de materias propias del Municipio, tales como la hacienda, el desarrollo de los centros de población y los servicios públicos; las disposiciones generales encaminadas a regular las actividades productivas, agrícolas, comerciales y de servicios de los ciudadanos, y los ordenamientos en materia de seguridad pública con una serie de reglas que previenen la comisión de delitos de carácter administrativo que pudieran afectar la higiene, seguridad y estabilidad social del Municipio.

En él se encuentran elementos orgánicos y de garantías sociales y económicas con lo cual se verifica el principio de legalidad del gobierno municipal ya que en última instancia, el Bando esta extendiendo el conjunto de ordenamientos que emanan de las Constituciones General de la República y las correspondientes a los Estados.

Según el Manual de Reglamentación Municipal "el reglamento es una colección ordenada de reglas y preceptos que se dá para la ejecución de una ley

o para el régimen de una corporación, dependencia u otro servicio"; en el mismo sentido puntualiza que "el reglamento es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley" (45).

Sin embargo, el mismo manual señala que en el caso de los reglamentos expedidos por los Ayuntamientos se está ante el caso de reglamentos autónomos, derivados del ejercicio de una facultad reglamentaria que se encuentra expresamente en la fracción II del artículo 115 constitucional.

Así, ante esta peculiaridad es necesario distinguir al reglamento municipal de otros cuyo origen es alguna instancia administrativa.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano el reglamento "Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa" (46).

Esta interpretación es producto del artículo 89 constitucional que prevé la facultad reglamentaria del Presidente de la República para "proveer", en la esfera administrativa, la observancia, exacta de la ley.

De ahí que la facultad reglamentaria, sea atribuida en primera instancia al Ejecutivo con una naturaleza de interpretación administrativa de la ley.

Hasta aquí se comprende la función de un reglamento como norma que complementa o amplía la ley en una relación intrínseca que determina linealmente el carácter del reglamento en función de cualquier cambio o adecuación de dicha ley.

Los Reglamentos Municipales no están sujetos a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, debido a las disposiciones señaladas en la fracción II del actual artículo 115 constitucional que otorgan facultades propias en la materia en favor de los Ayuntamientos.

45. Citado por Arturo Positífes Martínez, La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1988, Pág. 56.
46. Idem, pag.57

De ahí que algunos autores como Quiroga Leos (47), se inclinen a definir los reglamentos municipales como "Autónomos" y otros cuestionen dicho carácter en tanto que su contenido es posible por las "bases normativas" que establecen para el efecto reglamentario las legislaturas locales.

Las características generales de los reglamentos ,son las siguientes:

- Son de carácter general, abstracto e impersonal.
- Son de interés público y observancia obligatoria.
- Se expiden solemne y formalmente en sesión de cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.
- Extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal.
- Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo.
- Regulan el ámbito local en un esquema federalista. Su expedición cumple requisitos similares al proceso legislativo (iniciativa, revisión, discusión, adecuación, aprobación, expedición e inicio de vigencia.
- Constituyen una fuente de Derecho en el ámbito municipal.
- Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala o pirámide Jurídica.

Circulares. Son oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interior del Ayuntamiento y la Administración Municipal, que giran órdenes expresas sobre algún asunto en particular.

Disposiciones administrativas. Son documentos de carácter oficial que establecen y regulan los sistemas y procesos de la Administración Municipal tales como: manuales administrativos y guías e instructivos; documentos que establecen los enlaces de la comunicación administrativa e institucional como son: acuerdos, memoranda, comunicados y avisos.

Las disposiciones administrativas comprenden también ordenamientos y avisos a los particulares, tal y como ocurre con el cierre obligatorio de establecimientos en ciertas fechas y horarios.

47, *Ibidem*.

Aunque el carácter de estas resoluciones del Ayuntamiento es eminentemente administrativo su función en la escala jurídica es determinante ya que en ellos se cimenta la estructura y funcionamiento del Municipio.

Sin embargo, es importante reconocer que en la mayor parte de los Municipios de México poco se ha avanzado para la concreción de sistemas administrativos que dirijan su acción con fundamento en un cuerpo reglamentario, por lo que se requiere la revisión de la plataforma legal que sostiene a la facultad reglamentaria, y el planteamiento de los factores que limitan su ejercicio (48).

Con base en el análisis de las funciones y estructura del gobierno y Administración Municipal puede inferirse que el Reglamento es un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernativa en dos vertientes básicas: del Ayuntamiento hacia la población; de la población entre sí y con relación al Ayuntamiento.

El reglamento municipal es el modelo del deber ser y el punto de referencia para ubicar un acto en las fronteras jurídicas de lo permitido y lo prohibido en el ámbito municipal.

De ahí que la reglamentación sea fuente de derecho del Municipio por lo que, en dicho carácter, el reglamento tiende a reunir una serie de condiciones que lo aproximan al conocimiento, consenso y cumplimiento por parte de la comunidad municipal. Dentro de estos principios destacan :

La Racionalidad Jurídica, que representa la manifestación normativa expresa, general y obligatoria de los actos, hechos y situaciones que la Ley, la jurisprudencia, la costumbre y la suma de necesidades locales determine como indispensables para su reglamentación. Este principio induce a reglamentar solo aquello que sea justificable para contar una referencia en la calificación y evaluación de determinados actos, o bien para frenar o controlar la comisión de faltas que perjudique el interés público y privado.

Adaptabilidad.--Bajo este principio se enmarca la suficiencia y simpleza de la norma reglamentaria determinada por la cultura ciudadana política, jurídica y administrativa preponderante en la municipalidad, de tal manera que la norma se apegue a la realidad y no la realidad al precepto normativo.

JR, Arturo Posadas Martínez, La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y Administración Municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1988. Págs. 55-60.

Orden Jurídico Municipal.--El reglamento representa la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal, en consecuencia es el instrumento que instruye y educa a la autoridad municipal y a la población en los principios y preceptos del ámbito local y del Estado en general, por lo que su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos municipales.

De estos tres principios se deriva una conclusión:

El reglamento es el elemento jurídico rector de los actos gubernativos del Municipio, por lo cual rebasa su mera definición legalista por su acción en lo político, social y administrativo dentro del espacio de una municipalidad.

Ilustremos la importancia que presentan los reglamentos en el gobierno y la Administración Municipal con el siguiente cuadro de ventajas :

En el orden gubernativo: Aportan una imagen del Ayuntamiento ante la comunidad desde el punto de vista político y administrativo ya que establecen los principios de actuación de la autoridad municipal con respecto a los gobernados.

En el orden jurídico: Evitan la improvisación o actuación subjetiva de la autoridad municipal frente a sucesos, actos y situaciones de carácter legal; el reglamento resguarda jurídicamente la decisión validándola frente a cualquier posible recurso o interpretación.

En el orden administrativo: Genera un orden al definir facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades y servidores públicos municipales en el ejercicio de la función pública. El reglamento permite tomar un punto de referencia (norma escrita) para efectuar un acto o tomar una decisión.

En el orden social: Garantiza a la Comunidad que los actos del gobierno municipal se fundamentan en el principio de la legalidad y en consecuencia, puede la población recurrir ante el Ayuntamiento para solicitar servicios de diversa índole con un conocimiento básico de su función en el ámbito local.

Hagamos ahora una agrupación de Reglamentos Municipales de acuerdo a la materia a que se refieren :

Gobernación.-

Bando de policía y buen gobierno o Bando Municipal.
Reglamento de seguridad pública.
Reglamento de policía y tránsito.

Promoción de desarrollo municipal.

Reglamento Interior del Comité de Planeación Municipal.
Reglamento de Protección Ecológica.
Reglamento Interior de Organos de Participación Comunitaria.

Organización Interior del Gobierno y Administración Municipal.

Reglamento Interior del Ayuntamiento.
Reglamento Interno u Orgánico de la Administración Municipal.
Reglamento Interior de Trabajo.
Reglamento de Adquisiciones, Almacenes e Inventarios.
Reglamento Interior de Policía Municipal.
Reglamento de Hacienda Municipal.

Organización y regulación de los Servicios de la Administración Municipal

Reglamento de Obras Públicas.
Reglamentos de Servicios Públicos.
Reglamentos de Construcciones y Fraccionamientos.
Reglamentos de Permisos y Licencias

Actividades de los particulares :

Reglamento de establecimientos comerciales y de servicios
Reglamento de horarios de establecimientos comerciales.
Reglamento de expendios de bebidas alcohólicas.
Reglamento de comercio ambulante
Reglamento de espectáculos y diversiones públicas
Reglamento de aparatos electromecánicos y sonoros.

Es necesario señalar también que algunas importantes áreas de la actividad municipal que no están reglamentadas por los Ayuntamientos como es el caso de :

Planeación del desarrollo municipal.

Control de la gestión en la administración municipal, la contabilidad, el presupuesto y gasto municipal.

Control de las empresas paramunicipales y organismos descentralizados del Municipio (49).

c) Normatividad Municipal y Estado de Derecho.

Como elementos fundamentales del Estado de Derecho es posible destacar los siguientes:

1) El reconocimiento de la superioridad y preeminencia de los valores éticos del Derecho.

2) La voluntad de asumir soberanamente como propios dichos valores.

3) Un conjunto de reglas que permitan hacer realidad tales valores dentro de una comunidad de determinada.

4) Esas reglas deben derivar de la Constitución Política de cada país y en su conjunto forman el Derecho Positivo.

Los principios fundamentales que deben cumplirse y de los cuales debe partir la formulación de tales reglas en un Estado de Derecho son:

1) La existencia de una Constitución escrita y rígida, que determine con claridad cuales son los órganos del Estado.

2) La delimitación legal de las correspondientes atribuciones y competencias.

3) La supremacía constitucional sobre cualquier otra norma.

4) La congruencia y sujeción de todo el orden jurídico a la Ley Fundamental, lo que implica que a ella se ajusten todas las leyes, reglamentos, decretos y demás disposiciones de carácter general.

5) La determinación constitucional de una serie de garantías para la persona humana, tanto individuales como sociales, que no puedan ser violadas por ninguna ley o autoridad.

6) El reconocimiento del principio de legalidad que se traduce en la prohibición a las autoridades para actuar si no hay alguna ley o norma de carácter general que se los permita.

7) El respeto irrestricto a la garantía de audiencia, que impide privar a alguien de sus derechos, sin previo juicio en que se le conceda la oportunidad de defenderse.

8) El equilibrio del poder público y la división de las tres funciones fundamentales, con un sistema de frenos y contrapesos para evitar abusos y extralimitaciones.

9) El establecimiento de mecanismos de participación de la ciudadanía, en los asuntos públicos, mediante una organización electoral confiable, para el logro de un gobierno auténticamente representativo.

10) La pluralidad, veracidad y libre competencia de los medios de información tales como la radio, la televisión, la prensa, etc., que permitan no sólo el conocimiento de las actividades gubernamentales, sino su vigilancia y censura.

11) El establecimiento --tanto en la Constitución como en las demás leyes-- de un sistema de impugnaciones, esto es juicios y recursos, tanto jurisdiccionales como administrativos.

Al hacer alusión al tercer elemento del Estado de Derecho contemporáneo, ciertas corrientes contemporáneas parten de la idea de que no hay lagunas en la ley, y de que para aplicar el Derecho positivo no se requiere acudir a las fuentes supletorias del Derecho, en virtud de que es en el ordenamiento jurídico, donde debe encontrarse la solución a todos los casos que plantea la realidad, lo que sin duda pone de manifiesto la necesidad de replantear la validez de esa afirmación.

Tales asertos adquieren una enorme dimensión en países que, como el nuestro, tienen fijada su tradición jurídica en el Derecho escrito y que hemos

visto, basan la actuación de sus órganos estatales en el principio de legalidad, por estar inmersos dentro de un Estado de Derecho.

En este sentido resulta evidente la necesidad de ubicar los reglamentos en la jerarquía normativa (50).

Al desarrollar este tema, García Máynez (51) explica: El orden jurídico es una larga jerarquía de preceptos, cada uno de los cuales desempeña un papel doble: en relación con los que le están subordinados, tiene carácter normativo; en relación con los supraordinados, es acto de aplicación... El ordenamiento jurídico no es una sucesión interminable de preceptos determinantes y actos determinados, sino que tiene un límite superior y otro inferior. El primero denominado norma fundamental, el segundo está integrado por los actos finales de ejecución, no susceptibles ya de provocar ulteriores consecuencias... La norma suprema es un principio límite, es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría... El orden jerárquico normativo de cada sistema de Derecho se compone de los siguientes grados:

1. Normas constitucionales.
2. Normas ordinarias.
3. Normas reglamentarias.
4. Normas individualizadas.

En el contexto de Derecho Mexicano, el autor de referencia distingue los siguientes grados:

1. Constitución Federal.
2. Leyes federales y tratados internacionales.
3. Normas cuyo ámbito espacial de vigencia está constituido por el territorio de los Estados de la Federación y el de las islas sobre las que hayan ejercido jurisdicción los Estados.
4. Leyes locales ordinarias: orgánicas, de comportamiento o mixtas.
5. Normas reglamentarias.
6. Municipales.
7. Individualizadas: contratos, resoluciones judiciales y administrativas, testamentos.

50. Teresita Rendón Huerta Herrera, 'Tesis Doctoral, Teoría y Técnica de la Reglamentación Municipal en México. UNAM, Págs. 18-20.
51. Citado por Teresita Rendón Huerta, Opus cit. pag. 18

Como se observa, las normas de carácter municipal ocupan en tal escala el penúltimo lugar en orden descendente. Esto no significa en modo alguno que su importancia, validez y obligatoriedad sean menores, dado que en un Estado de Derecho todas las disposiciones tienen un campo de regulación y cubren una función específica. Si bien es cierto que su ámbito territorial de validez es más pequeño que el de las leyes estatales o federales, igualmente cierto es que todas, al ser Derecho positivo son jurídicamente exigibles y en su conjunto no son más que la significativa autolimitación del Estado de Derecho.

En ese sentido, la teoría del Estado de Derecho como conjunto de autolimitaciones que el Estado se impone a sí mismo, quedando en consecuencia subordinado a su propia legislación positiva, se debe principalmente al gran teórico alemán del Estado, Jellinek, quien la formuló como pretendida solución al irresoluble problema al que conduce el positivismo, a saber: cómo limitar al Estado por medio del Derecho, cuando se da por sentado e indiscutible que no hay más Derecho que el emanado del propio Estado. Evidentemente, las autolimitaciones han sido fructíferas en la línea de conseguir una mayor sujeción de la Administración.

Como principio general, los reglamentos suponen la existencia previa de una ley, su cumplimiento, se realicen puntualmente. Sin embargo, esto no ocurre en el ámbito municipal, donde los reglamentos que expide el cuerpo edilicio son **autónomos**, porque no surgen de una ley, ni se crean como complemento o derivación de ésta.

La facultad municipal en análisis, proviene de la Constitución misma, que confiere directamente a los Ayuntamientos esta atribución. Su magnitud dentro de la jerarquía normativa, no ha sido suficientemente apreciada. Y esto tal vez sea sólo un reflejo de la escasa o nula importancia que suelen concederle los miembros de los Ayuntamientos, en ocasiones por la falta de una preparación idónea, en otras, porque su dimensión dentro del orden jurídico, se pierde en la rutina de una administración casi doméstica, que se basa en la costumbre.

No sólo el estudio, conformación y expedición de reglamentos de calidad, en contenido y forma, producirá el cambio radical en favor del Municipio, se requerirá el diseño y ejecución de un sistema capaz de hacerlos cumplir, dentro del orden y del respeto a los derechos fundamentales de la persona (52).

CAPITULO 3

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

- a) **Concepto e importancia de la Justicia Administrativa.**
- b) **Evolución de la Justicia Administrativa.**
- c) **Justicia Administrativa en el México actual.**

CAPITULO 3

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

a) Concepto e importancia de la Justicia Administrativa.

Iniciaremos el presente capítulo con el concepto que de la Justicia Administrativa nos da Héctor Fix-Zamudio, " Entenderemos por Justicia Administrativa como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa, y que como ejemplo señalamos : las leyes de procedimiento administrativo; los recursos internos; así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas" (53).

El principio de la legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de alguno de los elementos del acto administrativo; competencia, forma, motivo, objeto o mérito debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento (54).

Tan variada resulta, empero, la incidencia del principio de legalidad sobre el obrar estatal que innumerables han sido las obligaciones y consecuencias derivadas de él. Basta señalar, a mero título enunciativo, las siguientes vías utilizadas para garantizar el debido respeto de este principio :

53. Héctor Fix Zamudio, Introducción de la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, El Colegio Nacional, 1983, Pág. 53.
54. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, 1985, Pág. 580

1. El sometimiento de toda actividad estatal al ordenamiento jurídico (con especial sujeción a la Constitución y a las leyes formales) en virtud del cual toda afectación o limitación sustancial a los derechos de libertad y propiedad de los administrados debe ser impuesta por una norma de jerarquía legal ;
2. El establecimiento de una jerarquía normativa como consecuencia de la cual el obrar administrativo no puede contrariar disposiciones de rango superior, empezando por la Constitución;
3. La existencia de una prohibición dirigida a la Administración (consecuencia de la subordinación del proceso jurídico administrativo y del principio de jerarquía normativa) a fin de que ella no derogue normas superiores ni altere por vía singular lo establecido por ella a través de disposiciones generales dictadas con anterioridad;
4. La obligación de que la Administración actúe a efectos de poner fin a las situaciones ilícitas y satisfacer las necesidades lícitas de los integrantes de la comunidad;
5. El sometimiento de la actividad estatal al interés público, razón por la cual toda decisión administrativa debe ser el resultado de "un debido proceso de razonabilidad"; y
6. La exigencia de que toda violación a la legalidad sea rectificadas por la Administración o susceptible de ser impugnada ante quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función materialmente jurisdiccional dada la primacía establecida constitucionalmente (55).

Frente al riesgo siempre presente de regímenes totalitarios, que persiguen la concentración de las potestades públicas y el correlativo sometimiento del individuo para engrandecer al Estado, la existencia de un poder, institucionalmente independiente, protector de las libertades públicas, aparece como una salvaguarda esencial.

55. Guido Santiago Tawil, Administración y Justicia, Ediciones de Palma Buenos Aires, 1993, Págs. 44 y 45

La disponibilidad de la revisión jurisdiccional es considerada como una condición necesaria para legitimar las prerrogativas de la Administración; se ha observado que a la Administración no le preocupa tanto la legitimidad de su conducta como la obtención de un resultado positivo respecto del problema que enfrenta. De ahí, entonces, la necesidad de encomendar el control a un cuerpo independiente de la Administración activa.

La mera posibilidad de un control desapasionado, mas allá de las decisiones a que el tribunal llegue, produce un saludable efecto en los cuadros administrativos. El enfoque totalizador del juez le permite armonizar la visión parcializada del órgano administrativo, encargado de la aplicación de una ley determinada, con el conjunto de las normas y principios legales y constitucionales que constituyen el plexo jurídico (56).

Un Estado sin Justicia Administrativa, no es un Estado de Derecho, que solo puede decirse realmente realizado bajo un sistema amplio de garantías jurídicas en favor de los administrados frente a los desbordes y arbitrariedades de la Administración Pública.

Esta tutela de los administrados frente a la Administración Pública se ejerce mediante tres clases de remedios diferentes : a) políticos, consistentes especialmente en el contralor parlamentario sobre la acción del poder Ejecutivo; b) administrativos , consistentes en el control que la propia Administración realiza en el orden interno, de oficio, ya sea preventivo o represivo, y en el que ejerce a petición del interesado mediante la revocatoria y el recurso jerárquico ; c) jurisdiccionales, conquista fatigosa y relativamente reciente, como se ha dicho, propios del Estado moderno de Derecho y que sirven para caracterizarlo cabalmente como tal.

Los controles de orden político o administrativos sobre los distintos órganos de la Administración, , constituyen el modo primario mediante los cuales se provee a asegurar la legalidad y la eficiencia de los actos administrativos. Se hace pues indispensable la existencia del tercer tipo de control, sin el cual no existe, evidentemente, un Estado de Derecho (57).

56, Hector A. Maral, Control Judicial de la Administración Pública, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1984, Volumen I, Págs. 1-4.
57, Enciclopedia Jurídica Orbea, Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, Tomo XVII, Págs. 561

En la actualidad, es un principio admitido sin discusión el de que la Administración solo puede y debe actuar subordinada al derecho y que su actividad debe ser jurídica, tanto en el fondo como en la forma de los actos por los cuales expresa su voluntad. Pero, no obstante, puede ocurrir que la actividad administrativa no se ciña al derecho y que desconozca o perturbe los derechos de los administrados.

Ante tal posibilidad surge la necesidad de establecer un adecuado control de los actos de la Administración, que posibilite su examen, para precisar si se adecuan o no al orden legal vigente y, en caso contrario, para restablecer, por vía directa o indirecta, el imperio de la juridicidad administrativa.

De ahí la importancia de que la acción de control se dirija y recaiga sobre un acto ya dictado, para examinarlo y determinar sobre su legitimidad, y en su caso, corregir y subsanar sus deficiencias.

Dentro de esa categoría figuran los recursos administrativos, que siempre se articulan respecto de actos pronunciados por la Administración.

Así como el control administrativo que no solo es llevado a cabo por los órganos de la propia Administración Pública, mediante los recursos administrativos, sino que se desahogan por medio de un procedimiento jurisdiccional, que concluye por una sentencia, que declara la regla de derecho que es aplicable a determinada situación jurídica; siendo el caso del el contencioso-administrativo, o sea, la contienda entablada entre la Administración Pública y los administrados, ante un órgano jurisdiccional, para discutir la validez o invalidez, conforme al derecho aplicable, de un acto administrativo (58).

De acuerdo con lo expuesto, la Justicia Administrativa puede ser definida como aquella rama de la justicia que comprende los principios y los mecanismos jurídicos que regulan el reencauzamiento de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular.

Al lado del concepto de Justicia Administrativa, existen otros conceptos a los que se ha pretendido dar una connotación semejante, como son: 1. El de jurisdicción administrativa; 2. Proceso administrativo; y 3. Contencioso administrativo, por lo que es preciso referirnos brevemente a esas denominaciones.

1. **Jurisdicción administrativa.** Jurisdicción es la potestad (poder-deber) conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias y declarar, de manera vinculativa y supra-partes, cuál de las pretensiones se ajusta al derecho objetivo. Esta potestad se califica como administrativa por razón de la materia en que se resuelven conflictos entre partes, una de las cuales es siempre la Administración Pública. Es preciso aclarar al respecto, primero, que la expresión jurisdicción administrativa se utiliza frecuentemente en el lenguaje jurídico con otros significados, especialmente para referirse al conjunto de órganos a los que se confiere la función pública de hacer justicia en ese campo específico y, segundo, que el control jurisdiccional sobre la función administrativa del Estado constituye ciertamente el más importante, pero no el único medio de control jurídico de la Administración, como quedó ya asentado.

2. Respecto al **proceso administrativo**, este concepto "hace referencia sólo a la serie de actos a través de los cuales se requiere y ejerce la función jurisdiccional, sin que comprenda, en estricto sentido, a los órganos que conocen de dicha serie.

3. Finalmente, por lo que se refiere al **contencioso administrativo**, con él se expresa la contienda entre un particular y la Administración Pública, cuando ésta actúa con imperio, dejando excluido aquel ámbito de actividad en el que, con apariencias de particular, toma parte de una serie de actos jurídicos que tienen trascendencia en el campo que se le ha encomendado, por lo que, aún cuando posea un significado muy preciso, ya no responde a las exigencias de la teoría moderna del Estado de Derecho, por no integrar todas las cuestiones jurisdiccionales en que la Administración Pública actúa como sujeto de derecho.

Por lo anterior y siguiendo el pensamiento de Fix-Zamudio, concluimos que el concepto de justicia administrativa es más amplio que los correspondientes a las anteriores denominaciones, ya que es comprensivo de todas las cuestiones jurisdiccionales en que la Administración Pública interviene, y comprende

además, lo que, de acuerdo con la tradición francesa, se ha denominado como jurisdicción retenida, la cual se refiere a los recursos administrativos que los particulares pueden interponer a efecto de que la misma autoridad pública realice una autotutela regulada y obligatoria (59).

Y sin duda que la implementación de una eficaz Justicia Administrativa es de importancia capital porque de ese modo el principio general (60) de igualdad jurídica, no se circunscribe únicamente a la igualdad de los gobernados ante la ley, sino que se proyecta a la Administración Pública ya sea respecto a las normas generales y objetivas como a los actos administrativos concretos creadores de situaciones jurídicas subjetivas (61).

Y a efecto de tener una idea mas amplia de la importancia que tiene la institución en estudio, haremos referencia a los derechos administrativos, de los que son titulares los gobernados y que son tutelados precisamente por la Justicia administrativa.

Los derechos administrativos son aquellos que establecen las directrices de actuación, responsabilidades, límites y garantías a las que debe sujetarse el Estado y la autoridad pública en sus relaciones con los particulares. Entendiéndose para el Estado con respecto a los individuos, como una obligación, y de los individuos hacia el Estado como un derecho, pero también, y en esto consiste el cruzamiento tangencial, como una corresponsabilidad de los propios individuos en su gestión directa o como coadyuvante en el cumplimiento de otros derechos. Reforzando esta apreciación, puede citarse a Gabino Fraga, quien da otra pauta para el reconocimiento de estos derechos: "los derechos administrativos tienen un contenido positivo, consistente en el poder de exigir del Estado las prestaciones establecidas por las leyes".

Como unidad conceptual, los derechos administrativos brindan al hombre una relación legal con el Estado por medio de normas, sistemas, y procedimientos legales, sancionados por el derecho público. A este respecto, aquí se afirma que son aquellos por los que el particular puede ejercer sus

59. Juan Carlos Cassagne, *opus cit.*, Págs. 51

60. Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, pag. 72, traducción del ingles, Barcelona, 1984. Mencionado por Juan Carlos Cassagne en los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo, pag. 27. Abelardo Perrot, Buenos Aires, 1990. Llamo "principio" a un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considere deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad.

61. Pedro López Ríos, *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano*, Universidad de Guanajuato, 1995, Págs. 30-32

prerrogativas, en la relación que guarda con el Estado en materia de servicios públicos como punto medular, y en asuntos administrativos de índole pública que afecten directa o indirectamente sus intereses garantizados por la ley.

Los derechos administrativos se pueden separar en tres grandes grupos según Gabino Fraga:

- 1) Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración a las prestaciones de los servicios administrativos.
- 2) Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración,
- 3) derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración".

Esquematisando estos derechos, según los rubros señalados por Fraga, se esta ante tres momentos de relación entre el particular y el Estado:

Primero, en la asunción, recepción o efecto de actos administrativos que materializan en obras, servicios, y gestiones directas, la acción del aparato público (sobre todo del poder ejecutivo y los ayuntamientos);

Segundo, la posibilidad de exigir a los gobernantes que se apeguen a los principios jurídicos que les delimitan su radio de acción, lo que los obliga a una gestión eficaz y eficiente; y

Tercero, aquellos derechos que resultan como protección y reintegración de los bienes patrimoniales y morales de los individuos que sean afectados por la actuación de un órgano público (62).

62. Arturo Pontífies Martínez y Daniel Poblano Chávez, *Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano*, INAP, A.C., 1993, Págs. 109, 112 y 113.

b) Evolución de la Justicia Administrativa.

El principio de legalidad, propio del Estado de Derecho, presupone, como hemos señalado en el capítulo anterior, que toda violación formal o material a la legalidad sea rectificadora por la propia estructura administrativa o resulte al menos susceptible de ser impugnada ante quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional.

Si bien los avances obtenidos en los distintos sistemas jurídicos contemporáneos han resultado hasta el momento disímiles y el alcance del control al que se ha arribado en la mayor parte de ellos dista de haber alcanzado su punto ideal, debe reconocerse que el cambio producido desde la ley francesa del 16-24 de agosto de 1790, que establecía en el título II, artículo 13 : " las funciones judiciales están y han de permanecer siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni emplazar ante ellos a los administrados por razón de sus funciones"; y el decreto del 16 de Fructidor del año III (3 de septiembre de 1795) que prohibía a los tribunales conocer de los actos de Administración, cualquiera sea su especie, hasta nuestros días ha resultado significativo.

Basta advertir en ese aspecto que aunque esas disposiciones se presentaban como resultado de la división de poderes, ella aparecía entendida en la práctica, únicamente, como la exención jurisdiccional pura y simple de las operaciones administrativas, cayendo así en el sistema tradicional de Administración absolutista . Lo propio aconteció, en su momento, en el derecho español .

De ese modo, hasta que el Consejo de Estado Francés se adentró, a fines del siglo XIX, en forma decidida en el control de la legalidad del obrar administrativo por intermedio de su recurso por exceso de poder, la idea predominante era aquella para la cual juzgar a la Administración equivalía a administrar. Desde esa óptica se entendía, en primer lugar, que los órganos a quienes se les encomendaba la función de juzgar a la Administración debían encontrarse dentro de la propia estructura administrativa (jurisdicción retenida). Segundo, que los actos en que se manifestaba el poder de mando de la Administración - es decir su *imperium* - no podían ser controlados por otro Poder distinto, en ese caso el Judicial.

Si bien numerosos países siguieron el modelo francés, cuyo rigor original se vio atenuado por la descollante labor efectuada por su Consejo de Estado en la búsqueda e implementación de novedosas técnicas de fiscalización, otros optaron por un camino distinto en el que otorgaron a los jueces un papel preponderante (63).

Veamos pues como se desarrollaron los sistemas de control de legalidad de la actividad de la Administración :

El sistema administrativo francés, llamado sistema administrativo o de jurisdicción administrativa fue uno de los primeros en surgir, mediante el se reconoció la existencia, dentro del ámbito de la propia Administración, de una jurisdicción contencioso-administrativa independiente del poder judicial.

Esta estructura derivó de la particular interpretación otorgada en esa nación al principio de separación de poderes, producto de una interpretación incorrecta de Montesquieu y los legisladores franceses de la realidad política inglesa de su momento y en especial de las enseñanzas de Coke y Locke quienes propugnaban la separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y por virtud de dicha interpretación la Administración no podía ver dificultada su labor por la acción de los magistrados, ni los funcionarios administrativos ser citados por los jueces en razón de sus funciones.

Estructura y funcionamiento del sistema francés.

En el ejercicio de la función jurisdiccional, el sistema francés se estructuró fundamentalmente alrededor de dos instituciones fundamentales; los hoy llamados tribunales administrativos (*tribunaux administratifs*), órganos locales del contencioso y el Consejo de Estado (Conseil d'Etat), sin perjuicio del conocimiento sumamente restringido de los tribunales judiciales en supuestos tales como la gestión privada de los servicios públicos; vías de hecho y algunos casos de responsabilidad.

El acceso a la jurisdicción administrativa se estructuró, por su parte, en base a dos vías procesales clásicas, no modificadas por la reciente reforma.

En primer lugar, un recurso contencioso de plena jurisdicción, denominado también recurso subjetivo, en el que se exige obligatoriamente patrocinio letrado y mediante el cual se persigue la reparación de una situación jurídica individual lesionada en un verdadero litigio entre partes.

63, Guido Santiago Tawil, Op. Cit., Págs. 51, 52 y 53.

En el la intervención del tribunal administrativo resulta amplia pues se encuentra habilitado para condenar pecuniariamente a la Administración o reformar total o parcialmente la decisión impugnada. Mediante esta vía, para cuya procedencia se requiere la acreditación de un derecho subjetivo lesionado (*droit personnel violé*), se dirimen esencialmente, entre otros, los conflictos que reconocen un origen contractual en aquellos supuestos en que resulta competente la jurisdicción administrativa.

En segundo término, un recurso de anulación, de legalidad o *por exceso de poder*, cuya iniciación no requiere patrocinio letrado, se encuentra sujeta a un plazo de caducidad (*délais pour agir*), y mediante el cual se persigue únicamente restaurar la legalidad administrativa con la anulación de la actuación impugnada.

Nacido como vía excepcional, el recurso por exceso de poder ha terminado desplazando, sin embargo, al de plena jurisdicción como vía genérica de acceso a la jurisdicción administrativa.

Mediante su utilización el Consejo de Estado delineó en gran medida lo que es hoy en día el derecho administrativo moderno reconociendo, por ejemplo, como vicios del acto administrativo susceptibles de impugnación primero a la incompetencia, al vicio de forma, como subespecie de aquella incompetencia, a la desviación de poder y finalmente a la llamada "violación de la ley".

En la práctica, y en tanto se consideró que por su intermedio se persigue, exclusivamente, la defensa de la legalidad administrativa, razón por la cual se lo denominó recurso objetivo, las exigencias en materia de legitimación para su procedencia han resultado tradicionalmente mas leves que las requeridas en el supuesto del contencioso de plena jurisdicción, exigiéndose únicamente la existencia de un interés personal y directo en el impugnante.

Frente a la necesidad de adaptar las estructuras de la jurisdicción administrativa francesa a la evolución cuantitativa de su contencioso-administrativo en 1987 creó las llamadas Cortes Administrativas de Apelaciones (*Cours administratives d'appels*), competentes para actuar ante las apelaciones interpuestas contra las decisiones de los tribunales contencioso-administrativos, que relega al Consejo de Estado a una función esencialmente de casación.

El ejemplo francés permite deducir algunas de las características típicas de que gozan los tribunales establecidos bajo el sistema administrativo de jurisdicción delegada. Entre ellas se destacan su pertinencia a la

Administración, aún cuando actúan separados de los cuadros de la Administración activa; la ausencia de toda vinculación con el Poder Judicial.

Los sistemas judicialistas.

El sistema norteamericano.

El principio de separación de poderes recibió, como hemos visto, distintas interpretaciones, la revisión judicial de la actividad administrativa fue otorgada en los Estados Unidos a un poder independiente (el judicial) al que los constituyentes de 1787 optaron por otorgarle el control de legitimidad no solo en los actos de los particulares, sino también de las autoridades públicas. A pesar de haberse invocado en ambos el principio de separación de poderes.

Dentro del esquema federal, los tribunales norteamericanos de distrito, de circuito y la Suprema Corte, ejercen un poder en gran medida independiente al que les otorgo el Legislador, pudiendo determinar ellos no solo que las *administrative agencies* (entes administrativos que crean reglas, las ejecutan y deciden los reclamos que le son efectuados por partes con intereses contrapuestos) se han excedido en su obrar de los límites constitucionales, sino también que el Congreso se ha excedido en sus atribuciones al otorgar a los entes determinadas competencias. Controlan, además, el ejercicio de las atribuciones discrecionales de los entes a fin de evitar que éstos excedan los límites fijados por la legislatura al amparo de la Constitución

Desde esta óptica, el control judicial ha abordado tres aspectos de las decisiones administrativas: sus conclusiones jurídicas, las determinaciones fácticas (*findings of facts*) y el procedimiento utilizado para el dictado de la decisión objeto de revisión. El papel de los tribunales norteamericano se ha limitado en esta materia a controlar que la rama ejecutiva del gobierno no ejerza su autoridad de modo abusivo en detrimento de los derechos de los particulares, evitando sustituir por lo general el obrar considerado ilegítimo.

En los supuestos en que se alega la inconstitucionalidad del obrar administrativo, los tribunales norteamericanos realizan, por lo general, la siguiente operación de control. En primer lugar, examinan la interpretación efectuada por el ente de su propia competencia a fin de asegurar que no se encuentre actuando mas allá de ella. Superada esa etapa, los tribunales verifican si el obrar impugnado es ilegítimo interpretando la norma en forma tal de evitar su consolidación o, en el caso en que el vicio sea atribuible al Congreso, declarando su inconstitucionalidad.

El sistema belga.

La constitución belga de 1831 atribuyó a los tribunales judiciales competencia sobre todos los litigios en que interviniera la Administración, con independencia del tipo de normas sustantivas que resultaran de aplicación.

Bajo este sistema, el órgano judicial conocía y decidía en las cuestiones contencioso-administrativas, con exclusión de cualquier otra autoridad. El control de los tribunales se limitaba en él a verificar la legitimidad del obrar impugnado y/o a la condena pecuniaria de la Administración, no encontrándose habilitados para examinar la oportunidad o el mérito de las decisiones administrativas.

Los sistemas mixtos.

Con esta denominación se ha calificado tradicionalmente a sistemas como el adoptado originariamente en Prusia en el año 1875, y posteriormente en todo el imperio germano. Su principal característica es que los tribunales se encuentran integrados en parte por quienes pertenecen a la carrera judicial y en parte por quienes no pertenecen a ella, actuando como tribunales independientes de la administración activa y de la jurisdicción ordinaria.

También pueden calificarse como mixtos a aquellos sistemas, como el italiano, en los cuales aún cuando existen tribunales estrictamente administrativos, su competencia no se extiende en forma exclusiva a los actos de la Administración sujetos al derecho administrativo, compartiéndola con los tribunales civiles.

El sistema italiano actual se caracteriza así por la coexistencia, en sede administrativa, de una jurisdicción general (de legitimidad) y de dos jurisdicciones especiales (la de mérito y la exclusiva). La jurisdicción de legitimidad, dirigida a la tutela de los intereses legítimos, sólo permite al juez administrativo anular el acto impugnado en caso de existir violación de la ley, incompetencia o exceso de poder, en diferencia de lo que ocurre en el caso de la jurisdicción ordinaria que se encuentra habilitada para satisfacer totalmente las pretensiones del particular. La jurisdicción de mérito, limitada a aquellos supuestos indicados expresamente en la ley, habilita al juez administrativo a pronunciarse también sobre este aspecto del acto valorando si se ha hecho o no

un buen ejercicio de las potestades administrativas. Finalmente la jurisdicción exclusiva permite al juez administrativo conocer en determinadas materias en vía principal aunque se trate de la tutela de derechos subjetivos. (64)

La jurisdicción administrativa se ha clasificado, de acuerdo a la extensión de sus facultades en tres sectores : Jurisdicción retenida, jurisdicción delegada y jurisdicción de plena autonomía.

1) Jurisdicción retenida.

Se entiende por **jurisdicción retenida** la que se realiza por organismos situados dentro de la esfera de la administración activa, pues si bien poseen cierto grado de independencia funcional sus decisiones no son obligatorias, sino que requieren de la homologación, es decir, de su reconocimiento, por parte de las autoridades administrativas de la mayor jerarquía, y esta fue la situación legal del Consejo de Estado francés desde su creación en 1790 hasta la reforma esencial de 1872, través de la cual se ampliaron sus facultades.

2) Jurisdicción delegada.

La **jurisdicción delegada** se configura cuando el órgano o tribunal administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la Administración, ya que formalmente dichos organismo siguen perteneciendo a la esfera de la propia administración, si bien con una autonomía mayor que la del sector antes mencionado; pues la ley les ha delegado las facultades jurisdiccionales que pertenecían anteriormente a las autoridades administrativas y el ejemplo mas evidente es el del mencionado Consejo de Estado francés a partir de la citada reforma de 1872.

3) Jurisdicción de plena autonomía

Finalmente, el tercer sector se puede calificar como de **jurisdicción dotada de plena autonomía**, y se configura cuando el órgano que resuelve las controversias administrativas, pertenezca o no formalmente al departamento judicial, dicta sus fallos de manera autónoma, sin vinculación ni siquiera formal con la administración activa,

64, Guido Santiago Tawil, Opus Cit. Págs. 54, 55, 56, 57, 60-73.

Otra clasificación que se ha formulado, también por la influencia francesa, se refiere a los efectos del fallo pronunciado por los tribunales u organismos de Jurisdicción administrativa, de manera que se ha distinguido entre la *jurisdicción de nulidad y la de plena jurisdicción*. La primera, que es la prevaleciente, implica únicamente la nulidad del acto o la resolución impugnados, a fin de que la autoridad administrativa que las expidió las sustituya por otras providencias, de acuerdo con los lineamientos de resolución judicial.

Por el contrario, cuando se ejercita la llamada plena jurisdicción, que no debe confundirse con la plena autonomía, se pronuncia, si procede, una condena específica a determinadas prestaciones a cargo de la administración y en beneficio del particular reclamante, señalándose como las hipótesis más frecuentes las relativas al examen de la legalidad de los contratos de obras o servicios públicos; la responsabilidad personal de los funcionarios, y la responsabilidad patrimonial o económica de la misma administración (65).

De acuerdo con los motivos aducidos para impugnar los actos administrativos la doctrina y la jurisprudencia italianas, debido a la importancia práctica que representa para el funcionamiento de su sistema de jurisdicción administrativa, ha elaborado la siguiente clasificación :

Jurisdicción de legitimidad

A través de los procesos de legitimidad será revisada la validez jurídica de un acto administrativo impugnado. En este caso el juzgador actuará como juez de derecho, y su poder de decisión será similar de un juez de casación.

Los vicios jurídicos de los que un acto puede encontrarse afectado básicamente son: ilegalidad, incompetencia y exceso de poder, y son aquellos en los que la administración viola las normas jurídicas que regulan sus actividades.

Jurisdicción de mérito

Mediante los procesos de mérito, el acto administrativo será impugnado respecto de su justificación, conveniencia y oportunidad desde el punto de vista administrativo. El acto impugnado será examinado en cuanto a la posible existencia de vicios administrativos. En este caso el juez valorará el acto con el criterio de un prudente y buen administrador. Su poder de decisión se considera

65, Héctor Fix Zamudio, Opus Cit., Págs. 57-60

como un poder de reforma , pues puede sustituir el acto injusto o inoportuno por uno justo y oportuno (66).

c) La Justicia Administrativa en el México actual.

El derecho administrativo mexicano tiene su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la justicia administrativa en México está asegurada mediante dos sistemas jurisdiccionales, el judicialista, de raíz anglosajona, representado por el proceso de garantías constitucionales (juicio de amparo), y los tribunales autónomos de lo contencioso-administrativo, originarios de la familia jurídica romano-germánica en su versión institucional francesa.

Ambos sistemas han surgido en respuesta a necesidades de la realidad mexicana, el judicialista a mediados del siglo XIX y el contencioso-administrativo autónomo en la primera mitad del siglo XX. No obstante, existen otros antecedentes como la ley Lares de 1853 .

Específicamente, dentro de la Constitución Política de la República quedan incluidos derechos administrativos. En especial los más importantes o representativos están previstos dentro de la parte dogmática, en los artículos 14, 16, 17 y en la orgánica el 103, 104, 107 y 116.

El artículo 14 Constitucional menciona la no retroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna, asimismo hace referencia a que ningún individuo puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos si no es a través de un juicio legal, con todo un procedimiento formal y ante tribunales establecidos con anterioridad; este punto es aplicable a los procedimientos administrativos.

Este artículo no consigna propiamente una garantía administrativa; sin embargo, la interpretación actual, no escrita, del precepto incluye la materia administrativa como un área que abarca esta garantía individual de la Constitución.

66, José Luis Vázquez Alfaro, Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, UNAM, 1991, págs. 37 y 38.

El artículo 16 Constitucional nuevamente se refiere al procedimiento legal para afectar a una persona, su familia, domicilio, papeles o posesiones. Al referirse a la autoridad administrativa, en el párrafo segundo, marca su competencia legal en las visitas domiciliarias y los límites de su actuación que se circunscriben a una supervisión y vigilancia de los establecimientos y papeles fiscales para que cumplan con los requisitos establecidos por las leyes y normas que de ellas deriven.

Con respecto al artículo 17 de la Constitución, se aborda el derecho de toda persona para que se le administre justicia por tribunales, los cuales tendrán la obligación de emitir sus resoluciones en corto tiempo, de manera completa e imparcial y sin costo alguno para las personas afectadas.

El mismo artículo en su párrafo tercero menciona que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Al pasar a la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 103 fija la competencia de los tribunales judiciales de la federación para resolver las controversias que se susciten por violación de garantías individuales.

El artículo 104, fracción I-B, establece los recursos de revisión interpuestos contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo referidos en la fracción XXIX-H del artículo 73, reservando al poder legislativo la facultad de instituir tribunales de lo contencioso-administrativo como instancias especializadas y calificadas para resolver, de manera directa, asuntos del orden material generados en la relación autoridad-ciudadano.

El artículo 107 se destina al juicio de amparo, el cual se aborda en un apartado específico por ser de importancia en el ejercicio de los derechos individuales en general y de los derechos administrativos en especial.

El artículo 116 constitucional fue reformado en 1987, y actualmente en su fracción V permite crear tribunales de lo contencioso-administrativo en las Entidades Federativas.

En los Estados, dichos tribunales tienen las mismas características de los federales, es decir, plena autonomía para dictar sus fallos, dirimir controversias entre la administración pública estatal y los particulares, establecer normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones. Estos tribunales representan un gran avance puesto que los estados pueden resolver controversias en sus ámbitos de competencia; sin embargo, el ámbito municipal todavía carece de ordenamientos jurídicos dinámicos para resolver este tipo de conflictos locales.

Hagamos ahora un resumen de las disposiciones donde aparecen señalados directa o indirectamente derechos administrativos del hombre y el ciudadano :

- En las garantías individuales de la Constitución General de la República
- En las prerrogativas que la Constitución de los Estados otorga a ciudadanos originarios de la entidad
- En las disposiciones constitucionales sobre juicio de amparo
- En la legislación fiscal federal, estatal y municipal
- En la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos
- En la Ley General de Asentamientos Humanos
- En la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente
- En los códigos de procedimientos administrativos y leyes de justicia administrativa del orden estatal
- En la reglamentación del Departamento del Distrito Federal
- En las leyes orgánicas de las administraciones federal, estatales y municipales
- En la legislación federal y estatal en materia de planeación
- En los decretos que crean organismos para la defensa de los derechos humanos
- En la legislación urbanística local
- En los reglamentos expedidos por los ejecutivos federal y estatales
- En los bandos y reglamentos municipales.

La vía mas adecuada, hasta la actualidad, para ejercer los derechos administrativos son los tribunales y órganos creados para dirimir las controversias entre la administración y los particulares.

A partir de 1936 se tiene un antecedente en materia contencioso - administrativa con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, destinado a conocer lo contencioso fiscal. Para 1938 es creado el Tribunal de Arbitraje en materia laboral y, en 1971, nace el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal (no obstante que desde 1967 el artículo 104 constitucional autorizó la institución de tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de autonomía para dirimir controversias entre la Administración Pública Federal, del Distrito y Territorios Federales y los particulares) cuyo objetivo actual es dirimir las controversias y conocer de los juicios promovidos contra los actos administrativos que las autoridades del Departamento dicten, ordenen o traten de ejecutar en agravio de los particulares. Este Tribunal está dotado de autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Puede inclusive anular un acto y condenar a la autoridad impugnada pudiendo obligarla a la realización de otro acto, modificando el acto impugnado o adicionándolo.

Con el Tribunal Fiscal se da una pauta, con los códigos fiscales de la federación de 1937 y 1939, para consolidar un tribunal contencioso-administrativo de anulación.

En la justicia administrativa mexicana, los tribunales administrativos son instancias que forman parte del ejecutivo en los diferentes ámbitos de gobierno, aunque su creación quede dentro de las competencias del poder legislativo federal o estatal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede, mediante el recurso de revisión, tomar una decisión definitiva aún en contra de los tribunales administrativos.

Otros órganos que resuelven administrativamente asuntos entre gobierno y particulares son: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Dirección de la Propiedad Industrial, Dirección General del Derecho de Autor, entre otros. La primera rige entre las compañías de seguros y los asegurados. La segunda comprende la Ley de Propiedad Industrial en materia de patentes y marcas y la tercera refiere a la Ley Federal sobre derechos de autor. Estas tres autoridades administrativas dictan resoluciones de primera instancia que pueden llegar, en su caso, hasta el juicio de amparo.

Podría decirse que el perfil de estos derechos en la actualidad es el siguiente:

- Se encuentran dispersos en múltiples ordenamientos y por la existencia

de un régimen federal, se distribuyen en el orden de las competencias federales, estatales y municipales, con las que el particular guarda relación directa.

- Presentan una definición media en cuanto a la capacidad de acción de los particulares para su uso, se establecen más bien como obligaciones, responsabilidades y compromisos de la autoridad, más que como medios de apercibimiento para una actuación del servidor público en términos de eficacia y eficiencia.
- Se tienen mejor precisados jurídicamente aquellos derechos administrativos de carácter clásico, como son los de tipo fiscal, los recursos de petición, revisión, reconsideración, anulación y queja, entre otros.
- Sus alcances y ventajas no son del dominio general de la población.
- Los procedimientos para hacer valer estos derechos en litigios están inmersos en disposiciones mixtas administrativas y de carácter fiscal (67).

Se hace necesario hacer referencia a los Tribunales encargados de impartir la justicia administrativa en nuestro país, comenzando por el ámbito federal.

EL Tribunal Fiscal de la Federación fue creado en virtud de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de Agosto de 1936, emitida por el presidente Lázaro Cárdenas del Río, con base en un proyecto encomendado por el entonces Secretario de Hacienda Don Narciso Bassols a los juristas Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén. Surgió como organismo de jurisdicción delegada, puesto que dictaría sus fallos "en representación del Ejecutivo de la Unión" y con absoluta independencia de las autoridades administrativas (art. 20. de la Ley de Justicia Fiscal).

Tal situación implicaba, por una parte, que su adscripción formal fuese al Poder Ejecutivo y, por otra, que sus sentencias se impugnasen en amparo de doble instancia, en los términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, por considerarse como actos formalmente administrativos.

67. Arturo Venuti Martínez y Daniel Poblano Chávez, *Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano*, INAP, A.C., 1993. Págs. 172-181.

En una segunda etapa de su evolución, el Tribunal adquirió autonomía formal del Poder Ejecutivo, con base y a partir de la Ley Orgánica vigente desde el primero de abril de 1967, cuyo artículo primero disponía, igual que la Ley en vigor, publicada el 2 de febrero de 1978, 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 esta Ley establece".

En esta segunda etapa el Tribunal es un organismo autónomo y luego la reforma constitucional de 1967 le otorgó un verdadero carácter judicial, ya que no sólo constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, sino también generó las reformas legales necesarias para establecer el amparo de una sola instancia contra sus sentencias definitivas, equiparándose así al Tribunal Fiscal con un juzgado Federal de Distrito. De esta manera, el perfil constitucional que se advierte, en cuanto a su adscripción formal, es el de un tribunal autónomo de cualquiera de los poderes públicos constituidos según la doctrina clásica.

Desde su creación en 1936 y hasta el 14 de enero de 1947, el Tribunal Fiscal se integró con quince magistrados, funcionando en pleno y cinco salas de tres magistrados cada una. Posteriormente, por decreto de 28 de diciembre de 1946 se aumentó a veintiuno el número de magistrados, distribuidos en siete salas y, por decreto de 29 de diciembre de 1961, se elevó a veintidós el número de magistrados, con el objeto de que el presidente no integrase sala.

El Tribunal Fiscal Federal conservó, hasta el 31 de julio de 1978, la misma estructura e igual número de magistrados, funcionando de manera centralizada en el Distrito Federal, mientras que a partir de su nueva Ley Orgánica publicada el 2 de febrero de 1978 y en vigor desde el primero de agosto del mismo año se inició una nueva etapa, muy importante en la evolución orgánica de este Organismo, al desconcentrarse en todo el país mediante salas regionales, igualmente integradas cada una con tres magistrados que resuelven en forma colegiada los asuntos planteados a su consideración. Se creó, asimismo, una Sala Superior con sede en el Distrito Federal, que se integra con nueve magistrados y cuyas funciones básicas son: fijar la jurisprudencia del Tribunal, resolver los juicios con características especiales de cuantía o importancia y trascendencia que establece la Ley, conocer de las excitativas de justicia y resolver los conflictos de competencia entre las salas regionales (68).

El sistema adoptado para la selección de los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación viene a ser el de nombramiento por el Ejecutivo, con la intervención del Senado de la República; los requisitos previstos por la ley Orgánica son : ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta años, de notoria buena conducta, licenciado en Derecho con título debidamente registrado ante la Secretaría de Educación Pública, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de su designación y con tres años de práctica en materia fiscal (69).

La competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, comprende a la fecha materias administrativas como la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas realizados por la Administración Pública centralizada; pensiones civiles y militares con cargo al Erario Federal o a los Institutos de Seguridad Social respectivos; responsabilidad no delictuosa de los funcionarios o empleados federales; proveídos de multas por infracciones a las normas administrativas, o las señaladas en otras leyes como en tratándose de fianzas establecidas en favor de autoridades federales; responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, derivada de faltas administrativas; en materia de comercio exterior, previo agotamiento del recurso administrativo de revocación, etc. Su regulación vigente se prevé en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978.

La Ley de Justicia Fiscal acogió también una de las ideas ya aceptadas por la Suprema Corte de Justicia de nuestro País, en el sentido de que la Administración Pública puede ser actora en juicio cuando estime que una resolución administrativa, favorable a un particular, debe anularse por razones de ilegalidad, a lo cual la doctrina administrativa denomina como juicio de lesividad.

Veamos algunos de los principios en el aspecto procesal que rigen el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. El particular deberá probar la nulidad de las resoluciones emitidas por las autoridades, y se instituyó la presunción, *juris tantum*, de su validez.

El proceso fiscal es escrito y el desarrollo fragmentado y discontinuo, además se considera sumario, ya que su fase postulatoria y probatoria se acumulan, no solo para el ofrecimiento de pruebas sino también para su desahogo parcial.

69. Gonzalo Armenta, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Manuel Porrúa, S.A. Librería, Págs. 124 y 125.

Al fallo del Tribunal se le concedió el carácter de cosa juzgada desde el punto de vista formal toda vez queda abierta la posibilidad del juicio de garantías, y contra la sentencia pronunciada, el particular o la autoridad podrán interponer el juicio de amparo directo o recurso de revisión, respectivamente, ante el tribunal colegiado que corresponda, el cual decidirá la controversia como órgano jurisdiccional de última instancia.

Las pretensiones que pueden ser ejercidas mediante el juicio de anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación son : por incompetencia, por vicios de formalidades esenciales en la formación o emisión del acto impugnado, por violación o incorrecta aplicación de la Ley y por desvío de poder.

El proceso administrativo fiscal está regulado por el Código Fiscal Federal de 31 de diciembre de 1981, en su título VI denominado " Del procedimiento contencioso administrativo" y se prevé en el artículo 197 la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre y cuando se refiera a instituciones establecidas en el Código Fiscal y la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso administrativo.

El proceso de referencia es de carácter impugnativo, siendo que su objeto es el control de la legalidad (70) pues, ordinariamente en el litigio fiscal es el deudor, determinado por el accertamiento administrativo, quien al ser coaccionado por el aparato de coerción estadual procede a iniciar el proceso para evitar el cumplimiento, contra su voluntad, de una obligación que estima como inexistente o de menor entidad (71).

En lo que se refiere al ámbito estatal el panorama es el siguiente : la fracción V al artículo 116 de la Constitución Política de la República establece: " 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

70. Pedro López Ríos, opus cit., Págs 92-114

71. Gonzalo Armenta, opus cit., pág. 192.

Pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

Respecto al contencioso administrativo Vázquez Alfaro señala:

En términos generales podemos definirlo como el procedimiento llevado ante un órgano jurisdiccional, con objeto de que resuelva de manera imparcial y suprapartes una controversia surgida entre los particulares y la administración pública.

El término "contencioso administrativo" se utiliza desde el siglo pasado, y como parte de la influencia francesa fue trasladado a nuestro ordenamiento por los juristas españoles.

Dolores Hedúan Viriés considera que el contencioso administrativo en el derecho mexicano implica atribuir a un tribunal situado fuera del Poder Judicial la solución de los conflictos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo. Implica también la independencia de este tribunal frente a los demás órganos del Poder Ejecutivo, y requiere de los jueces o magistrados el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos (72).

No en todas las entidades de la Federación se han establecido tribunales para el control de la legalidad administrativa y a continuación haremos referencia, primero, a las que cuentan con un sistema de jurisdicción administrativa, segundo, los Estados que cuentan con un sistema judicialista y por último a las Entidades Federativas que no poseen órganos jurisdiccionales administrativos.

Distrito Federal: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicada el 17 de marzo de 1971 (Con reformas en 1973, 1979, 1986 y 1994).

Sonora: Tribunal de lo Contencioso Administrativo (unitario). Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo, publicada el 26 de enero de 1977 y Código Fiscal publicado el 29 del mismo mes y año.

72. José Luis Vázquez Alfaro, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción Administrativa*, UNAM, 1991, págs. 30.

Tamaulipas: Tribunal Fiscal (unitario). Código Fiscal, publicado el 27 de diciembre de 1977 (que abrogó a la Ley de Justicia Fiscal de 29 de diciembre de 1951).

Hidalgo: Tribunal Fiscal Administrativo. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo y Código Fiscal del Estado, publicados el 31 de diciembre de 1981.

Jalisco: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Leyes Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo y del procedimiento contencioso administrativo, ambas publicadas el 24 de diciembre de 1983.

Guanajuato: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 24 de septiembre de 1985.

Querétaro: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada el 26 de diciembre de 1985. (Con reformas y adiciones publicadas el 27 de octubre de 1988).

Estado de México: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 31 de diciembre de 1986.

Guerrero: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada el 7 de julio de 1987.

Yucatán: Tribunal Contencioso Administrativo. Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo y Ley de lo Contencioso Administrativo, publicadas el 10 de octubre de 1987.

Baja California: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada el 31 de enero de 1989.

Veracruz: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa para el Estado, publicada el 14 de febrero de 1989. (Con reformas publicadas el 15 de mayo de 1990).

Morelos: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 14 de febrero de 1990.

Nuevo León: Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León. Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicado el 19 de junio de 1991.

Sinaloa: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa para el Estado, publicada el 26 de marzo de 1993 (que abrogó a la ley de Justicia Fiscal de 30 de abril de 1976).

San Luis Potosí: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 21 de abril de 1993.

Mientras que los cuatro siguientes son de indole judicial:

Chihuahua: Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a través de las salas civiles. Código Fiscal del Estado, publicado el 30 de diciembre de 1970.

Nayarit: Supremo Tribunal de Justicia. Código Fiscal del Estado, publicado el 26 de diciembre de 1976.

Aguascalientes: Supremo Tribunal de Justicia. Código Fiscal del Estado, publicado el 31 de diciembre de 1981.

Chiapas: Tribunal Superior de Justicia, a través de su sala administrativa. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 18 de enero de 1989.

B) Entidades sin jurisdicción administrativa propia

Finalmente, doce Entidades Federativas no poseen órganos jurisdiccionales administrativos ni tienen prevista su creación. Estas son:

Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas

El hecho de que las Entidades mencionadas no tengan implementada su jurisdicción para el control de la legalidad administrativa, no significa que el gobernado se encuentre indefenso ante una actuación irregular de la

Administración Pública Estatal, toda vez que, en ausencia o por vacío de poder jurisdiccional en el Estado, funge como contralor jurisdiccional el Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo biinstancial; sin embargo, la implícita renuncia de los Estados a ejercer su facultad soberana de revisar jurisdiccionalmente si los actos del Poder Ejecutivo se ajustan al derecho creado por la Legislatura, significa no sólo una desarmonía en la trípole de poderes públicos que deben conformar a un gobierno, según el diseño político constitucional del Estado moderno, sino también la merma de un sano federalismo al que están comprometidos a consolidar, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Federal (73).

Por lo que atañe a la organización territorial, en la mayoría de las legislaciones, es la centralización del tribunal en la capital del Estado, aunque existe una tendencia a la regionalización, como de hecho acontece según las leyes de jurisdicción administrativa de los Estados de México, Guerrero, Baja California, Veracruz, Chiapas, Morelos y Sinaloa. Ello depende, en gran medida, de cuestiones financieras y de las facilidades de comunicación al interior de cada entidad federativa que permitan la inmediatez de espacio y tiempo entre el gobernado y el juzgador (74).

Las Entidades Federadas que cuentan con órganos de jurisdicción administrativa, construyeron originalmente su competencia, por regla general, a la materia tributaria. Se exceptúan los tribunales del Distrito Federal y Sinaloa, que desde su creación obtuvieron una competencia material más amplia: el primero, para conocer de los juicios que se promuevan contra "los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten traten de ejecutar en agravio de los particulares", segundo, aparte de la materia fiscal, para conocer de multas administrativas, responsabilidad de funcionarios, pensiones burocráticas, indemnizaciones por expropiación, contratos administrativos, etc.

73, Pedro López Ríos, Opus cit., Págs. 117-121.

74, Idem. Págs. 123

Por lo demás, la tendencia que se advierte es la de transformar los tribunales de carácter exclusivamente fiscal. Otorgándoles competencia genérica, e incluso con extensión de competencia material al ámbito municipal. Así tenemos actualmente al Tribunal Fiscal de Tamaulipas, al que, permaneciendo como exclusivamente fiscal, se le extendió su competencia al conocimiento de actos de índole municipal; a los Tribunales del Estado de México, Guerrero, Baja California, Veracruz, Jalisco, Guanajuato, Querétaro y Nuevo León, a los cuales se otorgó competencia genérica y extensión al ámbito municipal.

En cuanto a los poderes del juzgador, la tendencia legislativa que se advierte en los últimos organismos jurisdiccionales creados, consiste en asignarles plena jurisdicción a efecto que puedan no sólo anular un acto administrativo, si no también modificarlo o emitir decisiones de condena, teniendo así la responsabilidad de impartir una justicia completa, conforme al postulado que establece el artículo 17 de la Constitución Federal (75).

El proceso fiscal o administrativo, como método concebido para resolver los conflictos de carácter administrativo entre los gobernados y la Administración Pública, es de naturaleza impugnativa, es decir, de control de la legalidad y derivado de su propia naturaleza, todas las leyes, con excepción de las correspondientes a los estados de México y Guerrero establecen como elemento esencial de la demanda la expresión de conceptos de anulación o de los agravios que causa la resolución impugnada; la suplencia en la queja deficiente no es la norma general, puesto que se considera al proceso administrativo como de estricto derecho y sólo es establecida por los tribunales del Distrito Federal, Hidalgo y Querétaro, referida a la materia administrativa no fiscal, por el de Guanajuato, bajo ciertas hipótesis, a toda la materia administrativa y fiscal y por los tribunales del Estado de México, Yucatán y Chiapas a todo el ámbito administrativo municipal sin restricciones, siendo obligatoria para todos y facultad discrecional para el último.

Algunos rasgos característicos de los procesos fiscales o administrativos estatales son los siguientes: a) se establece como ordenamiento supletorio el Código de Procedimientos Civiles del propio Estado; b) se otorga al juzgador facultad inquisitorial para el conocimiento de la verdad; c) se atribuye una valoración mixta respecto de las pruebas aportadas; d) se admite la posibilidad

del llamado "juicio de lesividad", con excepción del proceso administrativo de Guanajuato; y finalmente, c) se establece, en la mayoría, que cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso administrativo o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo intentar desde luego el juicio ante el Tribunal.

Un aspecto procesal importante es el relativo a la providencias precautorias referidas a la suspensión de los actos impugnados. Dicha medida se solicita, de acuerdo con un sistema, ante la propia autoridad ejecutora en tratándose de materia fiscal. Si esta autoridad niega o viola la suspensión, se ocurrirá ante el superior jerárquico si se está tramitando recurso administrativo, o ante el órgano jurisdiccional si se está tramitando el juicio, como acontece en la jurisdicción administrativa de Aguascalientes; y de acuerdo con otro sistema, directamente ante el órgano jurisdiccional que conoce la controversia. Así lo establecen, por ejemplo, los tribunales de Hidalgo y del Distrito Federal.

El objeto de la suspensión es mantener las cosas en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncie sentencia y se inspira en disposiciones similares a la Ley de Amparo, no otorgándose si se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio. Asimismo, en la mayoría se dispone que podrá concederse con efectos restitutorios, en los casos de privación administrativa de la libertad y, en tratándose de gobernados de escasos recursos económicos, cuando se impida el ejercicio de su única actividad de subsistencia (76).

Y como se ha visto en el México actual la Justicia Administrativa es una institución constitucional, cuyos Tribunales encargados de impartir la Jurisdicción Administrativa son, conforme a la extensión de sus facultades de plena autonomía, y por lo que se refiere a los efectos del fallo pronunciado son de anulación existiendo la tendencia hacia los de plena jurisdicción; y que ha adoptado las características de la corriente judicialista moderna, ya que de acuerdo con el sistema jurídico mexicano, las resoluciones del Tribunal Fiscal Federal y las de los Tribunales Estatales son revisables por el Poder Judicial de la Federación.

Capitulo 4

El Municipio y la Justicia Administrativa

- a) Autonomía del Municipio.**

- b) Autonomía Política.**

- c) Autonomía Administrativa.**

- d) Competencia de los Tribunales Contencioso -
Administrativos sobre los Municipios.**

- e) El necesario Control de la Legalidad Municipal.**

CAPITULO 4

EL MUNICIPIO Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

a) Autonomía del Municipio.

Etimológicamente el término "autonomía " significa regirse por sí mismo o capacidad de actuación espontánea. En la filosofía política era la condición de una comunidad política de dictarse leyes a sí propia.

En la teoría clásica de la comunidad política en Grecia, hay tres conceptos inseparables como notas tipificadoras de la *polis* y requisitos sin los cuales dejaría de ser tal : la libertad, la autarquía y la autonomía.

La libertad implicaba doble juego : en lo exterior, que ningún extranjero se entremetiera en el gobierno de la ciudad y en lo interior que ningún ciudadano lesionase la actuación de sus iguales dentro de las leyes estatuidas.

La autarquía es la autosuficiencia, el bastarse a sí misma en las necesidades económicas, el ser centro de vida capaz de existir sin apoyos permanentes o esenciales.

La autonomía supone el derecho de la ciudad a regirse por la mayoría de los hombres libres que la compusieran.

En la ciencia del Derecho político moderno, autonomía viene expresando capacidad de actuación sin trabas dentro de ciertos límites. Políticamente consiste en la capacidad por parte de determinados organismos o entidades infraestatales para gobernarse dentro de ciertas esferas territoriales o materiales sin ninguna interferencia extraña. Jurídicamente supone la capacidad de darse leyes propias en función de su autogobierno (77).

77. Nueva Enciclopedia Jurídica, Seis Editores, Barcelona, 1989, Tomo III, págs. 130-133.

Como característica del Municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local; y trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la Administración Federal, ni con el Gobierno del Estado.

Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencia, que los Municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las Entidades Federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.

La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales (78).

Respecto de la coexistencia entre dos órganos autónomos Rafael Bielsa nos dice: "Parecen excluyentes los conceptos de "autonomía de la comuna" y de su "dependencia respecto del Estado". Pero precisamente el concepto de autonomía si bien no supone relativa dependencia, implica siempre la existencia de un poder superior que reconoce a otra entidad (a la entidad autónoma) facultades de obrar en una determinada esfera, no excluye, sino que, por el contrario, explica la unidad del Estado.

Estado y Municipio son dos entidades cuyas actividades se desenvuelven en sus propias esferas, pero no en forma independiente esta última: el primero en la gestión de los intereses generales, y el segundo en la gestión de sus propios intereses, los locales, que son también generales, al menos mediatamente.

La facultad de gestionar sus propios intereses, que en lo administrativo se expresa en el concepto de autarquía, constituye en lo político, cuando esos

78. Miguel Azaña Roveno, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1991, Págs. 586

intereses son de orden local, la libertad de gestión municipal. Pero lo comprendido en la libertad municipal debe ceder a la unidad política del Estado, que es la mayor entidad política y administrativa, y que comprende, por eso, a toda la colectividad social, a todas las entidades locales, y en consecuencia implica la realización de los intereses generales. De ahí la noción de necesaria dependencia de todas las entidades autárquicas (provincias, comunas, etc.) respecto del Estado. Sin esa dependencia mediata o inmediata, no es posible la igualdad, porque el régimen municipal es el régimen de los fueros (ley, en sentido lato, de orden local o propio), así como la subordinación a un poder significa el imperio de la ley común." (79).

La afirmación de que el Municipio Libre es la base de la división territorial de los Estados, reconoce un ámbito geográfico determinado de validez de las propias normas que el Municipio tiene capacidad de darse. El que el Municipio sea base de la organización política del Estado significa que las comunidades locales disponen de sus propios órganos de poder que, de acuerdo con el principio democrático de la forma de gobierno federal y estatal, deben integrarse con base en la libertad popular (80).

El artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció al Municipio Libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia

La autonomía municipal, nos dice Arnoldo Sehwerert Ferrer (81), es "el derecho del municipio a darse sus propias normas, elegir libremente los gobernantes locales, y resolver, sin interferencias los asuntos propios de su comunidad".

A nuestro juicio, la autonomía municipal es el derecho del municipio para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas y resuelva sin interferencia de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; y que esta prerrogativa de autonomía se encuentre definida y garantizada en el ordenamiento supremo del Estado.

79. Rafael Bielsa, Principios de Régimen Municipal. Abeledo-Perrot Buenos Aires, 1962, págs. 62 y 63

80. Mario Moya Palencia, El Régimen Municipal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Julio-Agosto 1981, No. 3, págs. 144.

81. Citado por Carlos F. Quintana Roldán, Principales consecuencias jurídicas de las reformas al artículo 115 constitucional realizadas en la administración Federal de 1982-1988, Estudios Municipales, Revista bimestral, centro de estudios municipales, Secretaría de Gobernación, año III, Mayo - Junio de 1987, No 15, pag. 181

Así, la autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, la analizaremos en dos aspectos que establece el artículo 115 de la Constitución: 1) autonomía política y 2) autonomía administrativa (82).

b) Autonomía Política.

La autonomía política, en su concepto y en su práctica, ha variado a lo largo de la historia jurídica de los pueblos. En el mundo occidental, Grecia y Roma concibieron la autonomía como la situación de aquellas ciudades o comunidades que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidas a ningún poder extranjero. Los romanos conocieron también la institución de la autonomía regional considerada como la capacidad de algunos pueblos conquistados de seguir aplicando sus propias leyes y costumbres, en el orden interno, sin dejar por ello de estar sometidos al poder supremo de Roma.

En la Edad Media existió la autonomía de ciudades y municipios que dotados de fueros y privilegios se enfrentaron, en muchas ocasiones, al poder central de reyes y emperadores. Sin embargo, muchas de esas autonomías no provenían de decisiones libres y espontáneas, sino de concesión graciosa de los monarcas, y no abarcaban a la totalidad del pueblo, sino a ciertos estamentos o clases privilegiadas. Fue necesaria una larga lucha para llegar a una autonomía verdaderamente democrática y a un régimen constitucional de raigambre popular.

En la actualidad la autonomía política se concibe de diversas maneras: o como la independencia total de un Estado (autonomía en sentido lato) o como la descentralización del poder político en los municipios, regiones o entidades federativas (autonomía en sentido estricto). En este último caso, la autonomía regional queda subordinada a la soberanía total del Estado (83).

La autonomía política del Municipio se encuentra prevista en la fracción I del artículo 115 de la Constitución de la República en el sentido de que los miembros integrantes de los Ayuntamientos deben provenir de "elección popular directa" y de que entre estos cuerpos y el gobierno del Estado respectivo "no habrá ninguna autoridad intermedia".

82. Carlos F. Quintana Roldán, Principales Consecuencias Jurídicas de las reformas al artículo 115 Constitucional realizadas en la Administración Federal de 1982-1986, Estudios Municipales, Revista bimestral, Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Año III Mayo-Junio de 1987, No. 15, págs. 181 y 182.

83. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa UNAM, 1989, Tomo I, págs. 280-282.

Estas prevenciones entrañan la prohibición para los órganos legislativos de los Estados de impedir, mediante reformas constitucionales locales o legales ordinarias, que el elemento humano de cada entidad municipal elija directamente a los presidentes, regidores y síndicos que componen el Ayuntamiento correspondiente, así como la imposibilidad de que exista alguna autoridad o funcionario entre el gobierno municipal, depositado en ese cuerpo, y el gobierno estatal, como lo fue antiguamente el jefe político o el prefecto, que no era sino el agente por medio del que los gobernadores se injerían en la vida interior de los pueblos y evitaban su pretendida democratización.

Por otra parte es lógico que las constituciones locales y la legislación ordinaria de cada Estado pueden establecer cualesquiera modalidades en lo que concierne a la organización de los Municipios, al procedimiento electoral de los miembros de los Ayuntamientos, a los requisitos para ser electo y a la duración del período en los cargos respectivos, con la condición de que tales modalidades no violen o no se opongan a las bases consignadas en la Constitución Federal (84).

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del municipio, encontramos que las reformas de 1983 establecieron, en la fracción primera del artículo, un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

Era práctica viciada que los Estados y los titulares del Ejecutivo de esas Entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de Ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los Municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal.

84. Ignacio Hargueta O., *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 1991, Pág. 897.

La suspensión de Ayuntamientos fue una institución reservada dentro de las facultades del gobernador hasta 1917, ya que con la expedición de las constituciones estatales a la Promulgación de la vigente Constitución Federal, hubo dos variantes: a) Suspensión otorgada como facultad del gobernador pero con aprobación de la Legislatura; b) Suspensión como facultad exclusiva de la Legislatura.

Resulta loable que actualmente a nivel constitucional, se establezca un procedimiento a seguir en este tipo de eventualidades, que consiste, fundamentalmente, en que: sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender Ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. En el supuesto de que, cumplidos estos requisitos, el Congreso local declara desaparecidos los Ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así, las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los consejos municipales para concluir los períodos respectivos (85).

c) Autonomía Administrativa.

Dice el Diccionario de la Real academia de la Lengua Española que autonomía es : " Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios". El concepto definido, se aplica en la administración pública a la autonomía administrativa de que gozan los Municipios.

Conforme al artículo 115 de la Constitución, los Municipios son libres y gozan de autonomía administrativa frente al gobierno de los Estados; cuentan con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia de los órganos de la entidad estatal.

85. Carlos F. Quintana Roldán, *Opus cit.*, págs. 182-185

Autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la Administración Pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley.

En la doctrina del derecho administrativo la autonomía administrativa se utiliza para definir la posición de los Municipios frente a los gobiernos de los Estados (86).

La autonomía administrativa del Municipio se subordina, en cuanto a su extensión, a las facultades que las constituciones de los Estados le asignen en los ramos que obviamente no correspondan al ámbito federal (87).

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda establece que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Se precisa, en esta propia fracción segunda, que los Ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un digno modo de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario, son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpieza; mercados y centrales de abastos; panteones; rastos; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, así como las demás que las

86, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porra UNAM, Tomo I, pág. 275.
87, Ignacio Burgueta O., *opus cit.* Pág. 896.

legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera. El precepto deja abierta la posibilidad a los Municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población.

El párrafo final de esta fracción establece la llamada "asociación de municipios" para la prestación de servicios públicos. Para llevar a cabo estas asociaciones se requiere el acuerdo de los respectivos Ayuntamientos, respetando lo que ordenen las leyes del Estado.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115, otorgan a los Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los Municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados. Es importante señalar, que el fenómeno de la conurbación no basta que se presente geográficamente, sino que debe existir una interdependencia económica y social.

El texto actual de la Constitución otorga al Municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regulación de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país; indicando el propio precepto, en la parte final de la fracción quinta, que los municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

La autonomía municipal en materia de régimen territorial, indudablemente se consolidó con el texto de las fracciones V y VI del texto vigente. Siguiendo el propio orden que establecen dichas fracciones, afirmamos lo siguiente :

Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, tienen facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para regular lo relativo a zonificaciones y desarrollo urbano

Los Municipios tienen facultades para aprobar y administrar la zonificación de su territorio así como los planes de desarrollo urbano.

Los Municipios tienen facultades para participar en la creación y administración de reservas territoriales.

Los Municipios tienen facultades para controlar y vigilar la utilización del suelo urbano de su territorio.

Los Municipios tienen facultades para intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.

Los Municipios tienen facultades para otorgar licencias y permisos para construcciones y para participar en la creación de zonas de reservas ecológicas.

En los términos de la fracción VI del artículo 115 los Municipios cuentan con facultades para planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación y las Entidades Federativas el desarrollo de los centros de población, cuando éstos tiendan a formar una continuidad demográfica, o sea que se encuentren conurbados (88).

d) Competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos sobre los Actos Municipales.

Al analizar la competencia subjetiva que deben tener los órganos de justicia administrativa estatal, se precisó que su extensión a los actos administrativos del nivel municipal, ni está prevista por la Constitución Federal, ni contraviene

88, Carlos F. Quintana Roldán, opus cit., págs. 187-190

a sus disposiciones, por lo que es facultad de los Estados Federados establecer dicho control jurisdiccional, ya sea único, con extensión competencial a los Municipios o bien, uno diverso para cada esfera de gobierno: estatal y municipal; pudiendo en este segundo caso, conocer en revisión el Tribunal Estatal.

Analicemos lo que los Estados han legislado en el sentido de dar competencia a sus Tribunales Contencioso Administrativos sobre los actos administrativos municipales.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora determina la competencia de la siguiente manera :

ARTICULO 19.--El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo conocerá de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.--Las dictadas por autoridades fiscales estatales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación:

II.--Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal, indebidamente percibidos por el Estado;

III.--Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

IV.--Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales;

V.--Las demás que otras leyes dispongan.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo señala :

ARTICULO 2º.--Es competente para dirimir las controversias que se susciten en la esfera Fiscal y Administrativa entre la Administración Pública Estatal, Municipal y los particulares.

ARTICULO 3º -- El tribunal conocerá de los juicios que se promuevan en contra de:

I.--Los actos administrativos que las autoridades Estatales y Municipales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

II.--La falta de contestación de las autoridades Estatales Municipales, dentro de un término de 20 días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes o reglamentos fijen otros plazos.

El silencio de las autoridades se considera como resolución negativa, cuando no den respuesta en el término que corresponda.

III.--Las resoluciones definitivas dictadas por la autoridades Estatales y Municipales en las que determine la existencia de una obligación Fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la resolución de un ingreso indebidamente percibido o en cualquiera otro que cause agravios en materia Fiscal.

IV.--De los juicios que promueven las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Estatal o Municipal y;

V.--Las demás que señale el Código Fiscal del Estado y las demás leyes.

La Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco ordena :

ARTICULO 1º.--El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y es independiente de cualquier autoridad. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las

autoridades del Estado, municipales y sus organismos descentralizados, con los particulares. Igualmente, de las que surjan entre el Estado y los municipios, o de éstos entre sí. Contará para ello con la organización y atribuciones que esta 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."

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

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 ésta 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;

III.--De los juicios que promuevan las autoridades estatales y municipales para que sean nulificadas las resoluciones favorables a un particular;

IV.--El procedimiento administrativo de ejecución, cuando el afectado en dicho procedimiento opte por no interponer el recurso ordinario ante las autoridades competentes y cuando afirme:

a) Que el crédito que se le exige se ha extinguido legalmente;

b) Que el monto del crédito es inferior al exigible;

c) Que es poseedor, a título de propietario de los bienes embargados en el procedimiento económico coactivo seguido a otras personas, o acreedor preferente al fisco; y

d) Que el procedimiento coactivo no se ajuste a la Ley. En este último caso, la Oposición no podrá hacerse valer, sino contra la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación

V--La negativa de una autoridad para ordenar la devolución de un ingreso ilegalmente percibido;

VI--Las resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidades de los servidores públicos del Estado, de los Ayuntamientos y sus Organismos Descentralizados;

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,

VIII--Las resoluciones dictadas conforme a una Ley especial, que le otorgue competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado

Para los efectos de las dos primeras fracciones de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas, cuando no admitan recurso administrativo o cuando, previéndolo, el afectado opte por no agotarlo y acuda directamente al Tribunal

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato establece :

ARTICULO 1.--El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, es un órgano de control de legalidad, de mera anulación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que tiene a su cargo dirimir las controversias que se suscitan entre la Administración Pública del Estado, los Municipios y los Organismos Descentralizados de ambos, por una parte, y los particulares por la otra.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro regula se competencia como sigue :

ARTICULO 1.--La Justicia Administrativa en el Estado de Querétaro se impartirá a través de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con jurisdicción en todo el territorio estatal, siendo este un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

Asimismo tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre la Administración Pública del Estado los municipios y los organismos descentralizados en funciones de autoridad, y los particulares; así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

ARTICULO 14.--Es competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocer de :

I.--Los actos Administrativos que las autoridades del Estado, Municipios o de los organismos descentralizados de ambos dicte, ordene, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

II.--Las resoluciones definitivas dictadas por los órganos fiscales del Estado, Municipios o de los organismos descentralizados de ambos, cuando éstos últimos actúen como autoridades fiscales en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal.

III.--La falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de quince días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes que las Leyes, y Reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

En materia fiscal, las instancias, las instancias o peticiones que se formulen deberán ser resueltas en el término que la Ley fije y, a falta de éste, en el de noventa días; el silencio de las autoridades se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda;

IV.--Los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la

Hacienda Pública del estado, de los Municipios o de los organismos descentralizados de ambos;

V.—Las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicte;

VI.—Las quejas y denuncias por responsabilidades administrativas de los servicios públicos en los términos del procedimiento consignado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, y

VII.—Las demás que señale esta Ley.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México dispone :

ARTICULO 2o.—El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado es un Organó autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

ARTICULO 3o.—El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios y Organismos Descentralizados con funciones de autoridad, y los particulares, así como la responsabilidades administrativas en que incurran lo servidores públicos.

ARTICULO 29.—Las Salas Regionales del Tribunal son competentes para conocer:

I. De los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los Organismos con funciones administrativas de autoridad de carácter Estatal o Municipal.

II. De los juicios que se promuevan en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los Organismos con funciones administrativas de carácter Estatal o Municipal.

III. De los juicios de responsabilidad administrativa que se promuevan en contra de servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los Organismos Auxiliares en términos de la ley de la materia.

IV. De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades u organismos con funciones administrativas de autoridad, Estatales o Municipales para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija y a falta de término, en sesenta días.

V. Del incumplimiento de las sentencias que dicten.

VI. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala.

VII. De los demás juicios o recursos que señalen las disposiciones legales.

La Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero estatuye :

Artículo 1º. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto substanciar y resolver los procedimientos contencioso administrativos, que se planteen entre las autoridades del estado de Guerrero, los Ayuntamientos y Organismos Públicos Descentralizados con funciones de autoridad, y los particulares.

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán establece :

ARTICULO 1.--La Justicia Administrativa en el Estado de Yucatán se impartirá por un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con jurisdicción en el Estado.

ARTICULO 2.--El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado es un organismo autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa y estará dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

ARTICULO 3.--Es atribución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública Centralizada y Descentralizada del Estado y de los Municipios, y los particulares; así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos

Y en la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán de manera taxativa señala los supuestos en que el Tribunal tendrá competencia :

ARTICULO 11.--El Tribunal es competente para conocer :

I.--De los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios, y los organismos descentralizados estatales o municipales;

II.--De los juicios que se promuevan en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios;

III.--De los juicios contra resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales en los recursos ordinarios establecidos por las Leyes y Reglamentos respectivos;

IV.--De los juicios de responsabilidad administrativa que se promueva en contra de servidores públicos del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los organismos descentralizados; en los términos de la Ley de la materia;

V.-- De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades Estatales y Municipales y de los organismos descentralizados, para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija y a falta de término en noventa días;

VI.-- Del recurso de reclamación en contra de los autos de admisión o desechamiento de la demanda o de su ampliación y del auto que admita o deseche la contestación o su ampliación, así como del que admita o rechace pruebas;

VII.--Del incumplimiento de las sentencias del Tribunal;

VIII.--De los demás juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que las ley es consideren como competencia del Tribunal;

IX.--De los juicios que promuevan las autoridades estatales o municipales v los titulares de los órganos descentralizados para que sean modificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a un particular.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California dispone :

Artículo 1º.—El Tribunal de lo contencioso Administrativo del Estado, es un Organó Autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción.

Artículo 2º.—El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tendrá a su cargo, dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades de la Administración Pública de los Estados, Municipios, o sus Organismos Descentralizados y los particulares.

ARTICULO 22.--Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de:

I.--Actos y resoluciones definitivos de carácter administrativo, emanados de las Autoridades Estatales y Municipales, o de sus Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;

II.--Resoluciones definitivas dictadas por las Autoridades Fiscales Estatales, Municipales, o de sus Organismos Fiscales Autónomos, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un pago indebidamente enterado, o cualesquiera otra que cause agravio en materia fiscal;

III.--El procedimiento administrativo de ejecución, cuando el afectado en dicho procedimiento, opte por no interponer el recurso administrativo ante las autoridades competentes y cuando afirme que:

- A).--El crédito que se le exige se ha extinguido legalmente;
- B).--El monto del crédito es inferior al que se exige;
- C).--Es propietario de los bienes o titular de los derechos embargados en el procedimiento económico coactivo, seguido a otras personas, o acreedor preferente al fisco;
- D).--El procedimiento coactivo no se ajustó a la Ley.

IV.--Resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidad de los servidores públicos del Estado, de los Municipios o de sus Organismos Descentralizados;

V.--Resoluciones dictadas conforme a otras Leyes que le otorguen competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado; y

VI.--Resoluciones de carácter administrativo favorables a los particulares, emanadas de las autoridades Estatales y Municipales, o de sus Organismos Descentralizados, cuando dichas autoridades promuevan su nulidad.

Para los efectos de este Artículo, las resoluciones se considerarán definitivas, cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

La Ley Número 438 de Justicia Administrativa para el Estado de Veracruz Llave, determina :

ARTICULO 1º--La justicia administrativa en el Estado de Veracruz se impartirá a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con Jurisdicción en todo el territorio de la Entidad, en donde se substanciarán resolverán los juicios con arreglo al procedimiento que señala esta Ley.

ARTICULO 2º--El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado es un órgano de justicia administrativa, dotado de plena autonomía e imperio suficientes para dictar sus fallos y hacer cumplir sus resoluciones.

ARTICULO 3°--El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre: La Administración Pública del Estado, los Municipios, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal o Municipal con funciones de autoridad y los particulares.

ARTICULO 21.--Las Salas Regionales son competentes para conocer :

I.--De los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar los órganos del Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios, Organismos Descentralizados Estatales o Municipales Empresas de Participación Estatal o Municipal;

II.--De los Juicios que se promuevan en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar los órganos del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios;

III.--De los Juicios que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales, en los recursos ordinarios establecidos por las leyes reglamentos respectivos;

IV.--De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones mediante las que se impongan sanciones a los Servidores Públicos que hayan incurrido en responsabilidades administrativas;

V.--De los juicios que promuevan las autoridades estatales o municipales y los titulares de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal o Municipal, para que sean modificadas o nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a un particular;

VI.--De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia fiscal, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la Ley fija, a falta de término, en noventa días;

VII.--De los recursos de reclamación que se interpongan en contra de los autos de desechamiento de la demanda, o de la contestación, el que deniegue la

intervención del tercero perjudicado; y el que deseche las pruebas ofrecidas hasta antes de la celebración; de la audiencia del juicio;

VIII.—Del incumplimiento de las sentencias del Tribunal;

IX.—De los Recursos de Queja que se interpongan en términos de lo que establece el artículo 85 de esta Ley;

X.—De los demás juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que las Leyes consideren como competencia del Tribunal;

XI.—Despachar la correspondencia de la Sala;

XII.—Rendir, oportunamente al Presidente del Tribunal un informe bimestral de las labores de la Sala y de las principales resoluciones dictadas;

XIII.—Imponer las correcciones disciplinarias que procedan; y

XIV.—Las demás que señalen las disposiciones legales.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas señala :

ARTICULO 10.- Esta Ley es de orden público y tiene por objeto mediante recurso de reconsideración o juicio de nulidad regular las controversias que se susciten en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.- De las que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de las Entidades con funciones administrativas de autoridad de carácter estatal o municipal.

II.- De las que dicten, ordenen, ejecuten, o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de las Entidades con funciones fiscales de autoridad de carácter estatal o municipal.

en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

III.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de las entidades, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades, en términos de la Ley de la materia.

IV.- Las señaladas en las demás leyes como competencia de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos establece :

ARTICULO 10.- En el Estado de Morelos, toda persona tiene derecho a impugnar los actos y resoluciones, de carácter Administrativo o Fiscal, emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, que afecten sus derechos e intereses legítimos, conforme a lo dispuesto por la presente Ley. También podrán impugnar los actos y resoluciones de carácter fiscal producidos por los organismos descentralizados estatales y municipales.

Los servidores públicos al propio tiempo de realizar sus funciones bajo el orden jurídico establecido, sujetarán sus actos y resoluciones a lo ordenado por la norma específica, procurando observar estrictamente, desde el ejercicio de la competencia atribuida, la aplicación congruente de los preceptos sustantivos, hasta el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.

ARTICULO 36.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá competencia para conocer:

I.- De los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter administrativo o fiscal, que en el ejercicio de sus funciones, dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la Administración Pública Estatal o Municipal, en perjuicio de los particulares;

II.- De los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter fiscal, producido por un organismo descentralizado, Estatal o Municipal, en agravio de los particulares;

III.- De los juicios que se promuevan contra la falta de contestación de las autoridades mencionadas en las dos fracciones anteriores, dentro de un término de 156 días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las Leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto que lo requiera.

En materia fiscal, las instancias o peticiones que se formulen deberán ser resueltas en el término que fije la Ley, a falta de este, en el de noventa días.

En los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el silencio de las autoridades se considerará como resolución negativa, cuando no den respuesta en el término que corresponda.

IV.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V.- Del recurso de reclamación, conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que perjudiquen a la Hacienda Pública del Estado; de los municipios, o los organismos descentralizados con atribuciones fiscales; y

VII.- De los asuntos cuya resolución este reservada al tribunal conforme otras leyes.

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, determina :

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

ARTICULO 15o.- 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 determinen 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 percibido 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 de afirme:

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

b). Que es poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución, seguido contra otra persona 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, e correspondiente.

d). Que el procedimiento fiscal de ejecución no se encuentra ajustado a la Ley. En esta caso, no podrá hacerse valer la oposición, sino contra la resolución definitiva en que se apruebe o desapruébe 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 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 causa de utilidad pública y que den motivo a controversia.

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

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

13).- Las demás que determinen las leyes.

Artículo 16º.- 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.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí establece :

ARTICULO 10.-- La Justicia Administrativa en el Estado de San Luis Potosí se impartirá a través de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en todo el territorio estatal y con la competencia y organización que establece esta ley para revisar la legalidad de los actos y resoluciones de la Administración Pública Estatal y de los Ayuntamientos de la Entidad.

ARTICULO 2o.-- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios, y Organismos Descentralizados Estatales o Municipales con funciones de autoridad, y los particulares, así como de los juicios de nulidad de las resoluciones dictadas en los procedimientos de responsabilidad seguidos respecto de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

ARTICULO 3º. – El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano de control de la legalidad con facultades de anulación, dotado de plena

autonomía para dictar sus fallos y hacerlos cumplir e independientemente de cualquier autoridad administrativa.

La Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa señala :

ARTICULO 1o. La presente Ley tiene por objeto regular la impartición de la justicia administrativa en el Estado de Sinaloa y sus disposiciones son de orden público e interés social .

ARTICULO 2o. La jurisdicción administrativa la ejercerá el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano autónomo dotado de plena jurisdicción para dictar sus resoluciones e imperio para hacerlas cumplir; así como de independencia presupuestal para garantizar la imparcialidad de su actuación.

ARTICULO 3o. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá y resolverá las controversias que se susciten en relación con la legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos de actos, procedimientos y disposiciones y resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal emitidos por autoridades del Estado o de los Municipios, así como por Organismos Descentralizados del Poder Público.

ARTICULO 13. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, será competente para conocer y resolver:

I. De los asuntos que se promuevan en contra de actos o resoluciones administrativas o fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades Estatales y Municipales así como sus respectivos Organismos Descentralizados;

II. De la promoción contra actos en materia administrativa o fiscal, que configuren negativa ficta de las autoridades del Estado, de los Municipios o de los Organismos Descentralizados estatales o municipales;

Del juicio de lesividad, promovido por la autoridad, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales, favorables a un particular y que causen una lesión a la Administración Pública Estatal o Municipal, o a sus Organismos Descentralizados;

IV. De los asuntos en que se reclame responsabilidad civil objetiva al Estado, a los Municipios o a sus Organismos Descentralizados;

V. De los casos en que se establezca responsabilidad administrativa a servidores públicos Estatales o Municipales, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado;

VI. De los casos que se refieran a contratos de naturaleza administrativa en que sean parte el Estado, los Municipios o sus Organismos Descentralizados; y,

VII. De los demás asuntos que le señalen Leyes y Reglamentos.

Como se puede observar en las anteriores transcripciones, a excepción del Estado de Sonora, las Legislaturas de las Entidades que han instaurado Tribunales Contencioso Administrativos han dado competencia a estos sobre el actuar administrativo de los Municipios.

e) El Necesario Control de la Legalidad Municipal.

Siendo el Municipio un nivel de gobierno, integrante de un Estado de Derecho, y ya que por Estado de Derecho se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo, es decir, Estado de Derecho se refiere al Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el Derecho, es indudable que el Municipio, integrante de la estructura de un Estado de Derecho, deberá estar sometido y desarrollar su actividad, de manera irrestricta, apegado a la legalidad.

Aún cuando existe la presunción de legalidad y de buena fe a favor de los actos estatales, en este caso específicamente de los provenientes de la Administración Pública Municipal, no podemos descartar la posible ilicitud, que por culpa o dolo personal de las autoridades, pueda causar perjuicio a los gobernados.

El principio de legalidad presupone que toda violación formal o material a la legalidad sea rectificadora por la propia estructura administrativa o resulte al menos susceptible de ser impugnada ante quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional.

Se hace entonces indispensable que se adopten sistemas para que los gobernados cuenten con instrumentos legales eficaces que restauren los derechos conculcados, instrumentos precisamente de control de la legalidad.

Los diversos Códigos y Leyes Municipales establecen recursos administrativos (Jurisdicción retenida) mediante los cuales procuran remediar, a petición del interesado, sus actos que han agraviado a los particulares; y en los casos en que las legislaturas de los Estados han establecido Tribunales Contencioso Administrativos (jurisdicción de plena autonomía) los gobernados cuentan con un instrumento que hará posible impugnar el acto administrativo municipal que consideran les agravia. Ante un órgano encargado de aplicar las normas y principios legales, ajeno al que emitió el acto impugnado, permitiéndole una expectativa de imparcialidad en la resolución del caso concreto.

Por eso es que se hace necesario que el Municipio, en su calidad de institución constitucional que forma parte del Estado Mexicano, deba estar sometido al control de la legalidad a través de un sistema de impugnaciones, esto es, tanto jurisdiccionales como administrativos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

I.- El artículo 115 de la Constitución Política de la República, fundamento del marco normativo municipal, instituye al Municipio como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

II.- El sistema federal adoptado por nuestro constituyente implica el reconocimiento y separación de competencias entre el Gobierno Federal y los Estados federados, así como entre éstos y los Municipios.

III.- El marco jurídico que regula la Institución Municipal, Constitución Política de la República, las particulares de los Estados y las respectivas leyes orgánicas municipales, confiere al Municipio capacidad jurídica, para todos los efectos legales, autonomía política, financiera y administrativa y mando de la fuerza pública, salvo cuando en ellos residieren el Ejecutivo Federal o el Gobernador del Estado.

IV.- El Municipio Mexicano es una Institución Constitucional que constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política, económica y administrativa para autogobernarse, con sujeción a un ordenamiento jurídico superior, y no un mero instrumento de descentralización administrativa delegado de la autoridad central.

V.- El Municipio se conforma de cuatro elementos constitutivos : territorio, población, orden jurídico y gobierno.

VI.- El Gobierno Municipal se encuentra depositado en un Ayuntamiento de elección popular, el cual es un órgano colegiado, integrado por un presidente, uno o varios síndicos y los regidores, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos y se encarga de la Administración Municipal sin que exista una autoridad intermedia entre esta autoridad y el Gobierno del Estado.

VII.- Las disposiciones legales de las que se deriva el Ayuntamiento como órgano de gobierno y representante de una comunidad y le atribuye competencia, facultades y obligaciones son la Constitución Política de la República, las particulares de los Estados y los Códigos Municipales.

VIII.- Una de las facultades atribuidas al Ayuntamiento que mayor relevancia tiene para la organización y funcionamiento del Municipio, es la de expedir reglamentos (Bando de Policía y Buen Gobierno, circulares y disposiciones administrativas), acorde a las bases normativas establecidas por las legislaturas locales, que han de regular las actividades municipales y su relación con los gobernados.

IX.- La facultad reglamentaria municipal permite que en el Municipio se verifique el principio de legalidad, ya que de esta manera su actividad y sus relaciones con los particulares se desarrollará apegada a un ordenamiento jurídico expedido para tal efecto.

X.- Es un principio admitido que la Administración Pública sólo puede y debe actuar subordinada al derecho, tanto en el fondo como en la forma.

XI.- Una de las características del Estado Moderno de Derecho es contar con un sistema, que permita a los gobernados, la utilización de instrumentos para impugnar los actos de la Administración Pública que no se constrañan al ordenamiento jurídico.

XII.- El conjunto de instrumentos jurídicos que regulan el control de la legalidad de la función administrativa del Estado y que permite al particular exigir que los actos administrativos estatales, que considere le agraven, sean examinados y se determine sobre su legitimidad y en su caso se corrijan y subsanen sus deficiencias, constituye lo que se denomina " Justicia Administrativa ".

XIII.- Los actos administrativos del Municipio, se encuentran sometidos al control de legalidad que representa la Justicia Administrativa, mediante los recursos administrativos (jurisdicción retenida), referidos en las distintas Leyes Orgánicas municipales, que permiten al particular solicitar que los actos municipales que le han agraviado sean revisados por la propia Administración Municipal; y en algunos Estados que han establecidos Tribunales Contencioso Administrativos (jurisdicción de plena autonomía), cuya competencia sobre los actos municipales, si bien no está señalada en la Constitución Política de la República, queda establecida por la legislación de las Entidades Federativas, a excepción del Estado de Sonora, permiten que el gobernado acuda a un órgano de jurisdicción, especializada en materia administrativa, ajeno a la Administración Municipal a impugnar el acto que le ha agraviado y sea esta

autoridad quien resuelva acerca de la legitimidad del acto y determine lo conducente.

XIV.- En virtud de la importancia de que toda la actividad administrativa de los Municipios, que afecte la esfera jurídica de los gobernados, pueda ser impugnada por el agraviado ante Tribunales Contencioso Administrativos con jurisdicción de plena autonomía, considero importante sugerir sea modificada la fracción V del artículo 116 constitucional a efecto que establezca la facultad de los Estados para instituirlos, de manera imperativa y no meramente discrecional así como establecer su competencia sobre las controversias que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1991.

Armienta Gonzalo, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Manuel Porrúa, S.A. Librería, 1977.

Bielsa Rafael, Principios de Régimen Municipal, Abeledo-Perrot Buenos Aires, 1962.

Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 1991.

Cassagne Juan Carlos, Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo, Abeledo-Perrot Buenos Aires, 1990.

Fix Zamudio Héctor, Introducción de la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, El Colegio Nacional, 1983.

Gasca Pliego Agustín, El Municipio y los Avances de la Reglamentación Municipal, publicado en Estudios Municipales, revista bimestral del Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación Año III Enero-febrero de 1987 No. 13.

Hernández Gaona Pedro Emiliano, Derecho Municipal, UNAM, 1991.

Jorge Escola Héctor, Compendio de Derecho Administrativo, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1990, Volumen II.

López Ríos Pedro, La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano, Universidad de Guanajuato, 1995

Mairal Héctor A., Control Judicial de la Administración Pública, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1984.

Martínez Cabañas Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, INAP, 1993.

Moya Palencia Mario, El Régimen Municipal, Artículo publicado en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, Septiembre 1981, No. 3.

Ochoa Campos Moisés, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP Marzo de 1985, No.16-17.

Olmedo Carranza Raúl, Estudios Municipales, Revista Bimestral Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Año IV, Noviembre-Diciembre 1988.

Pontifes Martínez Arturo, La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y Administración Municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1988.

Pontifes—Martínez—Arturo y Poblano Chávez Daniel, Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano, INAP, A.C., 1993.

Quintana Roldán Carlos F., Estudios Municipales, Revista Bimestral, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Año III, Mayo-Junio 1987.

Rendón Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa 1985.

-----, Tesis Doctoral, Teoría y Técnica de la Reglamentación Municipal en México, UNAM.

Rivera Pérez Campos José, La Justicia en los Municipios, Artículo Publicado en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, Diciembre 1981, No. 4.

Robles Martínez Reynaldo, El Municipio, Editorial Porrúa, S.A., 1993.

Santiago Tawil Guido, Administración y Justicia, Ediciones de Palma Buenos Aires, 1993

Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, 1985.

Vázquez Alfaro José Luis, Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, UNAM, 1991.

OBRAS DE CONSULTA

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Francisco Seix Editor, Barcelona, Tomo II, 1985.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, Tomo XVII.

LEGISLACION CONSULTADA

Legislación Pública Estatal, Escuela Libre de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, CONACYT, Publicada por IMSS, México 1984.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Leyes de Justicia Administrativa de los Estados: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.