

PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *El fenómeno municipal*. II. *La autonomía municipal*. III. *Elementos del municipio*. IV. *Evolución del municipio mexicano*. V. *El sistema nacional de justicia administrativa*. VI. *Comentario final*. VII. *Bibliografía*.

I. EL FENÓMENO MUNICIPAL

Hoy, como en los inicios del sedentarismo, el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, cuales fueron la curia, la fratría y la tribu.¹

En una primera aproximación al concepto de municipio, diré que se trata de una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano, asentado permanentemente en un territorio dado, interrelacionado por razones de vecindad, sujeto a un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, cuyo fin consiste en garantizar la seguridad pública, mantener el orden público, prestar los servicios públicos y realizar las obras públicas indispensables para la comunidad. El distinguido jurista argentino Antonio María Hernández, inspirado por la Constitución cubana de 1940, lo define en los siguientes términos: “El municipio es la sociedad organizada políticamente, en una extensión te-

¹ Véase Caso, Antonio, *Sociología*, 15a. ed., México, Limusa Wiley, p. 51.

territorial determinada, con relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica estatal”.²

Por su parte, el profesor uruguayo Daniel Hugo Martins define al municipio como “institución político administrativa territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”.³

De cualquier modo, es común que el primer encuentro de los seres humanos de nuestros días con el poder público y el derecho se dé en el contexto del municipio, identificado como institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y, cada día más, como una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal; se trata, pues, de una realidad caracterizada por ser la primera que arrostra el ser humano en el ámbito del poder y del derecho público.

Corresponde al municipio desempeñar un papel de primer orden en los momentos cruciales de la historia de México: está presente en la Villa Rica de la Veracruz, en la semana santa de 1519, al inicio de la conquista española de nuestro país, como también lo está, a través de la representación del Ayuntamiento de México, dirigida al virrey José de Iturrigaray, en los prolegómenos de nuestra independencia, y lo estuvo, igualmente, en el “Teatro de la República”, en Querétaro, durante la elaboración de la Constitución de 1917.

En consecuencia, se puede afirmar con razón que el municipio es punto de partida de grandes acontecimientos nacionales: de la conquista española, con el establecimiento, el 2 de abril 1519, del primer ayuntamiento en México, por las huestes de Hernán Cortés: el de la Villa Rica de la Veracruz; de la Independencia, con la representación del ayuntamiento de México, elaborada en 1808 por su regidor Juan Francisco Azcárate y Ledesma y apoyada por el síndico Francisco Primo de Ver-

² Hernández, Antonio María, *Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1977, p. 51.

³ Martins, Daniel Hugo, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 56.

dad y Ramos, en la que se planteó la reasunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia del rey cautivo; y de la revolución de principios del siglo XX, con la reivindicación de los derechos de los pueblos para su autogobierno, mediante el municipio libre, base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República, y con la prohibición de la existencia de cualquier autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado.

II. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Huelga señalar que el municipio no es una institución sociopolítica independiente, toda vez que no se trata de un Estado ni de una ciudad-Estado, sino que representa el segundo grado de las sociedades fundamentales humanas, y, en nuestro país, es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa, inserta en un organismo político superior cual es el Estado; empero, pese a estar sometido al imperio y potestad estatal el municipio se caracteriza por su autonomía, concepto harto ambiguo y controvertido, como justamente lo hace notar Teresita Rendón Huerta Barrera, autora de la primera obra —excelente por cierto— dedicada al estudio sistematizado e integral del derecho municipal publicada en México, al afirmar:

Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio. Hasta es algo místico, políticamente... Todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial, en el libro, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas.⁴

Empero, la ambigüedad de la expresión *autonomía municipal* no es obstáculo para admitir la inserción del municipio en el ámbito de la potestad estatal, porque precisamente esa autonomía entraña una alusión al imperio del Estado que se diluye en cuanto atañe al universo de las cuestiones internas de la comunidad local, incluida la designación de los depositarios locales del poder público, la elaboración y aplicación de sus ordenamientos jurídicos internos y la determinación y captación de las

4 Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, 2a. ed. México, Porrúa, 1998, p. 131.

cargas tributarias para atender al gasto público municipal. En su acucioso tratado de derecho municipal, el doctor Carlos Quintana Roldán define la autonomía municipal como:

El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.⁵

En opinión de quien esto escribe, la autonomía municipal, pese a su indeterminación en el derecho positivo mexicano, se da en cuatro vertientes: jurídica, política, financiera y de gestión.

- La autonomía jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica propia.
- La autonomía política municipal se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico —en buena medida autonormativa, al ser elaborado por sus órganos privativos—, como en su *autocefalia* o libre designación de sus gobernantes internos por medio de su electorado; así como en la administración de justicia, por medio de sus órganos, en materia municipal.
- La autonomía financiera o *autarquía* del ente municipal, queda expresada en su patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender al gasto público municipal.
- La autonomía de gestión del municipio se advierte en su capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales. Según Jean de Savigny: “La autonomía local es el grado de libertad de decisión permitido a los ciudadanos para la administración de las comunidades territoriales que aquellos constituyen naturalmente entre sí. En la actualidad se admite que el grado de autonomía de las comunidades locales constituye uno de los sistemas de medida de las libertades públicas”.⁶

⁵ Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, pp. 194 y 195.

⁶ Savigny, Jean de, *¿El Estado contra los municipios?*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, p. 49. Sobre la autonomía municipal, véase también

III. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

En el municipio se advierten como elementos esenciales tangibles: el territorio y la población; y otros, intangibles: un órgano gubernamental autónomo, un orden jurídico específico, y el elemento teleológico.

1. *El territorio*

Un elemento esencial del municipio es su territorio, o sea el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal; al igual que el territorio del Estado debe ser propio y exclusivo, en consecuencia, no puede compartir su dominio con otro u otros municipios, pues no existe territorio municipal en condominio, empero, forma parte del territorio estatal, por ser el municipio la base de la división territorial del Estado; sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir un pueblo, una sociedad, una nación, o una empresa o un club, mas nunca un municipio o un estado.

Importa señalar la compatibilidad del poder del municipio con la *potestas* de la entidad federativa y aún del propio Estado nacional sobre un mismo territorio, la cual es posible mediante la distribución de competencias entre esos tres ámbitos de gobierno, habida cuenta que el poder municipal tiene atribuciones específicas distintas a las de la entidad federativa y de la Federación. Para el autor español José Boza Moreno: “El territorio nacional viene dividido en multitud de territorios municipales limitados por fronteras particulares, que sirven de solares a los vecindarios”.⁷

Existe gran diversidad en la extensión superficial del territorio municipal, hay municipios en México cuya extensión es mayor que la de algunas entidades federativas y aún que la de algunos países. El municipio de Ensenada, Baja California, por ejemplo, tiene 51,952 kilómetros cuadrados (Bélgica tiene 30,541; Costa Rica 51,800; Dinamarca 43,080; el estado de Aguascalientes 5,589; el de Campeche 51,833; el de Colima 5,455 y el de Tlaxcala 4,027 kilómetros cuadrados), mientras que la su-

Dromi, Roberto, *Ciudad y municipio*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 112 y 113.

⁷ Boza Moreno, José, *El derecho en el doble orden doctrinal y legal*, Madrid, Editorial García Enciso, 1952, p. 31.

perficie territorial del municipio de Papalotla, en el Estado de México, por ejemplo, apenas rebasa los tres kilómetros cuadrados.

Actualmente, en México existen cerca de 2,500 municipios, por lo que en promedio tienen una superficie de 800 kilómetros cuadrados, situación contrastante con la de los países europeos: Bélgica, por ejemplo, cuya superficie territorial equivale a menos de la sexagésima parte de la del territorio mexicano, tiene más de 2,600 municipios, con promedio de 11 kilómetros cuadrados; en Italia, con una extensión territorial del orden de 300,000 kilómetros cuadrados, encontramos más de 8,000 municipios, con un promedio de 37.5 kilómetros cuadrados por municipio; y en Francia existen más de 37,000 comunas en su territorio de 553,000 kilómetros cuadrados, para un promedio de casi 15 kilómetros por comuna.⁸

2. La población

El elemento más importante del municipio es la población, porque un territorio deshabitado no puede ser municipio en tanto carezca de población permanente; mas, la población municipal no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos, como puede ser el reunido en un estadio deportivo durante la celebración de una competición, o el embarcado en un buque trasatlántico, sino que se trata de un conjunto de seres humanos permanentemente asentados en un territorio específico y relacionados por razones de vecindad. En opinión de la eminente municipalista Teresita Rendón Huerta Barrera:

El concepto de población no atiende a factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etcétera, sino el aspecto cuantitativo, o sea, el número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y en general, la defensa de los intereses colectivos.⁹

Los habitantes del municipio no siempre son considerados de la misma manera; por ejemplo, de conformidad con las disposiciones de la Ley

⁸ Véase Martins, Daniel Hugo, "Regímenes municipales contemporáneos", *El municipio*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 30.

⁹ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, nota 4, p. 131.

Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, expedida el 3 de febrero de 1984, en razón de su domicilio, los habitantes se clasificaron en:

- Vecinos: quienes residen habitualmente dentro de su territorio, con una residencia efectiva mínima de seis meses. La vecindad municipal se pierde por ausencia legalmente declarada, o por más de seis meses del territorio municipal, o bien, por manifestación expresa de residir en otro lugar. Los vecinos deben contribuir para los gastos del municipio.
- Transeúnte: quienes no residen habitualmente en el territorio del municipio, por tener su domicilio fuera de él o no tener aún la residencia efectiva mínima de seis meses. Los vecinos y los transeúntes que se hallen en el municipio están obligados a prestar sus servicios, en casos de calamidad pública, si los medios de que pueda disponer la autoridad fueran insuficientes.

Por su nacionalidad, los vecinos del municipio se diferenciaron en:

- Mexicanos.
 - Por nacimiento.
 - Por naturalización.
- Extranjeros.

En los términos del referido ordenamiento legal, los vecinos mexicanos de cada municipio del estado de Veracruz se consideraron ciudadanos veracruzanos a condición de tener un año de residir en el estado, haber cumplido 18 años de edad, y tener un modo honesto de vivir. Para ser miembro de un ayuntamiento, se requirió, entre otros requisitos, ser ciudadano veracruzano, nativo del estado, o con residencia efectiva en el municipio, no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección en caso de no ser nativo del estado.

En lo que atañe a la magnitud del elemento poblacional, también se advierte una gran disimilitud, pues municipios como Ecatepec, Guadalajara, Nezahualcóyotl, Puebla, Monterrey, León o Juárez, tienen más de un millón de habitantes, por lo que su población es mayor que la de algunos países —Bélica y Luxemburgo, por ejemplo— o la de algunos estados, como el de Nayarit o el de Quintana Roo; en tanto que algunos municipios de Oaxaca, como los de Santa Magdalena Jicotán y de Santiago

Tepetlapa tienen menos de doscientos pobladores, y el municipio de San Javier, en Sonora, apenas rebasa los trescientos habitantes.

3. *El órgano gubernamental autónomo*

Al igual que en el Estado, el órgano gubernamental viene a ser un elemento esencial, y está dotado de la capacidad de tomar e imponer —en última instancia con uso de la fuerza pública— decisiones obligatorias para toda su población; el gobierno municipal, a diferencia del gobierno estatal, no es soberano sino autónomo. La historia y el derecho comparado registran diversas formas de gobierno municipal que incluyen órganos monocráticos y colegiados, en ellas descuellan el sistema colegiado de asamblea, el esquema colegiado de comisión, el sistema monocrático de gerente y el sistema mixto de binomio alcalde-concejo.

A. *El gobierno municipal de asamblea*

Con diferentes modalidades, el gobierno municipal de asamblea se practica en diversos países, por ejemplo, en el sur de Alemania, la asamblea, llamada *Einkörpersystem* es el único órgano del gobierno municipal, la preside el *burgomaestre*, quien está sujeto a las decisiones e instrucciones del cuerpo colegiado. En cambio, el modelo británico de gobierno municipal, al decir de Pedro Tenorio Macías y de José María Fernández Pastrana: “Se caracteriza por ser un régimen de asamblea, con preponderancia total del órgano colegiado. En los burgos y burgo-condados existe un alcalde (*mayor*), y en las demás unidades locales un presidente (*chairman*). Ambos tienen competencias de tipo honorífico y representativo”.¹⁰

B. *El gobierno municipal de comisión*

En algunos lugares de Estados Unidos —Galveston, Texas y Des Moines, Iowa, entre otros— se adoptó al inicio del siglo XX el esquema de gobierno municipal de *commission*, considerado por algunos autores como intermedio entre el de asamblea y el de *manager*. La comisión,

¹⁰ Tenorio Macías, Pedro y Fernández Pastrana, José María, “Municipio”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, t. XVI, 198, p. 750.

presidida por un alcalde sin mayores facultades, es depositaria prácticamente de todas las facultades del gobierno municipal; su trabajo se divide entre los *commissioners*, por departamentos en atención a los diferentes ramos. El sistema de comisión se equipara, toda proporción guardada, al gobierno de directorio suizo.

C. El gobierno municipal de gerente o de City Manager

La modalidad de gobierno municipal fincado en la actuación de un gerente, apareció también en los inicios del siglo XX en Estados Unidos de América; dicho sistema entraña la aplicación y empleo de los criterios y métodos utilizados por la iniciativa privada en la administración de empresas, empero, formalmente se estructura mediante un concejo o comisión, electos popularmente y presididos formalmente por un alcalde o *mayor* que viene a ser una figura decorativa sin facultades relevantes.

Las funciones normativas o materialmente legislativas y las ejecutivas, quedan a cargo del concejo o comisión, el que delega estas últimas en un gerente o *manager* designado para tal efecto, facultado para nombrar y renovar a los demás integrantes de la administración municipal. Jose Antonio García-Trevijano Fos explica este sistema de gobierno municipal de la siguiente manera:

El gobierno por gerente se caracteriza por tener al frente un *manager*, manteniendo el consejo municipal y el alcalde (elegidos). Aquél contrata al gerente y puede separarlo de su cargo. El *manager* designa a los jefes de sección o departamento. No hay veto ni equilibrios entre órgano colegiado y ejecutivo. El Consejo elabora los planes de política local, pero su ejecución (en sentido amplio) queda en manos del *city manager*. El gerente (al ser nombrado y no elegido por votación popular) requiere condiciones de aptitud y pericia. La figura del alcalde es decorativa.¹¹

D. El sistema mixto de binomio alcalde-concejo

Surgió en Francia el sistema de gobierno municipal de binomio alcalde-concejo, durante el ocaso del antiguo régimen, a manera de preámbulo de

¹¹ García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, t. I, vol. II. p. 1018.

la Revolución francesa, el año anterior a su inicio; hasta entonces, el ve-tusto régimen había optado entre sistemas puros monocráticos o colegia-dos de gobierno municipal, lo que se vio modificado al articularse ambos sistemas en una modalidad mixta en la que cohabitan el órgano colegiado o concejo comunal y el órgano unipersonal —*maire* o alcalde—, “lógica-mente, en una democracia política, el peso de la gestión la lleva teórica-mente aquél, pero en la práctica es el órgano monocrático quien da impul-so y vida a la entidad. Es un sistema dualista articulado”.¹²

E. El sistema mexicano de gobierno municipal

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los correlativos de las Constituciones particulares de los estados, cada municipio será gobernado por un ayun-tamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad inter-media entre éste y el gobierno del estado.

Sin embargo, es fácil advertir un desdoblamiento del gobierno muni-cipal en un órgano unipersonal cual es el presidente municipal, y en un órgano colegiado que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, presidido por el propio presidente muni-cipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva; además fi-guran también como integrantes del ayuntamiento uno o varios síndicos a cuyo cargo suele quedar la representación del mismo para la realiza-ción de ciertos actos jurídicos, así como para vigilar la actuación de la hacienda municipal, lo que predica el carácter *sui generis* del modelo de gobierno municipal mexicano.

4. El orden jurídico

La población, el territorio y el poder o el depositario del mismo, son elementos insustituibles del municipio, mas no son los únicos, toda vez que resulta indispensable la presencia de otro elemento que —en el caso de México— regule con carácter obligatorio y coercitivo la organización y el funcionamiento del municipio, la relación de éste con la Federación, con la entidad federativa, con otros municipios y desde luego con sus propios moradores; que determine obligaciones y derechos a cargo y a

¹² *Ibidem*, p. 1019.

favor del municipio, de la entidad federativa, de la Federación, de los gobernantes y gobernados.

Hablamos, pues, del elemento esencial del municipio constituido por su orden jurídico específico, integrado por la Constitución general de la República, la particular de la entidad federativa correspondiente, la Ley Orgánica Municipal o su equivalente —Código Municipal—, la Ley de Hacienda Municipal, la Ley Anual de Ingresos, el Presupuesto Anual de Egresos, las leyes que deberán expedir las legislaturas de los estados para que los ayuntamientos expidan los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez; así como los propios bandos, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, de observancia en el ámbito del municipio.

Sin el orden jurídico, el municipio no podría sobrevivir, porque la población no tendría obligación exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecería de competencia, o mejor dicho, no podría erigirse, por lo que el orden público resultaría imposible de establecerse.

5. *El elemento teleológico*

El municipio, como toda organización sociopolítica, tiene un *telos*, un fin, que para unos es determinado por las condiciones históricas, para otros consiste en el bien común, a juicio de otros más, en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana o en el bien público temporal.

En mi opinión, el *telos* o fin del municipio consiste en establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, el orden público y la seguridad pública, en una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes derivados de esta última, con sujeción a un régimen jurídico propio; relación que permanece en un proceso cotidiano de renovación y reelaboración, expresada en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus vecinos —o cuando menos del sector más influyente de los mismos—, de la supervivencia del municipio.

Además, el fin del municipio incluye la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más elementales de sus moradores y realizar las obras públicas requeri-

das por la comunidad. La prestación de tales servicios, satisfactores de las necesidades elementales de carácter general generadas por la convivencia vecinal, se inserta en el *telos* del municipio, porque éste no se reduce a ser la instancia elemental del poder público, pues, por vocación, es el prestador nato de todo servicio público que surja en respuesta a las necesidades que provoca el fenómeno municipal, cuales son, en los términos de la fracción III del artículo 115 constitucional, los de suministro de agua potable y drenaje; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, y rastro.

El municipio tiene también otra finalidad, consistente en realizar la obra pública municipal, entendida ésta como la llevada a cabo por el ente municipal o en su nombre, sobre un inmueble dado, en respuesta al interés de la comunidad, destinada al servicio del gobierno y de la administración municipal, al ejercicio de las funciones públicas municipales, a los servicios públicos propios de la municipalidad, o al uso público.

La explicación antes expuesta resulta mucho más realista y valedera que las utópicas que identifican el fin o *telos* del municipio con el bien común, el bien público temporal u otros valores impregnados de nobles ideales que la historia y la realidad cotidiana se encargan de desmentir rotundamente bajo el golpe demoledor del caciquismo y de la arbitrariedad, especialmente en los pequeños municipios. Por ello, creemos ser realistas al afirmar que el municipio subsiste porque así lo decide el sector dominante, que no necesariamente el más numeroso de la población, a condición de que el Estado lo apruebe.

IV. EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO

El Constituyente diseñó un modelo de municipio cuyas características quedaron contenidas principalmente en el artículo 115 de la Constitución de 1917, que en su texto original dispuso:

Artículos 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

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

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

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

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

1. *Evolución del artículo 115 constitucional*

El artículo 115 constitucional ha sido objeto de once reformas, de las cuales no todas se han referido al municipio, habida cuenta que su texto original regulaba aspectos organizacionales tanto de los estados de la Federación como de los municipios, por lo que sólo examinaremos las modificaciones relativas a estos últimos y nada más en lo que a ellos concierne.

A. Reforma publicada el 29 de abril de 1933

La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de abril de 1933, adicionó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional, a efecto de prohibir la reelección de los funcionarios municipales para el periodo inmediato siguiente, con excepción de los suplentes, los que sí podrían reelegirse con el carácter de propietarios, a condición de que no hubieran estado en ejercicio; el texto completo del párrafo agregado fue el siguiente:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos 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.

B. *Reforma publicada el 12 de febrero de 1947*

El fenómeno sociocultural mundial del movimiento feminista, iniciado el siglo XVIII con la Revolución francesa, se propagó por todo el orbe, en el Parlamento inglés, John Stuart Mill presentó en 1866, una propuesta para otorgar el voto a las mujeres.

Mas el voto femenino no fue implantado súbitamente en cada país de manera irrestricta, sino que, por lo general se hizo en forma gradual; así ocurrió también en México, donde primero se confirió a la mujer el sufragio en los comicios municipales, mediante la reforma del artículo 115 constitucional publicada el 12 de febrero de 1947, que agregó un párrafo —que sería el segundo— a la fracción I del artículo 115 constitucional cuyo texto era del tenor siguiente (la adición en letras *cursivas*):

Artículo 115...

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.

En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

C. *Reforma publicada el 17 de octubre de 1953*

Merced al irrefrenable movimiento feminista mundial, evidenciado en la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos —ambas del año de 1948— y de la Convención de los Derechos Políticos de la Mu-

jer, de 1952, el sufragio universal tuvo un avance notable en México al igualarse el sufragio del hombre y de la mujer, mediante la reforma constitucional promovida por el presidente Adolfo Ruiz Cortines, publicada en el *Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953, por medio de la cual se eliminó del artículo 115 el párrafo que se había agregado en la reforma de 1947, al volverse innecesario, por reformarse el artículo 34 para conceder a la mujer la calidad de ciudadana y el inherente derecho al voto.

D. Reforma publicada el 6 de febrero de 1976

La reforma constitucional publicada el 6 de febrero de 1976 introdujo una adición al tercer párrafo del artículo 27, relativa a la ordenación de los asentamientos humanos y el establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mantenimiento y crecimiento de los centros de población, en concordancia con lo cual, simultáneamente se modificó el artículo 115 mediante la adición de las fracciones IV y V del siguiente tenor:

Artículo 115...

IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

E. Reforma publicada el 6 de diciembre de 1977

En el contexto de la reforma política de 1977, se introdujo, al lado del principio electoral de mayoría relativa, el de representación proporcional, tanto en el ámbito federal para la integración de la Cámara de Diputados, como en el ámbito de los estados para la conformación de las le-

gislaturas locales, y en el de los municipios para la configuración de sus ayuntamientos, a cuyo efecto se agregó un último párrafo a la fracción III del artículo 115 constitucional, con el siguiente texto: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes”.

F. La reforma publicada el 3 de febrero de 1983

En opinión de muchos politólogos y juristas, la reforma más importante del artículo 115 constitucional ha sido la publicada el 3 de febrero de 1983, la cual, según expresa la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa, estuvo inspirada en el reconocimiento de que el municipio es una sociedad natural de profunda raigambre en la idiosincrasia del pueblo mexicano, que lo considera indispensable para su vida política, lo que predica la necesidad de adoptar como medida fundamental el fortalecimiento del municipio, vigorizar su hacienda, robustecer su autonomía política y devolverle las facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, fueron absorbidas por los estados y la Federación.

Dicha reforma dio rango constitucional, aun cuando no con todo el acierto deseable, a los lineamientos sobre suspensión y desaparición de ayuntamientos, suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros; acabó con la discusión relativa a los reglamentos autónomos municipales, al asignar a las legislaturas locales la facultad para establecer las bases normativas de acuerdo con las cuales los ayuntamientos puedan expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Asimismo, la reforma constitucional publicada el 3 de febrero de 1983 fortaleció la libertad municipal, en especial respecto de su administración financiera, fijó los elementos indispensables para su régimen hacendario; estableció la competencia municipal en materia de desarrollo urbano; adoptó el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales; y, lo que es muy significativo, incluyó un catálogo de servicios públicos mínimos a cargo del

municipio (entre los que incluyó, erróneamente, las funciones públicas de seguridad pública y tránsito, así como las obras públicas de alcantarillado, calles, parques y jardines), y abrió la posibilidad de que el municipio obtuviera el concurso del estado o se coordinara con otros municipios para la prestación de esos servicios.

G. Reforma publicada el 17 de marzo de 1987

En lo concerniente a los municipios y a los estados de la República, la reforma constitucional publicada el 17 de marzo de 1987, derogatoria de las fracciones IX y X, tuvo afanes de técnica legislativa a fin de reservar el artículo 115 básicamente a cuestiones municipales, por lo que las referentes a los estados se transfirieron al artículo 116 de la propia constitución.

H. Reforma publicada el 23 de diciembre de 1999

Diputados federales de los grupos parlamentarios del Partido del Trabajo, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, y del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentaron, entre el 23 de octubre de 1997 y 26 de mayo de 1999, diversas iniciativas para modificar el artículo 115 constitucional, a fin de lograr el fortalecimiento del municipio mexicano, mediante la ampliación de sus facultades; mismas que fueron turnadas para su dictamen y estudio a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y para la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados.

El respectivo proyecto de Decreto de reforma y adición del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenido en el dictamen formulado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales —que no incorporó todas las proposiciones contenidas en las iniciativas referidas—, mismo que fue sometido el 15 de junio de 1999, a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, que lo aprobó mediante la votación correspondiente.

En virtud de que el referido proyecto también se aprobó en la Cámara de Senadores, así como por la mayoría de las legislaturas de los estados, el 23 de diciembre de 1999 se publicó dicha reforma del artículo 115 consti-

tucional, cuyos aspectos medulares los expone y trata de justificar la mencionada comisión dictaminadora en las *consideraciones* de su dictamen.

La comisión dictaminadora consideró procedente reformar la fracción I del artículo 115 constitucional, en su primer párrafo, para reconocer expresamente al municipio como un ámbito de gobierno, a cuyo efecto se sustituye en ese párrafo el término “administrado” por el de “gobernado”, para precisar el carácter del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

Con el propósito de evitar la creación de organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento o consejo municipal, con esta reforma se reserva al ayuntamiento toda competencia en el ámbito de gobierno del municipio; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que, creado por los poderes estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales; lo que no impide la posibilidad de crear instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación, a condición de que sean aprobadas por el propio ayuntamiento.

El nuevo texto de la fracción I del artículo 115 constitucional incluye la fórmula básica de integración de los ayuntamientos, a partir de un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia determinen las leyes estatales.

A efecto de lograr un orden lógico de los preceptos de la fracción I en estudio, el párrafo cuarto pasa a ser quinto, al cual a su vez, se le adiciona el requisito de que los concejos municipales estén integrados por el número de miembros que determine la ley estatal; casos en los que se deberán cubrir las exigencias legales para ser regidor de un ayuntamiento.

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional de referencia, es el de fortalecer la autonomía y el ámbito competencial del municipio, así como las facultades de su órgano de gobierno, al incluir de forma exclusiva, dentro de la competencia reglamentaria del municipio, los aspectos fundamentales para su desarrollo, para lo cual se sustituye en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus bandos y reglamentos, y otras disposiciones administrativas de observancia general. Las referidas leyes habrán de orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, en las que se incluye la justicia

administrativa municipal, para proporcionar un marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos.

Otro aspecto relevante de la reforma constitucional en comentario es el relativo a la fracción III del artículo 115, cuyo catálogo de funciones y servicios públicos, lamentablemente, no aclara cuáles de sus incisos son funciones públicas y cuáles son servicios públicos, o si todos son, absurdamente, funciones y servicios públicos a la vez.

I. Reforma publicada el 14 de agosto de 2001

La última reforma del artículo 115 constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001 y consistió en agregar un último párrafo a su fracción III, conforme a la cual “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

V. EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Mediante sus artículos 73, 115, 116 y 122, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bosqueja un sistema nacional de justicia administrativa para dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares, mismo que se ha estructurado en cuatro diferentes ámbitos de gobierno: federal, del Distrito Federal, estatal y municipal, cuyo desarrollo se da lentamente en tres vertientes: la de la justicia de barandilla, regulada, en gran medida, por las leyes orgánicas municipales y los bandos municipales de policía y buen gobierno; la del recurso administrativo en sede administrativa, regulado principalmente por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y leyes homólogas de las entidades federativas; y la de la jurisdicción administrativa, conforme a la cual, tales controversias se dirimen en órganos jurisdiccionales imparciales e independientes, regulado por el derecho procesal administrativo.

Así, podemos distinguir en México, en cuanto atañe al ámbito municipal de justicia administrativa, tres áreas diferentes, a saber: la de la justicia de barandilla, la del recurso administrativo y la del contencioso administrativo; en cuanto a la primera, el artículo 21 constitucional establece

que “Compete a la autoridad administrativa (obviamente, incluida la municipal) la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas”.

Por su parte el texto vigente del artículo 115 constitucional, en el inciso a) de su fracción II, establece como objeto de las leyes que orienten los bandos y reglamentos municipales, entre otros aspectos, las bases generales del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación (que pueden ser recursos administrativos en sede administrativa o contencioso administrativo en órgano jurisdiccional) y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

1. *La justicia municipal de barandilla*

Se entiende por justicia municipal de barandilla, la que aplica la autoridad administrativa, en especial la del Distrito Federal y la municipal, en ejercicio de la atribución que les confiere el artículo 21 constitucional, mediante la aplicación de sanciones por infracción a los bandos y reglamentos de policía y buen gobierno. Por ejemplo, La Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, previene:

Artículo 220. A quienes infrinjan las disposiciones contenidas en esta Ley, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, así como en otras disposiciones administrativas de observancia general en el municipio, se les impondrá, en forma separada o conjunta, las siguientes sanciones:

- I. Multa;
- II. Arresto hasta por treinta y seis horas;
- III. Suspensión; y
- IV. Clausura.

Artículo 221. La aplicación de las sanciones corresponderá al presidente municipal, y en su caso a la unidad administrativa en la que delegue esta facultad, cuyo titular se denominará oficial calificador; en los términos de esta Ley y de los reglamentos aplicables.

Artículo 222. Si del expediente relativo y de la infracción cometida, se desprenden hechos constitutivos de delitos, se pondrá en conocimiento del agente del Ministerio Público.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, la multa no deberá exceder del importe de un día de salario.

Artículo 223. En el procedimiento de calificación de la infracción e imposición de la sanción correspondiente, se respetará la garantía de audiencia del infractor.

Artículo 224. La calificación de la infracción y la imposición de la sanción, deberá resolverse a más tardar, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se reciba el expediente relativo.

En el caso de que la falta se sancione con arresto, la calificación se deberá resolver inmediatamente.

Artículo 225. Para los efectos y aplicación de las sanciones, se atenderá a lo dispuesto por el reglamento relativo, a las circunstancias en que se cometió la infracción y a la situación económica y personal del infractor.

2. *El recurso administrativo en sede administrativa municipal*

El surgimiento del recurso administrativo está animado por el propósito de corregir los excesos y defectos de la actuación de la administración pública sin intervención de otras instancias del poder público, bajo el criterio de que *la ropa sucia se lava en casa*; de esta suerte, el recurso administrativo se entiende como un

...mecanismo de autocontrol de la administración pública para mantener su actuación dentro de los cauces de la legalidad. Empero, más que un mecanismo de autocontrol de la administración, en la actualidad se considera al recurso administrativo como un medio de defensa del gobernado frente al poder público, concretamente respecto de la administración pública.¹³

En opinión de Guido Zanobini, el recurso administrativo es “la instancia dirigida a obtener la anulación, revocación o reforma de un acto administrativo presentada a la autoridad administrativa por el titular de un interés jurídico, de acuerdo con determinadas formas y dentro de los plazos prescritos por el derecho”.¹⁴

Como señalé antes, el sistema nacional de justicia administrativa incluye el recurso administrativo tanto en el ámbito federal, como en el del Distrito Federal, en los estados y en los municipios. En lo que concierne al ámbito municipal, en virtud de la reforma de 1999 al artículo 115

¹³ Fernández Ruiz, María Guadalupe, *El origen consensual del Estado y los derechos del hombre*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1994, p. 117.

¹⁴ Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Manata, Buenos Aires, Ediciones Arayu, 1954, t. II, p. 42.

constitucional, la normativa jurídica emitida por cada municipio, orientada por las leyes expedidas por las respectivas legislaturas regula, o puede regular, el procedimiento y los recursos administrativos aplicables en materia municipal, sin que en la resolución de tales recursos esté prevista ninguna intervención de la administración pública del estado al que pertenezca el municipio, lo que predica la autonomía del gobierno municipal, cuyo fortalecimiento animó a la referida reforma constitucional de 1999.

La adecuación de las Constituciones y leyes de los estados a la reforma de 1999 del artículo 115 constitucional ha suprimido, en el estado de Guanajuato, el recurso en sede administrativa municipal, sustituyéndolo por un medio de impugnación en órgano jurisdiccional contencioso administrativo.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, los actos y resoluciones que dicten el presidente municipal o las dependencias y entidades de la administración pública municipal, podrán impugnarse mediante el recurso de inconformidad cuando afecten intereses jurídicos de los particulares; empero, ese recurso no se ventilará en sede administrativa sino ante el juzgado administrativo municipal respectivo, disposición que se ratifica en la normativa municipal; por ejemplo, en el municipio de Yuriria, el Reglamento Interno del Juzgado Administrativo Municipal dispone en su artículo 3o. “El juzgado administrativo municipal conocerá y resolverá el recurso de inconformidad que promuevan los particulares, sobre los actos y resoluciones que afecten su interés jurídico, realizadas por el presidente municipal, y de las dependencias y entidades de la administración pública municipal”.

3. El contencioso administrativo municipal

Conviene enfatizar que la fracción V del artículo 116 constitucional permite que las Constituciones y leyes de los estados puedan instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía, que tengan a su cargo dirimir únicamente las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, mas no para conocer de las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares, circunstancia que cobra especial rele-

vancia a la luz de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, que formalmente erige al municipio en un auténtico orden de gobierno dotado de amplia autonomía en razón de su ámbito de competencias, entre las que descuella el contencioso administrativo municipal, indebidamente soslayado en muchos estados.

Como señalé antes, en el estado de Guanajuato, el artículo 206 de su Ley Orgánica Municipal confiere competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, para conocer de las impugnaciones que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades municipales, a condición de que previamente el particular, mediante el recurso de inconformidad, haya impugnado la resolución respectiva de la autoridad municipal,¹⁵ ante el correspondiente juzgado administrativo municipal, conforme al siguiente procedimiento:

Artículo 210. El recurso de inconformidad, se interpondrá por escrito, dentro del término de diez días hábiles siguientes a la fecha en que el acto haya ocurrido o se tenga conocimiento del mismo, o bien, haya surtido efectos la notificación de la resolución que se impugna.

Artículo 211. El escrito a través del cual se interponga el recurso de inconformidad, contendrá los siguientes requisitos:

- I. Nombre y domicilio del recurrente;
- II. La autoridad que realizó el acto o emitió la resolución impugnada, indicando con claridad en qué consiste;
- III. La fecha en que el acto o resolución le fue notificada o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Exposición sucinta de los motivos de inconformidad;
- V. Relación de pruebas que ofrezca, para justificar los hechos en que se apoya el recurso; y
- VI. Los documentos que justifiquen la personalidad del promovente, cuando el recurso se interponga por el representante legal o mandatario del inconforme

Artículo 212. Recibido el escrito de inconformidad ante el Juzgado Administrativo Municipal, se correrá traslado a la autoridad demandada por el término de cinco días hábiles; transcurrido dicho término se haya

¹⁵ De conformidad con el artículo quinto transitorio del Decreto de reformas a la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 17 de julio de 2001, en los municipios que aún no cuenten con juzgados administrativos municipales, los particulares afectados podrán acudir directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

dado o no contestación a la demanda, se abrirá un periodo de pruebas de diez días hábiles, a efecto de que se desahoguen aquéllas que se hayan ofrecido y admitido.

Si por la naturaleza de las pruebas, el término anterior resulta insuficiente, se podrá ampliar por el lapso que se estime prudente, únicamente para desahogar las que fueron admitidas.

Una vez concluido el periodo de pruebas, dentro de los cinco días hábiles siguientes, se deberá dictar resolución, cuyo sentido podrá ser:

- Reconocer la validez del acto impugnado;
- Declarar total o parcialmente, la nulidad del acto impugnado; y
- Decretar la nulidad del acto para determinado efecto, debiendo precisar con claridad la forma y término en que la autoridad deberá cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- Modificar el acto o resolución impugnada; y
- En su caso, imponer la condena que corresponda.

En cuanto a la organización y competencia de los juzgados administrativos municipales, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guajuato, establece:

Capítulo tercero. De los Juzgados Administrativos Municipales.

Artículo 216. Los Juzgados Administrativos Municipales son los órganos jurisdiccionales de control de legalidad en los municipios, dotados de autonomía para dictar sus fallos; quienes conocerán y resolverán el recurso de inconformidad promovido por los particulares sobre los actos y resoluciones a que se refiere el artículo 206 de esta Ley.

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

Artículo 217. Los Juzgados Administrativos Municipales serán unitarios; su organización y funcionamiento se establecerá en el reglamento que para el efecto expida el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento acordará lo conducente, para que los Juzgados Administrativos Municipales cuenten con el personal jurídico y administrativo, así como con los recursos financieros y técnicos, necesarios para el cumplimiento de su función.

Artículo 218. Los jueces administrativos municipales serán nombrados por el Ayuntamiento por mayoría calificada, de entre la terna que presente

el presidente municipal y únicamente podrán ser removidos en los términos del artículo 110 B de esta Ley.

Artículo 219. Los jueces administrativos municipales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano guanajuatense, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de veinticinco años de edad;
- III. Contar con título de Licenciado en Derecho o su equivalente académico, legalmente expedido por la institución facultada para ello, con por lo menos, tres años de práctica profesional; y
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad por más de un año; pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

La citada Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato prevé aplicar supletoriamente, en lo no previsto por la misma, la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato, la que en el segundo párrafo de su artículo 41, previene: “Tratándose de actos y resoluciones municipales, el particular deberá impugnarlas ante los juzgados municipales. En ningún caso procederá el desistimiento de la instancia ante los juzgados municipales”.

De los anteriores preceptos se infiere que la legislación guanajuatense cancela el recurso en sede administrativa municipal, al transferirlo a la sede jurisdiccional del juzgado administrativo municipal, órgano que se somete al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, lo cual contraría el sentido de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional que formalmente erige al municipio en una instancia de gobierno, a la que atribuye funciones públicas materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales, incluyendo en estas últimas las relativas a los medios de impugnación y a los órganos municipales para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

La transferencia del trámite del recurso administrativo municipal, de sede administrativa a sede jurisdiccional, resulta a todas luces inconveniente, aun cuando se trate de un órgano jurisdiccional municipal, porque retira a la autoridad administrativa municipal la oportunidad de corregir por sí misma sus errores y, lo que es más importante, cancela un medio sencillo de defensa del particular, por lo que convendría regresar

el recurso administrativo a su sede administrativa natural y, contra su resolución, admitir su impugnación en el juzgado administrativo municipal.

Por otra parte, la competencia atribuida al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, para conocer de las impugnaciones a las resoluciones de los juzgados administrativos municipales, vulnera indebidamente la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 constitucional que erige formalmente al ayuntamiento municipal en un órgano de gobierno al que atribuye funciones públicas legislativas, administrativas y jurisdiccionales, siendo importante enfatizar que el ayuntamiento no está supeditado jerárquicamente al gobierno del estado, por lo que el gobernador no es el jefe del presidente municipal ni del ayuntamiento, puesto que no existe entre ellos una relación jerárquica, sino que debe existir una respetuosa relación de colaboración.

VI. COMENTARIO FINAL

Cabe hacer hincapié en que en el esquema nacional de justicia administrativa vigente en México, las resoluciones de los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas no son impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y tratándose de las resoluciones de los juzgados administrativos municipales debiera aplicarse el mismo criterio, a efecto de que sus resoluciones no sean impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado correspondiente, por tratarse de ámbitos separados e inconexos, toda vez que el sistema nacional de justicia administrativa bosquejado en los artículos 73, 115, 116 y 122, para dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares, adopta un esquema que distribuye competencias en compartimentos estancos, que impide al órgano jurisdiccional administrativo federal conocer de los asuntos resueltos en los tribunales contencioso administrativos de las entidades federativas, y a éstos, conocer de las sentencias de los juzgados municipales, pues, por una parte, el artículo 116 constitucional, sólo les da competencia para conocer de las controversias que se susciten entre la administración pública estatal (no de la administración pública municipal) y los particulares; y por otra parte, la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, en afán de fortalecer la autonomía municipal prevé la existencia de órganos

jurisdiccionales administrativos municipales, por lo que las resoluciones de éstos no deben ser revisadas por los tribunales de lo contencioso administrativo de los estados.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BOZA MORENO, José, *El derecho en el doble orden doctrinal y legal*, Madrid, Editorial García Enciso, 1952.
- CASO, Antonio, *Sociología*, 15a. ed., México, Limusa Wiley.
- DROMI, Roberto, *Ciudad y municipio*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.
- FERNÁNDEZ RUIZ, María Guadalupe, *El origen consensual del Estado y los derechos del hombre*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1994.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1967.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, *Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1977.
- MARTINS, Daniel Hugo, “Regímenes municipales contemporáneos”, *El municipio*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- , *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, 2a. ed. México, Porrúa, 1995.
- SAVIGNY, Jean de, *¿El Estado contra los municipios?*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- TENORIO MACÍAS, Pedro y FERNÁNDEZ PASTRANA, José María, “Municipio”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, t. XVI.
- ZANOBINI, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Manata, Buenos Aires, Ediciones Araya, 1954, t. II.