



Derecho procesal y procedural administrativo municipal: Una propuesta de ordenación y de implementación

Roberto Gustavo Mancilla Castro

Introducción

El propósito del presente trabajo es proveer un marco teórico para la reorganización de la administración pública municipal, esto se logra implementando dos teorías: la teoría ejerciva del Estado y la teoría aplicativa de la norma.

La teoría ejerciva del Estado explica la existencia del mismo por medio de la idea del ejercicio del poder por medio de la voluntad. Dentro de este marco teórico se conceptualizan las estructuras canalizadoras del ejercicio del poder, las cuales se dividen en: estructuras enfocadas en cómo se ejerce el poder y estructuras enfocadas a quién ejerce el poder.

Se analiza el sistema federal como estructura del quién y la división de funciones como estructura del cómo y por medio de su conjunción se justifica al municipio como nivel de poder.

Después se hace una concepción doctrinaria del municipio, se ven sus bases constitucionales, se analiza desde un punto de vista ejercivo, se relaciona con la división de funciones, se ve su función jurisdiccional y se analiza al municipio como objeto de estudio científico.

También se conceptualiza el derecho municipal, como ciencia y como claustro normativo, se analizan sus fuentes y se corrobora su autonomía como ciencia del derecho.

Acto seguido se analiza la teoría aplicativa de la norma, la cual la conceptualiza desde el punto de vista de su aplicación. Según esta teoría, la norma se puede conceptualizar de tres maneras: por su implementación, por su objeto y por su duración.

Respecto al enfoque implementativo de la norma, en el que ésta se divide en sustantiva y adjetiva, se analizan estos conceptos y se visualiza el derecho adjetivo desde el punto de vista del proceso y procedimiento, aplicando la teoría del paradigma de Tomas Kuhn, explicada por Pedro Serna.

El resultado de la aplicación del procedimiento como paradigma es la división de derecho adjetivo en procesal y procedural, de los que se hace análisis y se explican sus bases constitucionales.

Después se entra de lleno al análisis del derecho municipal adjetivo, el cual se divide en procesal y procedural.

En el análisis del derecho procesal municipal se analiza la idea de instituir al Tribunal Contencioso Administrativo Municipal para sustituir el conocimiento que tiene el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

Se ve el antecedente de la controversia constitucional 46/2002 y la ejecución de su sentencia. También se comentan los aspectos relevantes de la propuesta de implementación del Tribunal Contencioso Administrativo realizada por Mauricio Yanome Yesaki.

Por ultimo, se analizan los procedimientos municipales y sus alcances, además de establecer los procedimientos que realicen los tribunales municipales fuera de un juicio, además de proponerse una jurisdicción consultiva por parte del Tribunal Municipal.

El Estado y el ejercicio del poder

Teoría ejerciva del Estado

Dice el diccionario de la lengua española que poder es “tener expedita la facultad o potencia de hacer algo”, mientras que voluntad es la “facultad de decidir y ordenar la propia conducta”. ¿En qué se diferencian estos dos conceptos? ¿O acaso estas dos palabras son sinónimos?

En primer lugar, poder es la capacidad libre de obstáculos de hacer algo. Una persona que posee un cuerpo tiene la capacidad de estar vivo, hasta que un hecho biológico o material propio o ajeno determinen el cese de su vida.

Una persona puede tener el deseo de seguir viviendo a pesar de que su cuerpo se encuentre biológicamente alterado y le sea imposible seguir avante.

De lo anterior se puede deducir que poder es la capacidad, voluntad es la capacidad aplicada a un deseo o un fin.¹ La palabra poder, por si sola no puede subsistir, no es un término absoluto. El poder se utiliza para lograr una finalidad, de manera que la voluntad es la finalidad que se le da al ejercicio del poder.

Sin embargo, la voluntad no es única, existen miles de millones de voluntades. Todo ser vivo esta provisto de un poder y una voluntad. El poder se lo otorgan sus capacidades biológicas, mientras que la voluntad es consecuencia de un querer.

Un animal puede decidirse a alimentarse o a echarse a dormir con la misma facilidad que una persona puede escuchar una canción porque así lo decidió. Sin embargo, el poder y voluntad de una persona o ser vivo puede imponerse a otro

¹ Es decir, dentro de la misma existe una *posibilidad* de realizar un acto y el *propósito* de que se efectúe.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

a medida que los seres vivos interactúan, ya sea una interacción inteligente (animales) o una interacción racional (seres humanos).

Debido a que se interactúa en un mismo medio, una voluntad puede imponerse a otra y por ello se puede concluir que el alcance de la voluntad se encuentra circunscrito al poder sobre el cual esté sostenida. De la misma manera, la voluntad puede ser frustrada por la imposibilidad material.

Un ejemplo de lo anterior es el que un animal se alimente de otro, en este esquema, existe un choque de poderes y de voluntades. La voluntad del depredador de matar a su presa y su capacidad biológica para lograrlo y el de la presa de sobrevivir y su capacidad de evadir las intenciones de su cazador.

Una manifestación individual de voluntad no se encuentra circunscrita a la razón. Sin embargo, por medio del raciocinio, es decir, poder comprender y explicarse la actuación propia, se puede dirigir un conjunto de manifestaciones de voluntad. Es decir, por medio de la interacción con sus pares, el hombre puede dirigir los poderes y voluntades de los mismos para la consecución de un fin.

El Poder del Estado reside dentro de sus elementos estructurales: población, territorio y gobierno. La primera es el espacio territorial en que existirá la manifestación de la voluntad estatal, del segundo proviene el agente por medio del cual se efectuará dicha voluntad y el tercer elemento es la forma en que será canalizada.

La finalidad del Estado constituye la meta de la voluntad colectiva.² Los actos del Estado que tienden a este fin forman el espacio existente entre la capacidad del Estado y la aplicación de dicha capacidad para la consecución de un objetivo.

Sin embargo, la voluntad del Estado y su consecuente poder puede ser subyugado, sea por medio de la voluntad y poder de otro ente estatal o por medio del ejercicio de poder dentro de la población, por una voluntad individual ajena a la colectiva o por un sector no representativo de individuos.

De lo anterior se puede constar que puede existir una triple manifestación de la voluntad: una colectiva, una social y otra individual, las cuales son coetáneas y que pueden sobreponerse la una a la otra.

La soberanía es la concreción de una voluntad colectiva y su subsecuente poder para la consecución de un fin determinado. La soberanía se divide a su vez en dos: autodeterminación y autolimitación. La primera es la capacidad de

² Basave nos dice el fin primordial del Estado es el bien común: que se divide en orden y paz social y en coordinación de intereses. (*Teoría del Estado*, Editorial Jus 8^a edición, 1985 México D.F., p. 131) Aunque de ninguna manera se descartan otros fines determinados por circunstancias históricas y culturales propias de la población del Estado.

un Estado para dirigirse a sí mismo, la segunda es la capacidad de un Estado para limitarse asimismo a favor de los individuos que lo integran.

La Constitución es la cristalización de la voluntad y el poder de una colectividad propiamente organizada, es el resultado de un ejercicio de soberanía. Pues establece la forma en que se organizan los recursos de un Estado para lograr sus fines (autodeterminación) y la protección de los individuos que la conforman al proveerles espacios de libertad (autolimitación).

La Constitución señala las formas en que el ejercicio de la soberanía se puede dar. La democracia, la forma de Estado, de gobierno, los mecanismos de control constitucional y los mecanismos de acatamiento constitucional son formas en que se controla el ejercicio de la soberanía.

El término control del poder es equivocado, el término correcto es control del ejercicio del poder. El control del poder significa la fiscalización de los recursos del Estado, pero control del ejercicio del poder recae sobre el uso que se da a la fuerza del Estado para la consecución de sus finalidades.

Si un acto de una autoridad no cuadra dentro de las disposiciones en que se puede manifestar la voluntad estatal (Constitución), ese acto es ilegal y debe ser declarado nulo, pues no existe nada superior a la voluntad soberana.

Del poder se pasa a la voluntad, la cual le da sentido al primero y de ésta se parte hacia la concreción, que consiste en la realización material de la voluntad. Es decir, es la manifestación perfeccionada de la voluntad.

Sí existe una capacidad, pero no se encuentra dirigida a un propósito determinado, sólo existe poder. Si se encuentra dirigida a un fin existe la voluntad, pues hay posibilidad y propósito y si éstos no quedan frustrados por otras voluntades o alguna circunstancia, se encuentran concretizados.

Los fines del Estado son manifestaciones de voluntad que se actualizan constantemente, es decir, se van concretando día a día, por medio de los actos que sus estructuras establecen y realizan.

De la exposición anterior se entiende que la teoría ejerciva del Estado lo visualiza como la conjunción de poder y voluntad por medio de una estructura canalizadora. La soberanía se estudia como la voluntad del Estado, la cual se dirige a un fin general (bien común) y un fin específico (determinado por la cultura y la historia de un Estado).

La Constitución es el instrumento por el cual se estructura la canalización del ejercicio del poder para la consecución de dicho fin.

Estructuras conductoras del ejercicio del poder

¿Qué debe entenderse por estructura conductora del ejercicio del poder? Como se dijo anteriormente, el poder por sí sólo carece de sentido, pues no se le orienta a un propósito el cual es determinado por la voluntad.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

Las estructuras conductoras son el nexo entre uno y otro elemento, puesto que permiten la materialización de los dictados de la voluntad y permiten el direccionamiento del poder.

Si se hiciera una comparación con el cuerpo humano, estas estructuras vendrían siendo las terminales nerviosas que pasan las órdenes del cerebro (voluntad) al resto del cuerpo (poder).

Aplicado al ámbito del Estado, estas estructuras se centran en dos aspectos fundamentales: ¿Cómo se ejerce el poder? ¿Por medio de quien? Lo primero se da respecto a los métodos a utilizarse para lograr la consecución de los fines del Estado. Los agentes del Estado que van a buscar la consecución de los antes mencionados fines conforman el segundo aspecto.

El aspecto del cómo se debe regir con respecto a una metodología determinada, mientras que el quién se da con un esquema organizacional con respecto a la acción que se desea realizar.

Estos dos aspectos son complementarios entre sí, puesto que uno determina la manera en que aquellos potestados por el Estado deben obrar y el otro materializa el conjunto de conocimiento o procederes por medio de las cuales se tiende a un fin.

Respecto de su naturaleza, es decir, si son parte de la voluntad o del poder, esto depende del objeto de la estructura. Por ejemplo, una estructura determinada hacia el quién, tiende más hacia el poder, puesto que habla del recurso humano por el cual se busca la consecución de un fin.

En cambio, una estructura que verse en el cómo se tiende más hacia la voluntad, puesto que existe la determinación de cómo se va a llevar a cabo el objetivo planteado.

Hay distintas maneras de conducir el ejercicio del poder del Estado: por medio de la democracia, las formas de Estado, de gobierno, el control constitucional, entre otros.

A continuación se hará un análisis de dos en particular por ser relevantes al tema a desarrollar: El federalismo como una manifestación del quien y la división de funciones representando el cómo.

La división de funciones como una estructura conductora del ejercicio del poder

Primeramente es de notar que se recurre al término “división de funciones” y no división de poderes puesto que el poder es único e indivisible.

La división de funciones obedece a un control respecto de las estructuras conductoras referidas al quién, puesto que se establecen tres funciones separadas y distintas que se deben llevar por órganos especializados y que no se pue-

den concentrar dos en un solo órgano o conjunto de órganos que desarrolleen otra función.

Cada función puede recaer en uno o varios órganos y desarrolla una actividad específica de utilidad para el ejercicio del poder y la consecución del Estado. Aunque también resulta cierto que un órgano que desempeña una función puede realizar actos de naturaleza diversa a la misma, esto con el propósito de crear pesos y contrapesos, procurando un balance dentro de los órganos que desempeñen las funciones antes mencionadas.

Los conceptos de atribución y función se encuentran íntimamente relacionados, de manera que resulta prudente tener una noción de la primera, para definir a la segunda. Fraga la entiende como los “medios que el Estado tiene para alcanzar determinados fines”.

Las funciones son la forma en que el Estado hace efectivas sus atribuciones.³ Las atribuciones son el poder que tiene el Estado para alcanzar sus fines, el cual se encuentra estatuido en la Constitución, mientras que las funciones son la estructura por la cual se ejerce ese poder y se encuentra contenida en el ordenamiento jurídico tanto constitucional como legal.

Las funciones pueden dividirse en tres: administrativa, legislativa y jurisdiccional. La primera consiste en la satisfacción del interés público mediante una conjunción de actos jurídicos y materiales que repercuten en los particulares y su entorno. La segunda función consiste en la emisión de normas generales que rigen la actividad del Estado, previa deliberación de un órgano colegiado. La función jurisdiccional consiste en la intervención en un conflicto en calidad de tercero imparcial para resolverlo por medio de una sentencia, la cual será obligatoria para ambas partes.

Relacionando las anteriores con las finalidades del Estado, se puede observar que: la función administrativa mediante los actos de policía mantiene el orden y la paz social, mientras que por medio de una estructura de servicios públicos procura que los particulares tengan libertad de buscar la coordinación de sus intereses. La legislativa mediante las normas generales fija el rango de acción de las actividades de los órganos que desarrollan las tres funciones. La función jurisdiccional permite el orden y la paz social al evitar la autotutela de los intereses particulares y al resolver conflictos que se susciten entre el Estado y los particulares, evitando así la anarquía.

Dentro del ordenamiento constitucional mexicano, la división de funciones se encuentra establecida en su Título Tercero y dentro de éste el Capítulo Primero que lleva el título “La división de poderes” en el artículo 49 que establece lo siguiente:

³ *Idem.*, p. 14.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

El sistema federal como una estructura conductora del ejercicio del poder

Andrade Sánchez al iniciar el capítulo referente al sistema federal en su libro de derecho municipal comenta acertadamente que éste es una forma organizativa del Estado. El mismo autor comenta que a grandes rasgos esta forma de organización se da a partir de la asociación de diversos estados que ceden su soberanía para formar un Estado-Nación que se denomina Federación.⁴

En una concepción ejerciva, el sistema federal es una estructura conductora del poder respecto al quién. Ésta permite que se ejerza el poder soberano de un Estado en distintos ámbitos, que resultan complementarios unos de otros e independientes unos de otros. El grado de poder soberano que se deposita en cada sub-estructura depende del territorio que se le circunscriba.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 43 enumera a las entidades federativas que conforman la Federación, de los artículos 50 al 114 las diversas facultades y limitaciones de la Federación respecto a la división de sus funciones, en el artículo 115, se establecen las bases del municipio, en el 116 las bases que rigen a los estados (aunados a sus respectivas constituciones), mientras que en el artículo 2º se establecen las bases para la determinación de las comunidades indígenas.

De las anteriores disposiciones se ensambla el sistema federal mexicano, en el que se coordinan los siguientes niveles de gobierno: Federación, entidades federativas, Distrito Federal, municipio y comunidades indígenas.

Como se hizo mención en párrafos anteriores, el grado de ejercicio de poder de cada nivel de gobierno depende de su territorio, pero también de sus competencias y su propósito.

Los municipios son niveles de gobierno, a pesar de que han sido concebidos anteriormente como formas de descentralización administrativa por región. Lo son primeramente porque ejercen el poder por medio de la realización de las tres funciones, lo son porque en su conjunto los municipios conforman una entidad federativa de la misma manera que una conjunción de las anteriores conforma a la Federación, es decir, forman parte de un grado de federalización.

⁴ ANDRADE SÁNCHEZ , J. Eduardo. *Derecho municipal*. 1^a ed. Oxford. México D.F. 2006., p. 78.

EL MUNICIPIO. BASE DEL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS

El sistema federal es una estructura conductora del poder centrada al quién porque establece la forma en que distintos agentes del Estado se organizarán territorial y competencialmente para ejercer el poder de manera que aspire a la concreción de los fines del Estado.

Esta estructura debe coordinarse obligatoriamente con aquellas que conformen el cómo para que exista un ejercicio efectivo del poder. Relacionando el párrafo anterior con el tema relativo a la división de funciones, cada nivel de gobierno en el sistema federal debe de tener órganos especializados que lleven a cabo las tres funciones primordiales.

Para terminar de complementar la noción del municipio como un nivel de gobierno es necesario citar y desglosar lo dicho por Carpizo⁵ cuando establece las características de un Estado, diciendo que son:

- a) Existencia de la soberanía, con distribución precisa de competencias.
- b) Dos gobiernos diferentes, independientes.
- c) El federalismo son dos partes diferentes, pero no separadas.
- d) Su origen es por agregación o por segregación.
- e) Dos constituciones, una general y una particular.

El primer inciso se cumple puesto que el municipio tiene delimitado su ámbito competencial en la Constitución general, en la de la entidad federativa y alguna ley ordinaria estatal.

Respecto del segundo inciso, existe el gobierno de la entidad y el del municipio. Del tercer postulado se difiere del maestro, puesto que se contempla que pueden ser varias partes diferentes, mas no separadas.

El cuarto punto se cumple puesto que pueden agregarse nuevos municipios o separarse un municipio, sin embargo, en la quinta característica debe notarse que si existen dos constituciones, no como un documento escrito, sino como una forma de organización política. La Constitución general se refleja en las normativas antes mencionadas que pueden regular al municipio y la particular se encuentra depositada en los reglamentos expedidos por el propio municipio.

El municipio

Concepción doctrinaria

La acepción “municipio” proviene del latín *municipium* y *munus*, que significan cargo, carga, oficio, deber. Rendón Huerta lo define como la “entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico

⁵ LEON HERNANDEZ, Marco Antonio. *Constitucionalismo particular*. 1^a ed. FUNDAp. México D.F. 2006, p. 30.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

determinado administrativamente, que tiene una unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines".⁶

Esta definición resulta certera, puesto que el aspecto político resulta de la conducción del poder, al ser éste una estructura del quién, mientras que el aspecto jurídico se da con respecto a la reglamentación de sus actividades de parte de diversos ordenamientos.

En el aspecto sociológico, Andrade Sánchez⁷ comenta que el municipio surgió con la sedentarización del hombre y fue complicándose con respecto a sus estructuras directivas, generando sus propias normas hasta volverse una unidad política.

En un enfoque legalista, el municipio es una figura jurídica que organiza y regula a una población asentada en un territorio o la creación del mismo.⁸

En un enfoque ejercivo, el municipio es una subestructura conductora del poder soberano que se enfoca en el aspecto de quien debe ejercer el poder. Deriva del establecimiento del sistema federal como una estructura conductora del poder, su objetivo es el correcto ejercicio del poder con el propósito de cumplir los fines del Estado.

Bases constitucionales

Dentro del ordenamiento jurídico mexicano, la Constitución federal en su artículo 115 establece una serie de bases para el desarrollo del Municipio Libre. Primeramente, este artículo le da la forma de gobierno republicano, representativo y popular, lo cual significa que son estructuras canalizadoras del poder en el aspecto relativo al cómo.

Después, se crean fracciones en las cuales se basan las anteriores estructuras. Con un propósito didáctico y debido a que no constituye el objeto esencial de este trabajo, se establecerá una lista general del contenido de cada fracción:

Fracción I

1. Integración del ayuntamiento, por presidente municipal, síndicos y regidores.
2. Régimen electoral de los mismos.
3. Suspensión de ayuntamiento o del presidente municipal, síndicos y regidores.
4. Ausencia, enfermedad, desaparición y sustitución de presidente municipal, síndicos y regidores.

Fracción II

1. Personalidad y patrimonio de los municipios.

⁶ RENDÓN HUERTA, Teresita. *Derecho municipal*. 4^a ed, Ed. Porrúa. México D.F. 2007., p. 13

⁷ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo., *op cit.*, p. 100.

⁸ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo., *op cit.*, p. 101.

EL MUNICIPIO. BASE DEL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS

2. Aprobar bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que organicen su administración pública y aspectos de su competencia además de asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Fracción III

1. Funciones y servicios públicos del municipio.
2. Coordinación intermunicipal para mejorar el ejercicio de sus funciones y de los servicios públicos.
3. Coordinación intercomunitaria indígena dentro del ámbito municipal.

Fracción IV

1. Hacienda municipal y su libre administración.

Fracción V

1. Aspectos territoriales y urbanísticos municipales.

Fracción VI

1. Planeación regional y coordinación federativa para su consecución.

Fracción VII

1. Policía municipal.

Fracción VIII

1. Principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios.

2. Régimen laboral municipal.

El municipio y el ejercicio del poder

Se dijo anteriormente que el municipio es una subestructura que forma parte la estructura federal y cuyo propósito es el ejercicio correcto del poder para el cumplimiento de los fines estatales.

En el municipio se ejerce el poder por medio de un conjunto de individuos que están protestados para realizar diversas funciones. El poder que en la estructura federal se asigna a cada nivel de poder se da en base a su territorio, competencia y propósito. De manera que la estructura estatal difiere en su ejercicio del poder de la municipal y a su vez ambas difieren grandemente de la federal.

Han existido conflictos doctrinarios sobre la autonomía o soberanía de cada nivel federal. En realidad lo que se da, es la repartición del poder soberano en proporción a los parámetros antes mencionados. Por ello, la autonomía que ejerce el Estado dentro de su territorio, el cual es una porción significativa del

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

nacional, no es lo mismo que la soberanía que la Federación ejerce como el todo.

En el ejercicio del poder, el municipio tiene la peculiaridad que por tener jurisdicción sobre un fragmento territorial de una entidad federativa, puede coordinarse con otros municipios para lograr de manera más eficiente su propósito.

Sin embargo, este ejercicio conjunto de poder no constituye la formación de un nivel intermedio, sino de una asociación municipal, puesto que los municipios siguen determinándose a sí mismos.

El municipio y la división de funciones

En el ejercicio de su proporción del poder soberano, el municipio está obligado a la utilización de estructuras conductoras centradas en el cómo. Testamento de ello es el primer párrafo del artículo 115, del cual se hizo una síntesis.

Dentro de las múltiples maneras en que se puede regular el ejercicio del poder, resulta particularmente relevante la división de funciones. Ésta evita el aglutinamiento excesivo de poder en un individuo o conjunto de individuos y reduce el riesgo de un ejercicio arbitrario del poder.

Bien es sabido que la división de funciones se divide en tres: administrativa, legislativa y jurisdiccional. No resulta tan conocido el hecho de que dentro del municipio el poder se ejerce de esa manera.

En el ámbito administrativo, el municipio realiza diversos servicios públicos y acciones que en conjunto procuran el beneficio colectivo. La función legislativa la ejercen por medio de la expedición de bandos de policía y buen gobierno y reglamentos. Sin embargo, la función jurisdiccional no se ejerce por el municipio, aunque existe la facultad de así realizarlo.

La función jurisdiccional del municipio

Actualmente el aspecto jurisdiccional del ejercicio del poder municipal suele ser ejercido por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Estado de procedencia del municipio, cuando los hay.

A juicio de quien escribe, a menos que exista una cesión de competencia expresa por parte del municipio, el que un tribunal contencioso administrativo conozca de una controversia entre municipio y particular efectúa una invasión de competencias.

Yanome Yesaki señala que existen órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo en Tijuana, Manzanillo, León, Torreón, Querétaro y Tlaxcala, sin embargo, a su juicio, no se encuentran propiamente constituidos, puesto que

sus resoluciones carecen de definitividad para efectos del amparo directo, de manera que no se les considera como órganos jurisdiccionales.⁹

La función jurisdiccional del municipio queda contenida en la fracción II inciso a) del artículo 115 Constitucional, que al efecto establece lo siguiente:

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

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

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

Un órgano que dirime una controversia debe actuar como un tercero imparcial, de manera que este precepto habla de un órgano jurisdiccional. Si se tratara de una revisión de actos de un subordinado, podría pensarse que se busca instituir una autoridad revisora de todo recurso administrativo, pero ese no es el caso.

Derecho municipal

El municipio como objeto de estudio

Una ciencia supone un objeto de estudio, de manera de que si se puede estudiar el municipio con una metodología de este tipo, se puede decir que existe el derecho municipal.

Visto desde una metodología de ciencia social, se puede considerar que el derecho municipal es un objeto de estudio si se reúnen los siguientes requisitos:

1. Que se pueda estudiar su funcionamiento de manera independiente y no como parte de algo.

⁹ YANOME YESAKI, Mauricio. Acerca de los Requisitos de Existencia del Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo en México. Revista *IUSTITIA*. No 17. Octubre del 2007. Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

2. Que se puedan estudiar sus interacciones con el medio en que se encuentra implantado
3. Que se puedan estudiar las repercusiones que provocan sus acciones.

El municipio es una institución autónoma de una entidad federativa, puesto que a pesar de que se encuentra regulado en parte por legislación federal y local, posee regulación propia y sus actos deben de realizarse sin que medie gestión del gobierno local.

El municipio puede estudiarse en el contexto de un sistema federal o en un contexto regional, con respecto de otros municipios y de otras maneras.

Los actos de los municipios y sus repercusiones pueden ser objeto de estudio de la ciencia jurídica y de otras ciencias sociales, tales como la economía, sociología y las ciencias políticas, por no mencionar otras.

Concepto

El derecho municipal, como todas las ramas del derecho posee una doble significación: Puede referirse como un conjunto normativo o como una ciencia jurídica.

Como conjunto normativo Andrade Sánchez aporta la siguiente definición:

“Conjunto de normas que regulan la actividad administrativa y gubernamental del ayuntamiento o de otros órganos constitucionales en relación con la actividad de éste, así como las que dictan los órganos municipales para la regulación de la convivencia en el municipio”.¹⁰

Aunque esta definición resulta bastante completa, se ignora por completo el ejercicio de las funciones legislativas y jurisdiccionales que puede realizar el municipio, por ello se propone la siguiente definición:

El derecho municipal es un conjunto de normas que tienen como objeto regular al municipio en el ejercicio de sus actividades, tanto administrativas y de gobierno, como las que resultan de la emisión de normas generales, su coordinación con otros municipios, la revisión de sus actos administrativos y la solución de controversias suscitadas entre el municipio y los particulares.

Como ciencia jurídica, Rendón Huerta proporciona una definición completa cuando dice que es la “disciplina autónoma en lo legislativo y didáctico, cuyo objeto de conocimiento es el municipio como institución jurídica, de la cual estudia su evolución, sustantividad jurídica, elementos, atributos, competencia, ser y deber ser”.¹¹

¹⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo., *op. cit.*, p. 106.

¹¹ RENDÓN HUERTA, Teresita., *op. cit.*, pp. 9 y 10.

Esta definición comprende el enfoque científico al municipio en su aspecto institucional, tomando en cuenta su desarrollo histórico, su legislación positiva y caracteres abstractos determinados por la doctrina, que se empeñan a delimitar parámetros sobre los cuales la conducta de las instituciones se amolde con el propósito de lograr una efectividad máxima en su desarrollo.

Fuentes del derecho municipal

Para el estudio del derecho municipal se puede decir que hay dos tipos de fuentes: las que se aplican a la disciplina jurídica en general y las que se aplican a un conjunto de normas positivas, pertenecientes al sistema jurídico de un Estado determinado.

De lo anterior se desprende entonces que existen las fuentes generales del derecho municipal y las fuentes del derecho municipal mexicano.

Fuentes generales del derecho municipal

Rendón Huerta hace una clasificación de las fuentes del derecho municipal, sin embargo, hace una mezcla y omite algunas, pues no distingue de las que se aplican en el estudio científico de las que se puedan usar en el ámbito práctico del ordenamiento jurídico mexicano.

Para el estudio científico del derecho municipal se entienden como fuentes las siguientes:

1. La Constitución general de la Republica;
2. La Constitución particular de cada entidad federativa;
3. Leyes que distribuyen competencias entre Federación, entidades federativas y municipios;
4. Tratados internacionales que tengan aplicación al ámbito municipal;
5. Leyes orgánicas municipales;
6. Leyes estatales;
7. Jurisprudencia;
8. Convenios municipales;
9. Reglamentos municipales, bandos de policía y buen gobierno, ordenanzas, decretos, etc.;
10. Usos y costumbres;
11. Doctrina;
12. Derecho comparado;
13. Principios generales de derecho.

Fuentes del derecho municipal mexicano

En la siguiente lista, se encuentran enumeradas, por orden jerárquico, lo que el que suscribe considera son las fuentes del derecho municipal mexicano:

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

1. La Constitución general de la Republica;
2. La Constitución particular de cada entidad federativa;
3. Leyes que distribuyen competencias entre Federación, entidades federativas y municipios;
4. Tratados internacionales que tengan aplicación al ámbito municipal;
5. Leyes orgánicas municipales;
6. Leyes estadales;
7. Convenios municipales;
8. Reglamentos municipales, bandos de policía y buen gobierno, ordenanzas, decretos, etc.;
9. Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación;¹²
10. Principios generales de derecho;
11. Usos y costumbres, cuando la ley les da carácter de fuente jurídica.

Fuentes del derecho municipal de Nuevo León

Respecto del Estado de Nuevo León, existe una particularidad, de la que se debe hacer nota, el artículo 152 de la Constitución estadual, le da jerarquía constitucional a diversas leyes secundarias, el texto establece lo siguiente:

“Las leyes a que se refieren los artículos 45, 63 fracción XIII, 94, 95 y 118, son constitucionales y en su reforma guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso”.

El artículo 118 de la Constitución local dice:

“Los municipios que integran el Estado son independientes entre sí. Cada uno de ellos 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 otorga esta Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado.

La administración pública municipal se conformará y organizará *según determine la ley respectiva. (Énfasis añadido)*”.

La ley que conforma y organiza la administración pública de Nuevo León es la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, la cual de acuerdo a las interpretaciones anteriores tiene grado constitucional y se tiene que interpretar como parte de la Constitución local.

¹² Cuando la tesis jurisprudencial señale la invalidez de una norma, reglamento o disposición general de cualquier tipo, se entiende que la jurisprudencia se encuentra más arriba que dicho ordenamiento invalidado.

Haciendo a un lado este aspecto, las fuentes del derecho municipal en Nuevo León son iguales a las del ordenamiento mexicano.

Autonomía científica

La autonomía científica es bien definida por Sáinz de Bujanda, cuando dice que una rama del derecho sólo goza de autonomía cuando “las normas que la constituyen se aplican a un sector bien acotado de la realidad social y se fundamentan en un conjunto de principios propios”¹³.

Yanome Yesaki¹⁴ indica que deben concurrir tres clases de autonomía para estar frente a una ciencia autónoma: *a) autonomía científica o dogmática* concebida como el agrupamiento sistemático de normas en función de la existencia de institutos y principios propios, en el sentido de que una rama del derecho forma un sistema en sí; *b) autonomía didáctica*, en el sentido de que aquéllas normas constituyan un campo distinto de especulación y enseñanza respecto a otras ramas del derecho y *c) autonomía legislativa*, en cuanto a que las normas relativas a esa rama del derecho constituye un cuerpo de leyes separado y orgánico.

La autonomía científica se logra, puesto que existen institutos que le estudian, tales como el del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, el cual ha desarrollado una valiosa herramienta como lo es el Sistema Nacional de Información Municipal, la cual provee información sociológica, económica y política respecto de los municipios en general y de los más relevantes de cada entidad federativa.

La autonomía didáctica se da, puesto que existe enseñanza del derecho municipal como disciplina, la cual se da en varias instituciones educativas a nivel nacional a nivel profesional y posgrado, además de que existen numerosas obras que tienen como objeto de estudio el municipio, tales como las publicadas por FUNDAp o las pertenecientes a autores como Rendón Huerta, Robles Martínez, Quintana Roldan, Andrade Sánchez y López Sosa, por mencionar a algunos.

Legislativamente el derecho municipal tiene autonomía, puesto que el derecho municipal se encuentra regulado a nivel federal, estadual y municipal. Tanto en las constituciones federal y locales, como en las leyes orgánicas municipales o códigos municipales de cada entidad federativa, así como en los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos de cada institución municipal.

Estos tres elementos se cumplen, de manera que el derecho municipal es una ciencia autónoma.

¹³ Cit. Mauricio Yanome Yesaki. *Compendio de derecho fiscal*. México, Ed. Elsa G. de Lazcano, 2002., p. 10.

¹⁴ YANOME YESAKI, Mauricio. *Compendio de derecho fiscal*. México, Ed. Elsa G. de Lazcano, 2002., p. 11.

Teoría aplicativa de la norma

Esta teoría estudia la norma desde el enfoque de su aplicación, sea por la forma que se aplica o el propósito que cumple dicha aplicación. Este análisis se hace tomando en cuenta los elementos de la norma y el enfoque que poseen con cada tipo distinto de norma.

La norma se conceptualiza como instrumento regulador de la conducta humana, que se encarga de encausarla a la realización de ciertas acciones de una doble manera: puesto que se puede imponer una obligación a un particular, pero también se puede imponer un deber al titular de un órgano de autoridad. En todas formas se encamina el proceder del hombre.

A esta concepción de norma también se le puede dar un giro ejercivo, si se ve como el instrumento por el cual se crean y se regulan las estructuras conductoras del ejercicio del poder, además de ser la herramienta que permite la manifestación de la voluntad soberana.

Las normas se encuentran integradas por dos elementos: los supuestos jurídicos y consecuencias de derecho.

Los primeros son “las hipótesis de cuya realización dependen las consecuencias establecidas por la norma”.¹⁵ Y los segundos, los derechos y obligaciones que derivan de la existencia de un hecho que cumple la hipótesis.¹⁶

Máynez dice, respecto la relación entre supuesto jurídico y su realización, que es contingente, ya que la existencia de la norma no determina el hecho de la realización del supuesto,¹⁷ es decir, los hechos que prevé la norma pueden darse o no darse.

Tomando como base los elementos de la norma, se puede conceptualizar a la misma de distintas maneras, de acuerdo a la forma en que se hagan valer, en ello consiste la teoría aplicativa de la norma.

Conceptualización de la norma por medio de su forma de implementación

Por su implementación, la norma se divide en sustantiva y adjetiva. Las primeras contienen disposiciones directas encaminadas a la regulación de una conducta específica, mientras que las segundas se encuentran encaminadas a hacer efectivas esas disposiciones.

La norma sustantiva y la adjetiva se distinguen por la conformación de sus elementos.

La norma sustantiva tiene una relación mediata entre su supuesto jurídico y sus consecuencias son mediatas, es decir, son próximos, mas no sucesivos el

¹⁵ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. 53^a ed. Ed. Porrúa. 2002. México D.F., p. 172.

¹⁶ *Op. cit.* GARCÍA MÁYNEZ, p. 174.

¹⁷ *Op. cit* GARCÍA MÁYNEZ, p. 175.

uno del otro. El trayecto que se da del amoldamiento de una conducta a las consecuencias se denomina cumplimiento o ejecución.

El cumplimiento de la norma no es materia sustantiva, puesto que ésta sólo regula la conducta de los individuos y sus relaciones. La que tiene como objeto aquella actividad es la norma adjetiva.

La norma adjetiva tiene una relación inmediata entre su supuesto jurídico y las consecuencias de derecho, de manera que ésta actúa de puente entre el supuesto jurídico y las consecuencias de la norma adjetiva.

El hecho que actualiza la hipótesis de la norma adjetiva, es precisamente el amoldamiento de una conducta al supuesto jurídico de la norma sustantiva, es decir, el que existe un derecho que se ejerce y una obligación que es necesaria ejecutar. La consecuencia de la norma adjetiva consiste en la ejecución del instrumento necesario para la realización de la consecuencia de la norma jurídica.

Conceptualización de la norma por medio de su objeto

Si se conceptualiza la norma por su propósito, se puede observar que puede ser de tres tipos: institutivas, regulatorias, declarativas y auxiliares o complementarias.

El primer tipo de normas se encarga a grandes rasgos, de la creación de instituciones, de cargas y derechos que no necesariamente encaminan una conducta, sino que se encargan de sentar bases para que las normas regulatorias procedan. Pueden poseer o no un supuesto jurídico y una conducta definida.

El segundo tipo tiene como propósito el delinear una conducta. La segunda emite una manifestación de un hecho. La tercera tiene por propósito ayudar a delimitar las normas regulatorias, sin tocar directamente la normatividad de la conducta.

Las normas regulatorias poseen un supuesto jurídico y una conducta bien delimitada, por medio de las cuales efectúan su propósito. La regulatoriedad es el poder delinear una conducta por medio de una sanción o de un procedimiento aplicativo.

Las normas declarativas no poseen un supuesto jurídico, ni una conducta. Su contenido es metanormativo y su propósito es el de ser interpretadas de manera conjunta con las normas regulatorias.

Un ejemplo de una norma declarativa podría ser el conjunto de definiciones que se establecen en algunas leyes administrativas, tales como la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, las cuales se interpretan junto con el resto del articulado.

Las normas auxiliares o complementarias poseen un supuesto jurídico y una conducta, pero están centradas hacia aspectos que terminen de definir a las normas regulatorias. Un ejemplo de ello son las disposiciones transitorias, sin

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

embargo, se debe hacer notar que no se encuentran circunscritas exclusivamente a ellas.

Se diferencian las normas declarativas de las complementarias en que las primeras pueden referirse a la regulación de la conducta y las segundas no, puesto que ponen las bases para delimitar las normas regulatorias.

Conceptualización de la norma por medio de su duración

Por la temporalidad de la norma, se puede hablar de normas permanentes y normas transitorias.

Las normas permanentes son aquellas que tienen un supuesto jurídico y una consecuencia centrados a una conducta pendiente de realizar, de manera que su actualización es constante. Son normas cuya materia está, de manera que su duración se da hasta que sean abrogadas.

Las normas transitorias tienen un supuesto jurídico y una consecuencia centrados no en una conducta a realizar, sino en una conducta realizada, de manera en que no existe una actualización constante, por lo que la norma está destinada a una duración temporal.

El transcurso de la norma no necesariamente se fija de antemano, simplemente la norma deja de existir en el momento en que pierda su objeto por el transcurso del tiempo. Esto puede definirse como transitoriedad.

Las normas transitorias se usan para adaptar una ley a un sistema jurídico existente, de manera que el supuesto jurídico es la existencia de la norma, por lo que su actualización sólo se da una vez.

Ya terminada de implementar la norma, la disposición transitoria pierde efectos y fácticamente deja de existir, por carecer de objeto, aunque siga incorporada a un texto jurídico.

Derecho sustantivo

Dentro de la teoría aplicativa de la norma, en la concepción implementativa de la norma, existen las normas sustantivas y adjetivas. Las primeras determinan una conducta y las segundas hacen efectivas esas disposiciones.

Dentro de la doctrina existe poca mención del derecho sustantivo. Para Calamandrei derecho sustantivo “es el conjunto de normas jurídicas que disciplinan directamente la conducta de los individuos en la convivencia social regulando las relaciones de intereses en que las mismas vienen a encontrarse en vista de la distribución y del goce de los bienes de la vida”.¹⁸

¹⁸ CALAMANDREI, Piero. *Derecho Procesal Civil* t. I. 1^a ed en español. Ediciones Jurídicas Euro-América. 1973. Buenos Aires., p. 366.

Al respecto, el penalista Fernando Castellanos no define el derecho sustantivo, puesto que solamente habla de su aplicación al derecho penal, pero sí dice que la normativa sustantiva no debe aplicarse de forma caprichosa o arbitraria, sino que se requiere aplicación estructurada y que ello es materia de otra reglamentación.¹⁹

La utilidad de lo anteriormente dicho reside en que se terminan de delimitar efectivamente los límites del derecho sustantivo, el cual sólo establece las regulaciones sobre la conducta de los particulares, sin establecer los mecanismos que se deben utilizar para aplicarla, aunque vale la pena mencionar que dicho sistema debe regirse por una lógica normativa (por ser un área del derecho).

Derecho adjetivo

El concepto de derecho adjetivo es difícil de encontrar en la doctrina, igual de difícil es encontrar que se haga mención del mismo. Esto se da por la influencia de las escuelas procesalistas, que han dominado buena parte de la doctrina mexicana del siglo XX y tienen por sinónimos el derecho adjetivo y el derecho procesal.

Partiendo de la idea de la norma adjetiva, se entiende por derecho adjetivo al conjunto de normas que tienen como propósito el crear mecanismos que implementen los postulados del derecho sustantivo.

La problemática del derecho adjetivo es la siguiente: ¿Cómo se instrumenta la norma sustantiva? ¿Existe un mecanismo universal o hay varios mecanismos que puedan aplicar la norma?

Los paradigmas en el derecho adjetivo

El proceso como paradigma

Para resolver las anteriores cuestiones planteadas es necesario repasar algunas bases científicas:

La teoría es la respuesta a un conjunto de problemas.²⁰ Las teorías aspiran a reflejar la realidad o sector de la realidad a cuyo estudio se aboca la disciplina concreta en que dichas teorías se enmarcan, pero tomando como punto de partida otras teorías precedentes, sometiéndolas a crítica y al advertir aspectos insatisfactorios, procediendo a rectificarlas parcialmente o a sustituirlas por completo.²¹

¹⁹ CASTELLANOS, Fernando. *Lineamientos elementales de derecho penal*. 45^a ed. Ed. Porrúa Mexico D.F. 2004., p. 22.

²⁰ SERNA, Pedro. *Filosofía del derecho y paradigmas epistemológicos*. 1^a ed. Ed. Porrúa. 2006. México D.F., p. 8.

²¹ *Idem*.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

Serna define al paradigma como “aquella teoría que, por su virtualidad, atrae a un grupo duradero de partidarios y simultáneamente es lo suficientemente incompleta para permitir el desarrollo de nuevos trabajos en su interior”.²²

La imperfección del paradigma deriva a la creación de anomalías, las cuales son problemas a los que el paradigma no puede aportar una solución sin modificarse a sí mismo, lo cual trae consigo la creación de nuevos paradigmas.²³

En el siglo XIX surge el procesalismo, con la obra de Oscar Bulow *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*. Esta escuela de pensamiento jurídico, propone al proceso como única solución a la pregunta sobre cómo debe implementarse la norma sustantiva.

Por proceso se entiende: “un conjunto de relaciones jurídicas entre las partes, los agentes de la jurisdicción y los auxiliares de ésta, regulado por la ley y dirigido a la solución de un conflicto susceptible de ser dirimido por una decisión pasada en autoridad de cosa juzgada”.²⁴

El proceso tiene como supuesto fundante al conflicto o litigio y puede aplicarse para los siguientes tipos de conflictos: entre particulares, entre un particular y una autoridad, entre autoridades.

Este mecanismo es llevado a cabo ante el órgano jurisdiccional, el cual puede encontrarse dentro o fuera del Poder Judicial. De lo anterior, se deducen los parámetros del proceso

1. El derecho procesal estudia la actividad del Estado por medio de la función jurisdiccional tendiente a resolver un conflicto.
2. El derecho procesal estudia la actividad de las partes tendientes a lograr su pretensión.
3. La naturaleza del órgano que interviene como tercero imparcial es irrelevante para el derecho procesal, si la ley lo faculta para conocer del asunto.
4. Al ser una aplicación del derecho sustantivo, el derecho procesal estudia el desarrollo del proceso hasta su ejecución.

De la aplicación del proceso como un paradigma derivan la teoría general del proceso y el derecho procesal. La primera refiere al estudio científico del proceso, mientras que la segunda alude a un conjunto de normas reguladoras del proceso. Si bien su enfoque es distinto, su contenido es el mismo.

El hecho de que sólo puede aplicar la norma sustantiva en la resolución de un conflicto es lo que le da imperfección al proceso como paradigma, para permitir el advenimiento de otro: el procedimiento como paradigma.

²² *Ídem*.

²³ *Op cit.* SERNA., p. 9.

²⁴ COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*. 3^a ed. Ed. Iztaccihuatl. 2004. Buenos Aires.

El procedimiento como paradigma

El procedimiento es definido por Couture como “Actuación, tramitación, secuencia de actos ante los órganos del Poder Público”.²⁵ La amplitud de esta definición permite deducir que el rango del procedimiento se da con respecto a los actos realizados ante cualquiera de los tres poderes.

Existen tres tipos de procedimientos: *a)* los procedimientos que conforman un juicio, *b)* los procedimientos en forma de juicio (recursos administrativos) y *c)* los procedimientos autónomos que no forman parte de un juicio y no tienen forma de juicio.

El procedimiento como paradigma se manifiesta: con el procedimiento en su sentido amplio como medio único para aplicar la ley sustantiva. El procedimiento en sentido estricto resulta el complemento del proceso para la completa realización de la norma adjetiva.

Del paradigma del procedimiento surgen: la teoría general del procedimiento al aplicar el procedimiento en su acepción amplia, el derecho procedural emana del procedimiento en sentido estricto, mientras que el proceduralismo es la corriente de pensamiento jurídico que propone el procedimiento como paradigma solucionador de la aplicación del derecho sustantivo.

La teoría general del procedimiento difiere del derecho procedural, en que la primera estudia la aplicación del procedimiento en su sentido amplio, mientras que la segunda estudia la aplicación del procedimiento en su sentido estricto, es decir, aquel que no se encuentra contenido dentro de un juicio.

Derecho procesal

El derecho procesal es el conjunto de normas que tienen el propósito de la aplicación de la norma sustantiva por medio de la intervención de un órgano jurisdiccional en un conflicto.

El derecho procesal clasificado por la materia en que se aplica puede ser: derecho procesal privado, derecho procesal privado público, derecho procesal social.

Bases constitucionales del proceso

A continuación, se hará un análisis detallado de los fragmentos de artículos constitucionales en los que se consolida el proceso. Al área que estudia la normativa constitucional del proceso se le denomina derecho constitucional procesal.

²⁵ COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*. 3^a ed. Ed. Iztaccihuatl. Buenos Aires. 2004.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

Artículo 17

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”.

El primer párrafo de este artículo establece la prohibición de la autotutela, la cual solamente es procedente en los casos en que el Estado no se encuentre en posibilidades materiales de proveer medios para defender los intereses del particular. Un ejemplo de lo anterior es la legítima defensa.

“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

Este párrafo establece la intervención de un órgano jurisdiccional para la intervención en un conflicto. Esta disposición tiene el propósito de evitar la anarquía, ya que evita que los particulares utilicen medios violentos para tutelar sus derechos.

También establece los parámetros de la administración de la justicia, la cual debe ser pronta, completa, imparcial y gratuita.

“Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

Para proveer una administración de justicia desprovista de intereses particulares, debe de permitirse la independencia del órgano jurisdiccional, este parámetro tiene un sentido jurídico, económico y político. Jurídico porque no debe estar supeditada su actuación ante los dictados de órganos ajenos a la función jurisdiccional. Económico, respecto a su presupuesto y político, respecto a que debe ser ajeno a intereses de grupos políticos.

Artículo 13.

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”.

Establece un derecho de seguridad jurídica respecto a la administración de la justicia en el aspecto del órgano jurisdiccional que interviene y la aplicación de la ley conducente. De manera indirecta se puede deducir que las normas deben de ser de carácter general.

Artículo 8.

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República”.

Es opinión del suscrito que el derecho de petición es base fundamental del derecho de acción, puesto que si la acción es el derecho subjetivo por el cual se pide la intervención del Estado en un conflicto, dicha petición debe seguir los requisitos antes señalados.

“A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

De igual manera, es obligación del órgano jurisdiccional comunicarle al accionante si es procedente o no su petición.

Artículo 14.

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

Esta medida tiene el propósito de brindarle seguridad al particular que se encuentre en un juicio, aunque si se interpreta a *contrario sensu*, también implica el derecho de que al particular se le aplique la ley retroactiva de manera favorable (pro homine).

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Se establece la figura del debido proceso, la cual es una medida de seguridad jurídica que recae sobre los bienes de los particulares. También se establecen las formalidades esenciales del procedimiento, que aplicándolo al ámbito de estudio, son las etapas mínimas que debe seguir el proceso.

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata”.

Se fijan los criterios por medio de los cuales se debe de interpretar la ley dentro de un proceso en materia penal. Debido a la delicadeza del objeto de

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

estos juicios (la libertad del reo), se tiene una interpretación rígida, que no permita flexibilidades que le puedan perjudicar.

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

Al igual que en el párrafo anterior, se fijan criterios interpretativos que debe seguir el juzgador para el dictado de la sentencia.

Artículo 16.

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Este artículo establece el principio de legalidad, por virtud del cual, la autoridad debe fundar (establecer el precepto legal por medio del cual actúa) y motivar (explicar su proceder) sus actos.

Esto se establece como limitante a la autoridad en general (y aplicable a la jurisdiccional) para evitar que se den actos arbitrarios de autoridad.

Derecho procedural

Es la rama del derecho adjetivo que norma el procedimiento. Esto lo realiza mediante un conjunto de normas mediante las cuales se hace efectivo el derecho sustantivo, de la forma antes mencionada.

El derecho procedural contempla dos tipos de procedimientos: el procedimiento en forma de juicio y el procedimiento autónomo (aquel que no tiene la forma anterior, pero que tampoco forma parte del proceso).

Esta rama del derecho adjetivo también admite la clasificación que por materia se explicó en el capítulo de derecho procesal.

Bases constitucionales del procedimiento

De la misma manera que se explicaron los fundamentos del proceso por medio de las normas que al efecto consagra la Carta Magna, se analizarán los preceptos constitucionales que contienen disposiciones que regulan el procedimiento.

Muchas de las normas constitucionales analizadas para el proceso son aplicables al procedimiento, admitiendo una interpretación distinta. Así como el derecho constitucional procesal estudia los aspectos constitucionales del proce-

so, el derecho constitucional procedural estuda los aspectos constitucionales del procedimiento.

Artículo 13.

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”.

Aunque este artículo es de aplicación jurisdiccional, se puede aplicar al ámbito procedural, puesto que a nadie debe aplicársele una ley privativa, ni tampoco debe substanciársele un procedimiento por medio de un órgano creado exclusivamente para ese individuo. Se instituye en pro de los particulares un derecho general de seguridad jurídica respecto de los actos de autoridad.

Artículo 8.

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República”.

Los procedimientos que realice un particular ante una autoridad, obligadamente inician con la petición y deben de ceñirse a los parámetros señalados en este artículo.

“A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

La falta de contestación o la contestación verbal de la autoridad a un particular lo deja en estado de indefensión, puesto que no tiene una resolución a impugnar y hacer valer su derecho, para evitar ello, se establece esta obligación de la autoridad.

Artículo 14

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

Este artículo consagra un derecho de seguridad jurídica respecto a la ley que se le aplica a un particular, sea en un proceso o procedimiento. Como se comentó anteriormente, la norma retroactiva puede aplicarse en beneficio del particular.

“... en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

En el aspecto procedural, las formalidades esenciales del procedimiento aplican para la resolución de procedimientos en forma de juicio, puesto que aunque en éstos no existe contención como en el proceso, sí existe un interés jurídico tutelado.

Para el procedimiento en forma de juicio, las formalidades esenciales del procedimiento son las etapas mínimas que debe de seguir, para que se substancie un procedimiento que no sea violatorio de sus derechos constitucionales.

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata”.

En la averiguación previa se utiliza este tipo de interpretación, a pesar de que no se encuentra dentro del proceso penal, sino que es un preludio del mismo.

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

Dentro de la mal llamada jurisdicción voluntaria (que por no tener un litigio debe considerarse un procedimiento sustanciado ante un juez) se aplican estos criterios interpretativos, de manera que se deben de considerar base del procedimiento.

Artículo 16

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

De la misma manera que aplica en el proceso, también resulta aplicable al procedimiento en sentido estricto, siendo cualquier acto que realice la autoridad y que deriva en una disminución temporal de los derechos de un particular de manera justificada y lícita.

Derecho municipal adjetivo

El derecho municipal adjetivo es aquella rama del derecho municipal que tiene como propósito la implementación de las disposiciones municipales sustantivas por medio de cualquier mecanismo jurídico del que exista conocimiento.

Actualmente, los mecanismos jurídicos existentes para la implementación de la norma municipal son el proceso, el procedimiento.

Derecho procesal municipal

Es el conjunto de normas que tienen como propósito la cimentación de las normas municipales por medio de la actuación de un órgano jurisdiccional en un conflicto existente entre el municipio o municipios y un particular. Pertenece al derecho procesal público.

Tribunales de lo contencioso administrativo del Estado y tribunales municipales

Antecedentes en Nuevo León

Se dijo anteriormente, que la idea de los tribunales municipales se fundamenta en el artículo 115 fracción II inciso a), puesto que faculta la creación de órganos que resuelvan controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

También se dijo que no existen verdaderos órganos jurisdiccionales municipales en el ordenamiento mexicano, puesto que los existentes en otros municipios substancian un procedimiento en forma de juicio y no son considerados tribunales para los efectos del juicio de amparo directo.

El antecedente en Nuevo León de la lucha por la creación de un tribunal municipal existe la Controversia Constitucional 46/2002, en la que el municipio de San Pedro Garza García hizo, valer contra el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León por motivo de una omisión legislativa en lo que respecta a la reglamentación del ya mencionado artículo 115 fracción II inciso a).

El 23 de diciembre de 1999 se publica un decreto en el Diario Oficial de la Federación, en el que se reforma el artículo 115 de la Constitución, al agregar la obligación del legislador estatal de expedir leyes en materia municipal, en las que se establezcan los medios de defensa de los particulares contra actos de la administración pública municipal y los órganos, en el ámbito municipal, que diriman las controversias entre dicha administración y los particulares.

En los transitorios, la Carta Magna establece que el cumplimiento de esta obligación se debe dar a más tardar a un año de la entrada en vigor del decreto.

El Legislativo local no tomó las medidas necesarias para hacer cumplir esa orden de la Constitución, de manera que el municipio de San Pedro interpuso la controversia constitucional.

La actora arguyó que existe una violación a la Constitución ante la negativa de legislar, cuando ésta le ha impuesto la obligación de obrar (omisión legislativa). Como es el caso del artículo 115 fracción II inciso a) y el Segundo transitorio de la reforma del 23 de diciembre de 1999. El H. Congreso del Estado de Nuevo León dejó precluir su derecho de excepción.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

Se dio resolución favorable a la actora, obligando al Congreso del Estado de Nuevo León a acatar el mandato constitucional.

El Congreso del Estado, procurando cumplir con la sentencia de la Corte, reformó el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, al establecer que, de no existir un órgano contencioso administrativo en los municipios, el particular podrá acudir ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado.

Respecto de esto, el municipio de San Pedro promovió una denuncia de incumplimiento de la sentencia de controversia constitucional, en el que argumenta, que la reforma en comento, va en contra de las disposiciones del artículo 115, porque no establece un contencioso administrativo municipal, sino que simplemente delega esas funciones al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un auto el 13 de junio del 2007 diciendo que se tiene por cumplida la controversia constitucional.

Opinión respecto a la ejecución de la sentencia de la controversia constitucional 46/2002

La forma en que la sentencia fue ejecutada fue errónea y atenta contra la autonomía municipal, puesto que el legislador se abstuvo de cumplir con su deber, solamente creando una cláusula residual que dirigiera la competencia al Contencioso Administrativo del Estado.

Aunado a esto, si el sentido de la reforma al artículo 115 es consolidar la autonomía municipal, resulta extraño pensar que se va a lograr dicho propósito otorgando a un órgano ajeno a la misma, la facultad de conocer conflictos que tenga la administración pública municipal con los particulares.

Incompetencia del tribunal contencioso administrativo del Estado para conocer de conflictos municipales.

El Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León no debe conocer de los conflictos municipales por las siguientes razones:

En primer lugar, las competencias están mal planteadas, puesto que en vez de una cláusula residual, debe existir una delegación competencial expresa del municipio al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado. Al reformar el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, el Legislador se arrogo una competencia que no le pertenecía.

En segundo lugar, la naturaleza jurídica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León sólo le permite conocer de actos propios de la administración pública local centralizada y paraestatal.

Puesto que el federalismo implica que un nivel no debe intervenir en las gestiones de otro, no debe conocer, sobre todo cuando se demostró que efectivamente el municipio es un nivel de gobierno capaz de emprender las tres funciones de gobierno.

Puede un municipio gestionar con la entidad federativa la cesión de la competencia por no tener una capacidad material para instituir un órgano, sin embargo, no se puede permitir la intervención de un nivel de gobierno dentro de los asuntos de otro.

Tribunal municipal

Bases esenciales para su creación e implementación.

Bonilla López²⁶ enumera las características que debe poseer un tribunal en general:

- a) El órgano en cuestión debe ser de naturaleza pública y estar prefigurado genéricamente en el texto constitucional.
- b) Ha de ser de carácter permanente, y no circunstancial, efímero o especial.
- c) Su existencia, atribuciones y organización han de estar previstas en una norma jurídica general, abstracta e impersonal, expedida por los órganos legislativos federales y locales.
- d) Entre sus funciones ha de estar la de aplicar el derecho para solucionar disputas jurídicas concretas (litigios), seguidos siempre a instancia de parte.
- e) Debe gozar de autonomía, a efecto de resolver la disputa con imparcialidad e independencia.
- f) La solución de tales conflictos ha de hacerse mediante resoluciones en los que se individualicen normas jurídicas (esto es, que se asignen derechos y obligaciones) dotadas de sentido de autoridad (obligatorias y coercibles), con fundamentación y motivación.
- g) Tales resoluciones han de emanar de procedimientos seguidos en forma de juicio, previstos expresamente en leyes emitidas por los órganos legislativos.
- h) En ese procedimiento deben respetarse ciertas garantías procesales a las que se les califica de “formalidades esenciales”.
- i) Deben actuar, expedita, pronta, imparcial y gratuitamente.

Con los anteriores puntos se coincide, haciendo solamente la observación, que cuando Bonilla se refiere a “procedimiento en forma de juicio” se refiere en realidad a un proceso o juicio. Ya se ha mencionado que existe confusión doctrinal respecto a los términos.

²⁶ Citado por Yanome Yesaki Mauricio. Acerca de los Requisitos de Existencia del Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo en México. Revista *IUSTITIA*. No 17. Octubre del 2007.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

Constitucionalmente, los tribunales administrativos tienen espacio para su creación en los artículos 73 fracción XXIX-H, 115 fracción II inciso a), 116 fracción V y 122 Base Quinta.

La Corte ha sostenido respecto a los tribunales administrativos, que el artículo 17, donde se proscribe la autotutela y se permite el acceso a la justicia, no especifica la naturaleza del órgano jurisdiccional que resuelva, es decir, no importa que se encuentre adscrito al Poder Ejecutivo o al Legislativo.²⁷

Por ultimo, se ha hecho repetida mención de la desnaturalización de los tribunales municipales existentes, puesto que no cumplen los requisitos para ser impugnados en amparo directo, sino en indirecto, lo cual implica que su procedimiento es en forma de juicio y que por ello, no son propiamente tribunales.

Esto implica que la figura de un tribunal contencioso administrativo municipal no se ha establecido propiamente dentro del ordenamiento jurídico estadual.

Implementación en el Estado de Nuevo León

De los autores que existen en el claustro doctrinal mexicano, Yanome Yesaki es el único en hacer una propuesta de implementación de tribunal en forma de la iniciativa de ley contenida en su libro denominado “La inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública y los particulares”. A la cual se adhiere quien suscribe, con ciertas adiciones y observaciones, implementándola de acuerdo a los esquemas de derecho procesal y procedural anteriormente expuestos y haciendo algunas adiciones propias.

El citado autor, en su libro, menciona las ventajas que conlleva la institución de los tribunales de lo Contencioso Administrativo Municipal.²⁸

1. “Los municipios del Estado de Nuevo León obtendrían autonomía plena en materia jurisdiccional y ya no dependerían del Estado para ejercer esa función.
2. La carga de trabajo de los tribunales federales disminuiría, al no entablarse el mismo número de controversias constitucionales por invasión de esferas competenciales.
3. Los ayuntamientos pertenecientes al Estado de Nuevo León, podrían directamente dirimir sus controversias y conflictos con sus gobernados, asimismo, se agilizaría la justicia administrativa estatal al tener menos carga de trabajo el Tribunal de lo

²⁷ *Idem.*

²⁸ YANOME YESAKI, Mauricio. *La inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.* Ed. Elsa G. de Lazcano., pp. 265 y 266.

EL MUNICIPIO. BASE DEL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS

Contencioso Administrativo del Estado al conocer éste solamente de controversias y conflictos de índole estatal.

4. Los particulares tendrían una mayor seguridad jurídica al momento de interponer sus demandas, al tener el Tribunal Contencioso Administrativo Municipal un procedimiento confiable, claro y preciso en cuanto hace a la impartición de justicia administrativa municipal”.

Como desventajas, se expone solamente una:

1. “Debido a la precaria situación económica que tienen algunos municipios del Estado de Nuevo León y atendiendo a que todos ellos se rigen por un presupuesto de egresos, será necesario destinar una partida para su instauración en los municipios, razón por la que la propuesta elegiría dependerá de ello”.

El sistema propuesto por Yanome en su iniciativa consiste en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal integrado por tres Salas Unitarias, de las cuales una será la Sala Superior a cargo del presidente del Tribunal y dos Salas Ordinarias, a cargo de cada uno de los magistrados restantes.

Quien suscribe prefiere la conformación mínima, que el autor de la iniciativa propone dentro de su libro, pero no en su iniciativa de ley contenida en el mismo, cuando divide al Tribunal en una Sala Superior y tres salas regionales divididas en las regiones Centro, Norte y Sur.

En esta sección preferida por el autor del presente trabajo, no se hace mención del número de magistrados que debe contener cada sala. Se propone que las salas regionales se integren por 3 magistrados y la Superior por 5.

La distribución regional queda dentro del libro, pero fuera de la iniciativa y se realiza de la siguiente manera:²⁹

Sala Regional del Centro. Con sede en el municipio de Monterrey, con competencia territorial en los municipios de San Nicolás, Escobedo, San Pedro, Santa Catarina, Guadalupe, Abasolo, Benito Juárez, Cadereyta Jiménez, el Carmen, General Zuazua, Doctor González, García, Higueras, Hidalgo, Marín, Pesquería Chica y Los Ramones.

Sala Regional del Sur. Establecida en Linares y con competencia en los siguientes municipios: Aramberri, China, Doctor Arroyo, Galeana, General Bravo, Noriega, Montemorelos y Zaragoza.

Sala Regional del Norte. Establecida en Sabinas Hidalgo competente en: Cerralvo, Agualeguas, Ciénega de Flores, Doctor Coss, Bustamante, Anahuac, Lampazos, Los Aldabas, General Treviño, Melchor Ocampo, Mina, Los Herrera, Salinas Victoria, Parás, Villaldama y Vallecillo.

²⁹ YANOME YESAKI, Mauricio., *op cit.*, pp. 266 y 267.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

El proyecto se aplicaría por medio de una ley expedida por el Congreso del Estado y habría que existir un acuerdo intermunicipal respecto del financiamiento de dicha instancia, además de encontrarse como rubro en el presupuesto de egresos.

Los magistrados

Requisitos de designación

Los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo son inamovibles. Dentro de la iniciativa se enlistan los siguientes requisitos para ser magistrado:³⁰

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad o con residencia en la misma 3 años con anterioridad a la fecha de designación y en pleno ejercicio de los derechos políticos y civiles.
- II. Poseer al día de la designación título profesional de licenciado en derecho, y que hayan transcurrido cuando al menos cinco años de su expedición por autoridad o institución legalmente facultada para ello.
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año en prisión.
- IV. No ser ministro de algún culto o asociación religiosa.
- V. No haber desempeñado cargo de elección popular, federal, estatal o municipal, secretario de despacho del Ejecutivo o Procurador General de Justicia, cuando menos los dos años previos al día de su nombramiento.

De los anteriores requisitos, el suscrito propone doblar el requisito de la segunda fracción e instituir una edad mínima de 35 años.

Duración en el cargo

Se propone que la duración en el cargo sea de 6 años, con opción a ratificación y que para cada Sala se elijan magistrados de forma escalonada.

Designación

La iniciativa en comento prevé que el titular del Poder Municipal proponga al magistrado y lo elija el cabildo. Sin embargo, se propone en la concepción particular de las salas regionales que se ha expuesto, que cada municipio que conforma una región, tenga derecho a elegir un magistrado a medida que se vayan creando vacantes, haciendo un ciclo de municipios.

Por ejemplo, si la duración en el cargo es de 6 años y se elijen de forma escalonada, cada tres años un municipio determinado por una lista o un sorteo elegirá un magistrado de un conjunto que se determine por los municipios de la región, que no debe pasar de 5. El municipio que eligió a un magistrado, no

³⁰ Yanome Yesaki, Mauricio. *op cit.*, pp. 292 y 293.

tiene derecho a elegir otro, hasta que todos los demás municipios hayan tenido la oportunidad de elegir.

En el caso de las ratificaciones, el municipio que le toque elegir presidente municipal decidirá si ratifica o no al magistrado en turno y por ello perderá su turno. En el caso de que se niegue la ratificación, será otro municipio el que elegirá llenar la vacante.

La elección de magistrados de la Sala Superior, se hará por la misma sesionando en Pleno, mientras que la elección del Presidente de la Sala Superior, se hará por medio de los magistrados de las salas regionales.

Juicio de nulidad

Contra actos de autoridad administrativa

Dentro de su iniciativa, Yanome hace una extensa enumeración de lo que puede ser discutido en un juicio de nulidad interpuesto ante una Sala del Tribunal Contencioso Administrativo Municipal. A continuación, la lista de los actos o resoluciones de la autoridad municipal que resultan combatibles mediante el juicio de nulidad:³¹

- I. Que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.
- II. Que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por las leyes fiscales indebidamente percibidos por el municipio; o cuando se niegue por las mismas autoridades la devolución de un saldo a favor del contribuyente.
- III. Los dictados en el procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando se afirme:
 - a) Que el crédito que se exige se ha extinguido legalmente, o que su monto real es inferior al imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 22 del Código Fiscal del Estado.
 - b) Que se es poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución seguido contra otras personas; o que se es acreedor preferente al fisco, para ser pagado con el producto de los mismos.
- El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá promover el juicio en cualquier tiempo antes de que se adjudiquen los bienes a favor del fisco municipal.
- El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales municipales, podrá promover el juicio antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.
- c) Que el procedimiento administrativo de ejecución no se encuentre ajustado a la ley. En este caso, las violaciones cometidas antes de la etapa del remate sólo podrán

³¹ Yanome Yesaki, Mauricio., *op cit.*, pp. 294 a 297.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el juicio podrá interponerse contra el acta en que conste la diligencia de embargo. Si las violaciones tuvieran lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se trate de venta de bienes fuera de subasta, el juicio se interpondrá contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

En los juicios que se promuevan por alguna de las causas a que se refieren los dos últimos incisos de esta fracción, no podrá discutirse la existencia del crédito fiscal.

IV. Que causen un agravio en materia fiscal o administrativa, distinto a los precisados en los incisos anteriores, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa municipal, fuera del procedimiento de ejecución fiscal.

V. Que impongan sanciones no corporales por infracción a las leyes y reglamentos municipales, de carácter administrativo o fiscal.

VI. Que determinen responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos.

VII. Los dictados en materia de pensiones con cargo al erario de los municipios de la entidad, o de las instituciones municipales de seguridad social.

VIII. Que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte los municipios, o sus entidades paraestatales y paramunicipales.

IX. Los relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual reclamada a los municipios, o a las entidades para municipales.

X. Los que se promueven contra cualquier acto u omisión definitivos de las autoridades administrativas de los municipios y de sus entidades paramunicipales, que afecten los intereses jurídicos de los particulares.

XI. Los que se promueven contra cualquier acto u omisión definitivos de las autoridades administrativas o fiscales municipales, al resolver los recursos establecidos por las leyes y reglamentos respectivos.

XII. Los que promuevan las autoridades municipales o los titulares de sus entidades paramunicipales, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales dictadas por ellas mismas, favorables a los particulares.

XIII. Los que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fije o a falta de término de cuarenta y cinco días.

XIV. Los demás que se promueven de contra de actos o resoluciones que por su naturaleza o por disposición de otras leyes se consideren como competencia del Tribunal.

Contra normas generales

Haciendo una contribución a la propuesta de Yanome, se propone el que un reglamento, bando de policía o buen gobierno o cualquier disposición general emitida por la autoridad municipal pueda ser impugnado por medio del juicio de

nulidad, aludiendo una violación al principio de legalidad contenido dentro de la Constitución del Estado de Nuevo León, en su artículo 15.

Respecto del órgano competente para conocer de este juicio de nulidad, se considera competente a las salas que conocen de ordinario el juicio, para que sean revisadas a su vez por la Sala Superior.

Contra acuerdos intermunicipales

También se agrega a la propuesta adherida el que sean combatibles los acuerdos realizados entre dos o más municipios cuando se afecte el antes mencionado principio de legalidad, contenido dentro de la Constitución del Estado de Nuevo León.

En este juicio solamente se considera competente a la Sala Superior, por la delicadeza de las circunstancias que rodean al acto impugnado.

Partes en el procedimiento

El citado proyecto de iniciativa también hace mención a quienes pueden ser parte del juicio contencioso administrativo, pudiendo serlo:³²

I. El demandante

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dicte, ordene, así como la que ejecute, trate de ejecutar u omita la resolución o acto impugnado, o en su caso, quienes la sustituyan.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III. Siempre será parte en el caso de que la resolución o acto impugnado provenga de una autoridad municipal, la representación de ésta corresponderá al síndico del Ayuntamiento, observándose lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado.

IV. Los terceros. Tienen ese carácter:

a) Cualquier persona cuyos intereses jurídicos sean o puedan ser afectados por las resoluciones del tribunal.

b) Quien se apersona en el juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas o fiscales, con un interés jurídico directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular, o en la confirmación de uno que le es desfavorable.

Derecho procedimental municipal

Se entiende así al conjunto de normas que regulan la implementación de las disposiciones municipales por medio de procedimientos en forma de juicio, ajenos a un proceso, llevados ante distintas autoridades municipales.

³² YANOME YESAKI, Mauricio., *op cit.*, pp. 303 y 304.

DERECHO PROCESAL Y PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:
UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN Y DE IMPLEMENTACIÓN

Actos contenidos dentro de esta rama del derecho

Se vio con anterioridad que los supuestos contenidos dentro del derecho procedural resultan muy amplios, lo cual en el derecho municipal implica que van a existir una gran multitud de los mismos.

Entre otros actos, pueden ser materia del derecho procedural municipal: recursos administrativos (derecho procedural administrativo municipal), permisos de construcción (derecho procedural urbanístico municipal), procedimientos determinativos de un crédito fiscal (derecho procedural fiscal municipal).

Una lista comprensiva de la gran cantidad de procedimientos es aquella utilizada para determinar la procedencia del juicio de nulidad, salvo la fracción XIII, puesto que la negativa ficta no es un procedimiento sino una presunción y la resolución de los recursos de revisión y queja, que lleva a cabo la Sala Superior.

También resultan procedimientos la expedición de normas generales municipales y los acuerdos intermunicipales, los cuales se proponen como impugnables, por vía de juicio de nulidad.

Gestión interna del Tribunal Contencioso Administrativo Municipal

Los actos que emanen del Tribunal Contencioso Administrativo Municipal cuando no tengan el propósito de la substanciación de un juicio o la emisión de sentencia, deben considerarse dentro del rango del derecho procedural municipal.

En específico, los actos de gestión del tribunal, son procedimientos. Ejemplos de lo anterior son que el tribunal: Presente su proyecto de presupuesto de egresos, expida su reglamento interno, designe personal, haga cambios de adscripción, entre otros.

Jurisdicción consultiva del Tribunal Municipal

Otra adición que se considera pertinente al proyecto de Yanome Yesaki es la de crear una jurisdicción consultiva en la que las autoridades municipales y puedan solicitar a las salas regionales la interpretación de un reglamento, bando o disposición general o de un acuerdo intermunicipal, cuyos efectos solamente serán respecto a las partes solicitantes.

Conclusión

PRIMERO. La teoría ejerciva del Estado justifica la existencia del municipio como nivel de gobierno dentro del sistema federal.

EL MUNICIPIO. BASE DEL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS

SEGUNDO. La teoría aplicativa de la norma, en su aspecto implementativo logra una sistematización completa de los actos que pueden emanar de la administración pública municipal.

TERCERO. El objeto de estudio del derecho adjetivo consiste en el proceso y procedimiento. Ambos instrumentos poseen sólidas bases constitucionales.

CUARTO. El derecho municipal adjetivo puede ser procesal y procedimental.

QUINTO. La competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo de Nuevo León respecto de conflictos entre administración pública municipal y los particulares se encuentra mal fundada.

SEXTO. Es factible la implementación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Municipales.

SÉPTIMO. Son procedimientos, no sólo los actos emprendidos por la administración pública municipal, sino aquellos que realiza el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal fuera del proceso.