

SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL. CASO PUEBLA

Héctor E. REYES PACHECO

SUMARIO: I. *Introducción*. II *Antecedentes*. III *Organización y funcionamiento*. IV. *Reflexión final*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde 1999, la Constitución dispone la obligación de las legislaturas locales para establecer los procedimientos y regular los medios de impugnación, así como contar con órganos que diriman las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, bajo los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; tal norma implica, en consecuencia, la existencia de tribunales que tengan competencia municipal, mismos que no existen en el estado de Puebla. Por otra parte, el artículo 116, fracción V, de la Constitución, prevé la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo encargados de conocer actos de la administración pública “estatal”, con la particularidad de que dicha jurisdicción es potestativa para cada legislatura; por lo que en Puebla no se ha creado un tribunal de tal naturaleza, quedando a los administrados únicamente la posibilidad de impugnar los actos de la administración pública local a través del medio constitucional extraordinario, como lo es el juicio de amparo.

Frente a esta situación de oportunidad, presento, ante la digna consideración de quienes asisten al Congreso Internacional de Justicia Contenciosa Administrativa, con sede precisamente en este estado, una propuesta para crear un tribunal que conozca de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas de ambas instancias, como ya se cuenta en otras entidades.

II. ANTECEDENTES

Como sabemos, un régimen federal como el que posee el Estado mexicano, con inspiración del modelo estadounidense, tiene sus aspectos positivos y dificultades propias de coexistencia de dos órdenes de gobierno, con facultades amplias de actuación en el mismo ámbito y convivencia de leyes federales y estatales, aplicadas conforme al régimen de competencias que previene el artículo 124 constitucional: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

A esta vigencia simultánea de ordenamientos jurídicos, federales y estatales se agregan las múltiples normas jurídicas expedidas por las autoridades municipales con características muy diversas, en atención a las también muchas condiciones de los 2,439 municipios mexicanos, y cuya aplicación por sus funcionarios adquiere singular relevancia en la vida cotidiana de los gobernados, los que encuentran en esta instancia su primer punto de contacto con el poder público.

El municipio es la célula básica formalmente reconocida en la carta magna, al señalar expresamente:

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.

Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva.

Es oportuno señalar que lo anterior no excluye a otras figuras jurídicas que en los estados se han adoptado; de acuerdo a sus condiciones específicas para el mejor gobierno de las comunidades que integran el municipio, lo que se ha llamado el cuarto nivel de gobierno, se denominan juntas auxiliares, electas por plebiscito:

Artículo 224. Para el gobierno de los pueblos habrá juntas auxiliares, integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios y sus respectivos suplentes...

Artículo 225. Las juntas auxiliares serán electas en plebiscito.

Se reconoce que el principal acercamiento de la población es con sus autoridades municipales, las que tienen a su cargo, entre otras facultades, la prestación de servicios públicos básicos, como son:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines, y su equipamiento; además de aquellos que establezcan las legislaturas de los estados.
- Igualmente, los municipios cumplen constitucionalmente una función de la mayor trascendencia para la conservación del orden público y estabilidad social, como es la seguridad pública, en términos del artículo 21 de la Constitución, que realiza a través de la policía preventiva y tránsito.
- En materia de desarrollo urbano, los municipios están dotados en el texto constitucional de amplias facultades, entre las que encontramos las siguientes:
 - a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; autorizar, controlar y administrar la utilización de su suelo urbano; otorgar licencias y permisos de construcción, para lo cual pueden expedir los reglamentos necesarios.
 - b) En materia fiscal corresponde a los municipios la recaudación de las contribuciones, que en todo caso deben establecer a su favor las legislaturas locales, derivadas de la propiedad inmobiliaria y la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Es claro, en consecuencia, que son las autoridades municipales las que realizan el mayor número de actos de afectación directa a esa población, y por lo tanto es menester que existan órganos de justicia que le permitan acceder a ella; lo anterior se ilustra en texto expreso de la citada Ley Orgánica Municipal de Puebla, que dispone: “Artículo 214. Por ser el municipio base la organización política y administrativa del Estado, se constituye como el nivel de gobierno de contacto más inmediato con la sociedad; por lo que deberá procurar el acceso integral de sus miembros a la justicia”.

Por otra parte, el Constituyente, al reformar el artículo 115, en el rubro de la justicia contencioso administrativa municipal, planteó un esquema flexible para que en cada estado se crearan mecanismos que permitieran a los particulares impugnar las actuaciones de los servidores públicos municipales, que presuntamente violaran sus derechos, y dejó al criterio de los legisladores locales su establecimiento, tomando en consideración las condiciones propias de cada estado pero, en todo caso, observando los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Bajo estas premisas, resulta conveniente analizar algunos datos de la situación de los municipios poblanos; de los 2,439 municipios que existen en el país, según datos del Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal,¹ doscientos diecisiete se ubican en Puebla, de los cuales el municipio del mismo nombre y capital del estado cuenta con más de un millón cuatrocientos ochenta y cinco mil habitantes; únicamente un municipio tiene entre doscientos y trescientos mil (Tehuacán); tres solamente se encuentran con una población de entre cien y doscientos mil (Atlixco, San Martín Texmelucan y San Pedro Cholula); quince municipios más están en el rango de cincuenta a cien mil habitantes, y veintiocho se ubican entre veinte y cincuenta mil, por lo que los restantes ciento sesenta y cinco municipios del estado tienen una población inferior a los veinte mil habitantes.²

En tales condiciones, resulta fuera de toda lógica por la situación socioeconómica del estado que se crearan juzgados o tribunales administrativos en cada uno de los doscientos diecisiete municipios; por lo que nos parece atinado que la disposición constitucional del artículo 115 deje en manos de los legisladores locales la reglamentación de los órganos que impartan justicia en los conflictos entre la administración pública municipal y sus habitantes.

A partir del texto constitucional, en cada entidad, de acuerdo con sus condiciones demográficas, culturales y económicas, se debe legislar para garantizar a sus gobernados el acceso a la justicia administrativa municipal, tal y como ocurre en diversos estados.³

Por otra parte, no debemos dejar de advertir que el artículo 17 constitucional consagra el derecho humano a contar con órganos públicos que impartan justicia institucional, dejando a un lado la venganza privada y la de “propia mano”; y es obligación del estado proveer los mecanismos para que se cumpla con ese derecho, íntimamente relacionado con el principio de seguridad jurídica, el mismo que debe permitir a la sociedad que pueda concretar su aspiración a un desarrollo ordenado y justo en sus relaciones con otros seres humanos y con las mismas autoridades públicas.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por las Naciones Unidas en 1948, señala expresamente: “Artículo 8o. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales com-

¹ INAFED, Secretaría de Gobernación, www.inafed.gob.mx, 6 de mayo de 2008.

² INEGI, Censo de Población y Vivienda 2005.

³ Como ocurre en Guanajuato, con los juzgados administrativos municipales, previstos en la ley orgánica municipal; en Colima se dio un plazo, de 2006 a 2008 para crearlos, siempre y cuando el municipio tenga más de cincuenta mil habitantes; en Tijuana, B. C., se cuenta con un Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal.

petentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley”.

Es imprescindible que en un Estado de derecho, como el que deseamos, se cuente con medios de control de legalidad de las acciones que realizan los entes públicos;⁴ y más aún cuando estas puedan ocasionar afectación directa a los administrados en su persona, bienes o derechos, como lo precisa la norma contenida en el artículo 115 constitucional:

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

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

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

El dilema, entonces, no debe ser en torno a ese derecho humano de acceso a la justicia, sino sobre cuál es la mejor forma para garantizarlo y hacerlo eficaz.

Es aquí donde radica la dificultad para los congresos locales en diseñar órganos de justicia que, sin representar una carga onerosa y excesiva por las condiciones económicas del estado, satisfagan el dispositivo constitucional y proporcionen a la población esa seguridad jurídica a la que aspiramos.

En el estado de Puebla, nos encontramos ante un momento de singular oportunidad para que la cámara legislativa establezca un tribunal contencioso administrativo, del que carece,⁵ que esté dotado de competencia para conocer de las controversias que se presenten entre las administraciones pública, estatal y municipal, y los gobernados, por lo que nos permitimos usar el dicho popular aplicable a la propuesta “matar dos pájaros de un tiro”, es decir, aprovechar una sola acción para conseguir varios resultados a la vez, porque así se tendría por satisfecha la norma constitucional de acceso a la justicia, y por otra parte, la sociedad poblana contaría con un tribunal ad-

⁴ Tal como la transparencia y rendición de cuentas, recientemente consagrada en el artículo 6o. constitucional —como el derecho a la información—.

⁵ Puebla es el único estado del país que no prevé en su marco constitucional la jurisdicción contenciosa administrativa.

ministrativo que abarcaría también al ámbito municipal, con lo que se daría cumplimiento a la exigencia del artículo 115 constitucional.

III. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

1. *Autonomía*

La fracción V del artículo 116 constitucional señala en forma expresa que “Las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para emitir sus fallos”; por lo que la propuesta que hacemos es en el sentido de que el nuevo tribunal se establezca como constitucionalmente autónomo, sin formar parte del Poder Judicial, ni del Ejecutivo, y que le permita plena libertad e independencia en su actuación.

Sin profundizar en el tema, por no ser parte medular de esta ponencia, queremos dejar constancia de que, al margen de las diversas opiniones doctrinarias sobre la naturaleza jurídica que deben tener los tribunales administrativos, nos unimos a las posiciones que sostienen que, más allá de si la función jurisdiccional debe ser propia y exclusiva del Poder Judicial o que si, por su materia, debe estar dentro del aparato de la administración pública; lo importante es que cumplan una labor fundamental en todo Estado de derecho, como es impartir justicia con independencia y de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

Si se cumple con esos presupuestos, a la ciudadanía poco le importará si estos tribunales están adscritos a un poder o a otro; o bien si tienen autonomía constitucional o no.

De mayor relevancia es analizar la duración y permanencia en el cargo de los integrantes del tribunal administrativo; al respecto, conviene orientarnos por lo establecido en el artículo 116, fracción III, que dispone que los magistrados y jueces del Poder Judicial de cada estado durarán en su cargo el tiempo que determine la Constitución local, pero una vez reelectos adquirirán la inamovilidad, y con ello la estabilidad en sus condiciones económico-laborales, que puede ser un factor esencial a favor de una mejor administración de la justicia.

Otro aspecto de suma importancia, en aras de lograr un tribunal con independencia y autonomía, es el que tiene que ver con los mecanismos de designación y nombramiento de sus miembros; en este punto, igualmente es oportuno remitirnos al artículo 116 constitucional, que prohíbe que ocupen la magistratura de los tribunales superiores de justicia los funcionarios de mayor rango en las administración pública estatal, así como los diputados

locales, hasta que haya transcurrido un año de haber concluido el encargo anterior.

Además, es sano que se observen en el tribunal, del que se propone su creación, los criterios del mismo artículo 116, en el sentido de dar preferencia para ocupar los cargos a quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que tengan los merecimientos por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Otro punto que reviste singular complejidad es la suficiencia presupuestaria que el nuevo tribunal debe tener para cumplir su alto cometido; reiteradamente se argumenta que el presupuesto para la administración de justicia en los estados es raquítico, que las cargas de trabajo son excesivas, que el personal es escaso y las remuneraciones exiguas, y en el mejor de los casos, inequitativas.

Ante esto, la propuesta que ponemos en la mesa se despliega en dos sentidos:

- *Primero.* Apelar a la sensibilidad social de los legisladores y al Ejecutivo para dotar al tribunal del presupuesto mínimo indispensable que le permita realizar su trabajo dignamente, tanto en los recursos materiales como en el personal calificado.
- *Segundo.* Quienes conformen el nuevo órgano de justicia administrativa estén plenamente convencidos de la importancia de su papel y las expectativas de la ciudadanía sobre su desempeño y eficacia del tribunal a crearse; que exista el compromiso profesional y moral con el derecho y la justicia, alejado de la retórica y demagogia que permita, en lo posible, desvirtuar la creencia popular, lamentablemente generalizada y muchas veces justificada, de que solo se crean organismos públicos, peyorativamente llamados “burocráticos”, que aumentan el gasto corriente y no cumplen su finalidad.

2. Competencia

El Tribunal Contencioso Administrativo del estado de Puebla, que proponemos se establezca, sería un órgano de control de la legalidad, encargado de conocer de los actos u omisiones de carácter definitivo de las autoridades de la administración pública estatal, y de las doscientos diecisiete administraciones públicas municipales, a través del juicio contencioso administrativo que podrán interponer los gobernados; en particular las materias podrían ser:

- Fiscal, que abarcaría a las autoridades estatales y tesorerías municipales, incluyendo organismos descentralizados dotados por ley del ejercicio de la facultad económico-coactiva.
- Pensiones, tanto de los servidores públicos estatales y municipales.
- Contratos administrativos que celebren la administración estatal y municipal y el procedimiento mismo de adjudicación.
- Exigencia de pago de garantías a favor de los órganos administrativos estatales y municipales.
- Expropiación, que es de especial importancia, habida cuenta de que en Puebla los ayuntamientos están facultados por la ley orgánica municipal para decretar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Sanciones por responsabilidad administrativa a servidores públicos de los dos ámbitos de gobierno.
- Responsabilidad patrimonial del estado y sus municipios, por la actividad de naturaleza administrativa irregular, lo que implicaría reglamentar en el estado la norma constitucional del artículo 113.
- Decretos y acuerdos, de carácter general, que no revistan el carácter de reglamentos.
- Acceso a la información pública. Como una segunda instancia; una vez resuelta la primera, a cargo de la comisión de acceso a la información pública de Puebla.

Partimos de una premisa fundamental, consistente en que el tribunal propuesto deberá contar con plenitud de jurisdicción, que dé seguridad jurídica a las partes y evite la demora innecesaria en el cumplimiento de la ley. Se precisa de un tribunal cuyas resoluciones tengan la fuerza legal suficiente para hacerse valer.

En el esquema del nuevo tribunal deberá recogerse la experiencia exitosa de medios alternativos que agilicen los procedimientos y que tenga la capacidad legal de jugar el rol de amigable componedor en aras de esa justicia pronta que reclama la sociedad.

Sobre la asesoría gratuita a los gobernados de escasos recursos económicos, impedidos para contar con el patrocinio de un especialista, debemos mencionar que en Puebla se dispone de una dependencia del Poder Ejecutivo, con rango de secretaría de despacho, que brinda los servicios de asesoría y patrocinio en juicio de manera gratuita a la población, con abogados denominados defensores sociales, distribuidos en los diferentes distritos judiciales del estado, y capacitados en diversas ramas del derecho, entre ellas la materia fiscal y administrativa; por lo que no consideramos que el

nuevo tribunal deba tener un cuerpo de defensores de oficio, aun cuando existe una variedad de bufetes universitarios que proporcionan la atención a quienes lo solicitan.⁶

IV. REFLEXIÓN FINAL

El problema principal sobre el que debemos reflexionar profundamente es cómo acercar y hacer posible esta jurisdicción administrativa a una población dispersa en doscientos diecisiete municipios del estado de Puebla con diferentes características; la tarea es mayor, y solamente con el concurso serio y comprometido de diversas instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema podremos encontrar mecanismos ágiles, económicos y eficaces que brinden el acceso y la seguridad jurídica a quienes demanden justicia administrativa.

En un primer intento por alcanzar que la justicia administrativa esté al alcance de los más de cinco millones de poblanos, pondremos a consideración de la mesa algunas opciones:

- 1) Sin menoscabo de la independencia que debe tener todo tribunal contencioso administrativo, debemos explorar la posibilidad de convenir con otras instituciones que se encuentran establecidas en diversas regiones del estado para que sirvieran de receptores de demandas; aprovechando la infraestructura, y que sea a través de secretarios itinerantes como se concentraran las mismas en la sede del tribunal, para su curso correspondiente.
- 2) Con el apoyo de los ayuntamientos, se establezcan salas regionales que agrupen a determinados municipios, equilibrando las cargas de trabajo entre ellas, y cuyo sostenimiento se comparta entre el estado y los municipios.
- 3) Establecer medios alternativos de solución de conflictos que han probado su eficacia en otras materias, para hacer frente a los reclamos de justicia, que permitan atenderlos con prontitud y economía, bajo el principio de la buena fe de las autoridades administrativas, cuyo único objetivo es el servir a la sociedad.

⁶ La Procuraduría del Ciudadano está prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Puebla, y entre sus atribuciones se encuentra otorgar asesoría, orientación, gestoría, patrocinio, representación y defensa jurídica, en forma gratuita, a las personas que carezca de recursos económicos o se encuentren en condiciones de vulnerabilidad. En las principales universidades del estado se imparte la carrera de derecho, y la mayoría de ellas cuentan con despachos jurídicos gratuitos.

En todos los casos, la exigencia y compromiso inaplazable de quienes, por una u otra razón estamos inmersos en el ideal de la justicia, es trabajar intensamente en el fomento de una conciencia del servicio público que lo reivindique, particularmente en los municipios; es aquí donde juegan un papel importante las instituciones educativas y los órganos públicos vinculados al tema de la cultura de los derechos humanos, la cultura de la legalidad, la transparencia en el ejercicio público, la rendición de cuentas; en fin, de la ética de los servidores públicos.

Encuentros como este, mucho ayudan para acercarnos a nuestro propósito, al permitir conocer experiencias de otros lugares y de los especialistas que en la academia y en la actividad cotidiana del ejercicio de juzgadores o litigantes están vinculados estrechamente a este tema tan sensible a la sociedad y por tratarse del derecho humano a la correcta impartición de justicia, en este caso la administrativa.

A esta Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de mi *alma mater*, y sus directivos, mi cumplido agradecimiento por la oportunidad de participar en este congreso internacional del que estamos seguros se tendrán aportaciones muy valiosas.

Igualmente, mi reconocimiento a todas las instituciones que convocaron a estos importantes trabajos.