

JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL. EL CASO DE MÉRIDA, YUCATÁN, MÉXICO.

MUNICIPAL ADMINISTRATIVE JUSTICE. THE MÉRIDA, YUCATÁN, MEXICO CASE.

Gerardo CENTENO CANTO*

RESUMEN: La justicia contenciosa administrativa en los municipios de México es un proceso aún en ciernes. El caso de Mérida resultó ser ejemplar por las implicaciones políticas y jurídicas que ha representado, así como por el resultado de tales eventos que quedaron concretados en una instancia jurisdiccional municipal autónoma de cuyos antecedentes, perfil institucional y necesarios desarrollos se deja constancia.

Palabras clave: Tribunal, justicia contenciosa administrativa, municipio

ABSTRACT: Administrative litigation in the municipalities of Mexico is still developing in Mexico. The case of Mérida was exemplary by its political and legal implications, as well as by the result of events that brought the creation of an autonomous municipal jurisdictional institution, whose background, framework and development are the subject of this paper.

Keywords: Tribunal, administrative justice, municipality.

I. Introducción

El enjuiciamiento de los actos de autoridad de los órganos de Administración Pública mediante la intervención de una instancia jurisdiccional está integrado por una serie concatenada de razones, pruebas, actuaciones y formalidades con unidad finalista, con lo que se busca resolver, en sentencia, una controversia suscitada con motivo de un acto o resolución administrativa que se tilda ilegal. Esto se enriquece con la jerarquización de los derechos humanos como componente esencial de una justicia que es de las más próximas

* Doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac Mayab. Contacto: iuspro17@hotmail.com

CENTENO CANTO, Gerardo. "Justicia contenciosa administrativa municipal. El caso de Mérida, Yucatán, México.", *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure], 2018, año 7, núm. 13, ISSN 2007-6045. Pp. 15-38.



al ciudadano porque se enclava en el cruce de la tutela de derechos y el ejercicio del poder público de administración.

En términos amplios, la justicia contenciosa administrativa implica una relación entre partes, donde una es siempre un órgano de la Administración Pública, esto, dentro de un ámbito en el que se plantean conceptos de agravio ante una instancia jurisdiccional de legalidad, reclamando la afectación de derechos por actos o resoluciones administrativas, de lo que puede derivar que se declare su validez o nulidad. Sergio López Ayllón¹ ha señalado que el concepto de justicia administrativa se asocia normalmente con la jurisdicción administrativa pero que, sin embargo, es necesario distinguirlas y definir las porque a pesar de que están relacionadas, la jurisdicción administrativa es solamente un subconjunto de aquella.

Para Jorge Fernández Ruiz, citado por Pedro Noguera Consuegra², con la locución contencioso-administrativo se alude a la jurisdicción atribuida a determinados órganos estatales para conocer de controversias jurídicas suscitadas por la aplicación y ejecución de la normativa administrativa o el proceso que da curso a esas controversias, señalando el mismo autor que, en opinión de Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro debe entenderse, por contencioso-administrativo, el procedimiento que se sigue ante un tribunal o un organismo jurisdiccional que está situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial con el objeto de resolver, de modo imparcial y vinculante, las controversias entre particulares y Administración Pública.

En el ámbito local, la *Constitución Política del Estado de Yucatán* prevé la existencia de la justicia contenciosa administrativa municipal en sus artículos 77, Base Décima Séptima y 81, por lo que la creación del Tribunal municipal encuentra sustrato constitucional en dichas normas. En el año 2009, el entonces Presidente Municipal propuso ante el Cabildo de Mérida la creación de un Tribunal que fungiera como una instancia jurisdiccional con competencia para dirimir conflictos entre órganos de la Administración Pública municipal y los ciudadanos que considerasen afectados sus derechos por los actos y resoluciones definitivas que derivaran del ejercicio de la función administrativa municipal, esto, mediante la aplicación de los mecanismos de legalidad propios de la justicia contenciosa administrativa.

¹ López Ayllón, S. et al. *El doble propósito de la jurisdicción administrativa: Justicia para el individuo y eficiencia en la administración pública*. En García García A. et al (Coordinadores) *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*, Colección Coyuntura y Ensayo, CIDE, 2017, p. 242.

² Noguera Consuegra, P. *El concepto jurídico contencioso-administrativo como medio para impartir justicia en el Derecho mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 13.

CENTENO CANTO, Gerardo. "Justicia contenciosa administrativa municipal. El caso de Mérida, Yucatán, México.", *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure], 2018, año 7, núm. 13, ISSN 2007-6045. Pp. 15-38.

En principio, la idea fue bien acogida por regidores de las corrientes políticas que tenían representación en el cuerpo edilicio municipal. Sin embargo, por razones políticas no fue posible alcanzar la votación calificada que se exigía en el artículo 7°, párrafo primero, del *Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida*³, ya abrogado.

La entrada en vigor del artículo Primero Transitorio del referido reglamento fue prorrogada hasta en veintinueve ocasiones a lo largo de seis años, hasta que, en el año 2015, una representación política más plural en el seno del Cabildo meridano permitió que este órgano jurisdiccional municipal iniciara funciones el 18 de enero de 2016, ya que el día 16 del mismo mes, para el que estaba programado de manera formal el inicio de sus funciones resultó ser inhábil. Con esto, Mérida se convirtió en uno de los pocos municipios del país que cuentan con un tribunal en materia contenciosa administrativa, resaltando que, por el hecho de haber sido dotado de autonomía técnica e independencia, se marcó un hito a nivel nacional.

Lo que a continuación será expuesto es la narración documentada de la ruta que llevó al establecimiento de este tribunal municipal, exponiendo su justificación constitucional y legal, su perfil institucional, su situación actual, así como algunas propuestas jurídicas de mejora para potenciar un caso que ha sido etiquetado como exitoso para la justicia municipal por la lucha política que significó y el avance que ha representado a nivel nacional.

II. Antecedentes jurídicos

En el artículo 8° de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* se establece que, toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare en contra de aquellos actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley, por lo que es evidente que, en el Estado de Derecho deben ser efectivos los medios de control de legalidad de los actos, resoluciones y determinaciones de los órganos administrativos; de modo particular cuando afectan de manera directa a los ciudadanos.

En México, el control de los actos administrativos de los órganos municipales se ha realizado a través de los recursos administrativos, del mecanismo contencioso

³ Ayuntamiento Constitucional de Mérida, Yucatán. *Acuerdo en el que el Ayuntamiento de Mérida aprueba el "REGLAMENTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA"*. Gaceta Municipal. 4 de marzo de 2009.

CENTENO CANTO, Gerardo. "Justicia contenciosa administrativa municipal. El caso de Mérida, Yucatán, México.", *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>], 2018, año 7, núm. 13, ISSN 2007-6045. Pp. 15-38.



administrativo o de los poderes judiciales estatales, bajo diversos esquemas, así como del juicio de amparo. En 1999, quedó establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* una obligación a cargo de los congresos de los estados para legislar lo relativo al establecimiento de procedimientos, regulación de medios de impugnación y existencia de órganos encargados de dirimir controversias entre la Administración Pública municipal y la ciudadanía conforme a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Con esto, se abrió la posibilidad de establecer tribunales de justicia contenciosa administrativa en el ámbito municipal.

La amplitud de esta reforma motivó que diversos estados buscaran esquemas para atender las controversias administrativas en los municipios. Así, un grupo de estados avanzó en la implementación de una jurisdicción especializada para el nivel municipal: Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Durango y Yucatán. Y es que, a la coexistencia de los ámbitos federal y estatal sobre un mismo territorio, se ha agregado lo municipal con gran multiplicidad de actos administrativos y normas cuya aplicación adquiere singular relevancia en la vida cotidiana de los ciudadanos, pues se trata de la célula de gobierno que les resulta más próxima.

En el texto original del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* nada quedó dispuesto en cuanto a los medios de impugnación que resultaban procedentes en contra de los actos administrativos emitidos por las autoridades municipales. Sucesivas reformas fueron modificando este artículo de la Constitución desde el 20 de agosto de 1928 hasta la del 24 de agosto de 2009, de gran trascendencia para la vida municipal. La décima reforma -de trece que sufrió este artículo en dicho lapso- fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 y con ello se introdujo el tema de los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la Administración Pública municipal y los ciudadanos.

En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del 15 de junio de 1999 apareció el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sometido al Pleno del Congreso como resultado de 9 iniciativas que presentaron diputados federales de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados, desde el 23 de octubre de 1997 y hasta el 26 de mayo de 1999. En la cuarta iniciativa, presentada el 31 de marzo de 1999, se propuso regular el procedimiento administrativo, acordando la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en su

CENTENO CANTO, Gerardo. "Justicia contenciosa administrativa municipal. El caso de Mérida, Yucatán, México.", *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure], 2018, año 7, núm. 13, ISSN 2007-6045. Pp. 15-38.



dictamen, que las leyes estatales en materia municipal debían contemplarlo y sujetarlo a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, los que serían igualmente aplicables a los medios de impugnación, así como a los órganos encargados de resolver las controversias que surgieran entre la Administración Pública municipal y ciudadanos, sin especificar cuál sería la naturaleza jurídica de unos y otros.

De esta manera, el texto vigente del artículo 115 constitucional, en la parte que interesa a los fines de la presente aportación, quedó de la siguiente manera:

TÍTULO QUINTO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL

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

.....

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

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;

(El subrayado es propio)

De esta redacción se advierte que el Constituyente Permanente no precisó la naturaleza jurídica de los medios de impugnación y los órganos competentes para dirimir

CENTENO CANTO, Gerardo. "Justicia contenciosa administrativa municipal. El caso de Mérida, Yucatán, México.", *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure], 2018, año 7, núm. 13, ISSN 2007-6045. Pp. 15-38.



controversias administrativas en el ámbito municipal, por lo que parece válido afirmar que las entidades federativas pueden contemplar en sus leyes en materia municipal varias alternativas para resolverlas: recursos administrativos o explorar el ámbito de lo contencioso administrativo y regular mediante ley los procesos y los tribunales administrativos. Con la apertura del texto fundamental, 26 entidades federativas optaron por el mecanismo de recursos y solamente 5 consideraron algún modelo contencioso administrativo

Por lo que hace a Yucatán, lo relativo a la justicia contenciosa administrativa municipal quedó prevista en el artículo 77, Base Décima Séptima de su Constitución Política, en la cual puede leerse lo siguiente:

Artículo 77.- Los municipios se organizarán administrativa y políticamente, conforme a las bases siguientes:

.....

Décima Séptima. - La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación y resolución de controversias entre la autoridad y los particulares, en materia de lo contencioso administrativo municipal.

(El subrayado es propio)

Lo anterior se fortalece con la prescripción del artículo 81 de esa misma Constitución Política, pues en él se dispone lo siguiente:

Artículo 81.- La Ley que organiza y reglamenta el funcionamiento de los ayuntamientos, establecerá un sistema de medios de impugnación en materia de lo contencioso administrativo, para dirimir las controversias que se presenten entre la administración pública municipal y los particulares; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia, legalidad, profesionalismo, gratuidad y proximidad. Los Municipios conforme a lo anterior, podrán contar con Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Dichos organismos privilegiarán la conciliación como mecanismo de solución de controversias.

En los municipios que no cuenten con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resolverá las controversias a que se refiere el presente artículo, el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado.
(El subrayado es propio)

Por lo tanto, ya desde el nivel constitucional local quedó prevista la obligación de establecer un sistema de medios de impugnación y resolución de controversias entre las autoridades y los ciudadanos en materia contenciosa administrativa lo que, para el municipio de Mérida se concretó posteriormente en el recurso de revisión y la conciliación como medio alternativo de solución de conflictos.

Tomando en cuenta lo previsto en el artículo 115, fracción II, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, esta disposición tiene el fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los municipios y ampliar su ámbito competencial, tal como se deriva de la tesis de jurisprudencia que a continuación se reproduce:

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que

se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.⁴

En congruencia con lo anterior, en la *Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán*, el Legislador desarrolló la pauta constitucional al establecer en su artículo 176 que, los medios de defensa constituyen mecanismos legales de protección al ámbito personal de derechos de los habitantes cuando son afectados por un acto o resolución de la autoridad administrativa, con motivo de la prestación de un servicio o ejercicio de una función municipal. En su artículo 177, párrafo primero, la referida norma estatal estableció como medios de defensa dos recursos, a saber: I.- El de reconsideración, y II.- El de revisión.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Época: Novena. Registro: 176949. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Tomo XXII, octubre de 2005. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 129/2005. Página: 2067.

CENTENO CANTO, Gerardo. "Justicia contenciosa administrativa municipal. El caso de Mérida, Yucatán, México.", *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>], 2018, año 7, núm. 13, ISSN 2007-6045. Pp. 15-38.

El primero es un recurso que se sigue en sede administrativa municipal, por lo que conoce de él y lo resuelve aquella autoridad municipal que emitió el acto que se impugna. No obstante, interesa a los fines de la presente aportación académica el recurso de revisión, del cual, de conformidad con el artículo 180 de la *Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán* debe conocer un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal.

En el *Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida*⁵, actualmente en vigor, específicamente en su artículo 2°, se encuentra establecido lo siguiente:

ARTÍCULO 2.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, es un órgano jurisdiccional en materia contenciosa administrativa, con plena autonomía, imparcialidad e independencia para dictar resoluciones que diriman las controversias que surjan entre la Administración Pública del Municipio de Mérida y los particulares, siempre que se trate de las que en este Reglamento se señalan como de su competencia.

El artículo 3° de esa misma norma precisa aún más lo relativo a la naturaleza del tribunal municipal en los siguientes términos:

ARTÍCULO 3.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida es la instancia de carácter jurisdiccional a la que compete conocer del recurso de Revisión, entendido éste, como el medio de defensa en materia contenciosa administrativa municipal, que es procedente para impugnar los actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo que en el presente Reglamento se mencionan.

En el mismo sentido, resaltando la naturaleza de la sede y el medio de defensa cuyo análisis nos ocupa, en el artículo 10, fracciones IV y V, del *Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida* se encuentran establecidas las siguientes definiciones:

⁵ Ayuntamiento Constitucional de Mérida, Yucatán. *Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida*. Gaceta Municipal. No. 536. 13 de enero de 2016.

IV. Recurso de Revisión: Medio de defensa en materia contenciosa administrativa que le compete conocer, instruir y resolver al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

V. Tribunal: El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, como instancia jurisdiccional con plena autonomía para dirimir las controversias entre la Administración Pública y los particulares.

Resulta evidente que la justicia contenciosa administrativa para el municipio de Mérida tiene sustento constitucional, legal y reglamentario. Sin embargo, el hecho de que uno de los elementos para acceder a ella sea un recurso, o se denomine recurso, es una circunstancia que, en principio, requiere de algunas explicaciones, por lo que para ilustrar de mejor manera la diferencia generalmente aceptada entre los recursos administrativos y juicio, a pesar de que el concepto de lo contencioso administrativo es más amplio que el de nulidad, resulta adecuado tener presente la tesis siguiente:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS.

Existen distintos medios de protección administrativos y jurisdiccionales, establecidos a efecto de lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho. Esos medios se han considerado de dos tipos: indirectos y directos. En los primeros el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad. Por su parte, en los medios directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de control. Dentro de ellos encontramos los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales. Estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, y tienen como fin la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el propósito de encauzarla dentro del marco legal. Algunas diferencias entre los recursos administrativos y el juicio de nulidad, son:

- a) La autoridad que conoce de los recursos administrativos, generalmente es la misma que emitió el acto o su superior jerárquico. En cambio, la autoridad que resuelve el juicio de nulidad, es una autoridad ajena a la autoridad que emitió el

acto impugnado, autónoma e independiente del poder al que pertenece. b) Los efectos de los recursos administrativos pueden ser de simple anulación, de reforma del acto impugnado, o de reconocimiento de un derecho. Los efectos del juicio de nulidad son de mera anulación y de plena jurisdicción, en este último caso, sólo a efecto de reconocer y reparar un derecho subjetivo del actor, lesionado por el acto impugnado, teniendo el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y a hacer efectivos tales derechos. c) En los recursos administrativos, la autoridad que conoce de los mismos se sujeta a los agravios y cuando es el superior jerárquico, en algunos casos, al examen de la oportunidad del acto impugnado. En el juicio contencioso administrativo, el tribunal se sujeta a los agravios y en algunos casos está facultado para analizar oficiosamente algunas cuestiones, como la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación. d) La función del recurso administrativo es el control en la administración, con el objeto de lograr la eficacia de su actuación, que es de orden público, y no a la tutela de intereses particulares, no obstante que el particular resulte beneficiado, puesto que cuando éste interpone el recurso, existe colaboración de su parte para lograr la eficiencia administrativa. En cambio, en el juicio de nulidad, la función del tribunal es dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares. e) Por tanto, los recursos administrativos no implican una función jurisdiccional, sino simplemente administrativa, a diferencia del juicio de nulidad, en el que sí existe una verdadera controversia entre el particular afectado y la administración pública, por lo que realiza una función jurisdiccional. En ese orden de ideas, cuando una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declara la nulidad de una resolución que negó la devolución de impuestos, en términos de los artículos 238, fracción IV y 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, no debe ser para efectos de indicar a la autoridad administrativa la forma en que debe proceder, al analizar si es procedente o no la devolución de impuestos solicitada por el actor, como si fuera superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado (no obstante que es un tribunal ajeno a la administración pública) y asumiendo plena jurisdicción, pero no para tutelar un derecho del gobernado.⁶

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Época: Novena. Registro: 177844. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial

Llama la atención que, en la *Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán*, esté prevista la existencia de dos recursos, situación ambivalente que sólo puede entenderse a la luz del artículo 10°, fracción IV, del *Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida*, en el que se precisa que el recurso de revisión debe ser entendido como un medio de defensa en la materia contenciosa administrativa, de donde deriva que es éste el que da la pauta para la jurisdicción contenciosa administrativa municipal, constituyéndose -concretamente- en el medio de defensa en la materia.

Sin embargo, para superar cualquier perspectiva letrista o procesalista en el tema, resulta pertinente revisar la connotación principalista de la voz "recurso" pues esto se considera sumamente orientador.

III. Connotación de la palabra "recurso"

El derecho de acceso a la justicia administrativa tiene en los recursos una primera garantía que debe reivindicarse para potenciar su capacidad protectora y estratégica. Sin embargo, lo que esta palabra significa, su naturaleza y alcance, no ha sido comprendido con suficiencia, por lo que hoy día se le sigue considerando en algunos ámbitos con una connotación acotada, que los confunde con los recursos procesales, o bien, los tiene como simples instancias de súplica y discreción para las autoridades administrativas.

Del análisis del artículo 4°, Apartado B, fracción XII, del *Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida*⁷, se tiene que, un requisito propio del acto administrativo es, en el caso de ser impugnado, mencionar el recurso procedente. En la referida norma se dispone lo siguiente: "XII.- Que se señalen, en el caso de actos administrativos recurribles, el recurso procedente, la autoridad ante la cual podrá presentarse, y el plazo para hacerlo, y..."

Esta disposición no debe interpretarse restrictivamente para aludir sólo a los recursos en sede administrativa -en el caso de Mérida el de reconsideración- pues conforme al derecho humano de acceso a la justicia, debe también comprender la indicación de todo medio de impugnación que resulte idóneo y eficaz, como es el recurso de revisión previsto por el *Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida*. Se concluye esto de la interpretación sistémica del aludido numeral analizado en relación con el diverso

de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, julio de 2005. Materia(s): Administrativa. Tesis: IV.2o.A.146 A. Página: 1512.

⁷ Ayuntamiento Constitucional de Mérida, Yucatán. *Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida*. Gaceta Municipal. No. 201, 24 de febrero de 2012.

3° del reglamento que se señaló en último término en el párrafo anterior y con apoyo en el análisis conforme de los artículos 1° y 17 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en los cuales se exige optar por la interpretación de la norma de la que derive un resultado que sea congruente con la Norma Suprema, en caso de que a aquella se le pueda entender de diversas maneras.

La anterior razón se advierte de la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe para mayor referencia del razonamiento expuesto:

INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de

tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así el juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Ahora bien, la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio *pro persona*, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.⁸

En el artículo 25, de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* se contempla el principio *pro persona* como un criterio hermenéutico que gravita sobre todo el derecho internacional de los derechos humanos. En virtud de este principio debe acudirse a la norma jurídica más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos. En esta lógica, la voz "recurso" debe entenderse con un sentido amplio, puesto que la mencionada convención prevé que el derecho humano de acceso a la justicia se satisface no por el hecho de que un recurso esté previsto en la legislación de un país, sino que resulte efectivo y que un ciudadano pueda obtener una resolución en la que,

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Época: Décima. Registro: 2014332. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Libro 42, mayo de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 37/2017 (10a.). Página: 239.

mediante la aplicación de la ley a un caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado.

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo ha sostenido jurisprudencialmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de su índice, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.". Sin embargo, dicho derecho fundamental previsto como el género de acceso a la impartición de justicia, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas respectivamente en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, cuyo decreto promulgatorio se publicó el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno en el Diario Oficial de la Federación. Las garantías mencionadas subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, y detallan sus alcances en cuanto establecen lo siguiente: 1. El derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o

tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; 2. La existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales; 3. El requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga; 4. El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y, 5. El cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. Por tanto, atento al nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido a virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, se estima que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan de ese propio precepto (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), mientras que los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional citado, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esa prerrogativa fundamental, sino que tienden más bien a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado, debiendo interpretarse la totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio pro homine o pro personae, la interpretación más favorable que les permita el más amplio acceso a la impartición de justicia.⁹

De ahí que, hoy por hoy, el recurso de revisión en la materia contenciosa administrativa municipal es procedente para impugnar los actos y resoluciones de autoridades administrativas del municipio de Mérida, siempre que estén previstas en el artículo 11, del *Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida*, por lo que debe resolverse bajo la técnica contenciosa administrativa prevista por su propio artículo 3°, a

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación*. Época: Décima. Registro: 2001213. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Libro XI, agosto de 2012, Tomo 2. Materia(s): Constitucional. Tesis: VI.1o.A. J/2 (10a.). Página: 1096.

pesar de la denominación que hoy tiene, concretando con esto la diversa voz "medios de defensa", que se prevé en el artículo 176 de la *Ley de Gobierno de los Municipios de Yucatán*, que también resulta ambigua. Sobre este particular, resulta aplicable la tesis que a continuación se reproduce:

ACTO ADMINISTRATIVO. EL REQUISITO DE QUE MENCIONE LOS RECURSOS QUE EN SU CONTRA PROCEDAN, DEBE INCLUIR TANTO AL DE REVISIÓN COMO AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y PRECISAR SI SE TRATA DE LA VÍA ORDINARIA O DE LA SUMARIA (INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN Y CONVENCIONAL DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO). Si bien es cierto que del artículo 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se advierte que es un requisito del acto administrativo mencionar los "recursos" que en su contra procedan, también lo es que esto no debe interpretarse restrictivamente, únicamente en relación con los recursos en sede administrativa, sino que conforme al derecho humano de acceso a la justicia, comprende también la indicación de todo medio de impugnación idóneo y eficaz para combatir dicho acto, como es el juicio de nulidad, ya sea en la vía sumaria o en la ordinaria. A esta consideración se arriba mediante la interpretación sistemática del referido precepto, en relación con los diversos 83 del propio ordenamiento, 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, apoyada en su análisis conforme a los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exigen al órgano jurisdiccional optar por aquella interpretación de la norma de la que derive un resultado acorde a ese Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles; y a la luz del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que contempla el principio pro personae como un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos. En este sentido, la expresión "recursos" debe entenderse en un sentido amplio, puesto que la convención señalada prevé que el derecho humano de acceso a la justicia se satisface no por el mero hecho de que algún "recurso

jurisdiccional" esté contenido en la legislación de un Estado, sino que debe ser efectivo, en la medida en que el gobernado, de cumplir con los requisitos justificados constitucionalmente, pueda obtener una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado. De ahí que el juicio contencioso administrativo, como medio idóneo para impugnar las resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, queda comprendido dentro de la expresión "recursos" del citado artículo 3, fracción XV. Por ende, en el acto administrativo recurrible debe mencionarse que en su contra procede tanto el recurso de revisión como el juicio contencioso administrativo y precisar si se trata de la vía ordinaria o de la sumaria (implementada esta última mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010), al ser tal señalamiento una facultad reglada, no discrecional, del órgano del Estado, ya que se trata de un deber legal impuesto a la autoridad, que no queda a su libre arbitrio o capricho, sino sujeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Interpretar de manera literal la expresión aludida traería como consecuencia limitar el conocimiento del gobernado sobre el medio de defensa para impugnar el acto administrativo que le agravia y, por ende, una afectación a su derecho a obtener una resolución en la que se resuelva de fondo su pretensión.¹⁰

Con sentido crítico, debe proponerse que tal denominación debe ser adecuada mediante reforma al artículo 117 de la *Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán*, la cual se propone con el fin de hacerlo congruente con los desarrollos constitucionales y convencionales en materia de acceso a la justicia, lo que, a la par, permitirá la incorporación de nuevas materias al bagaje competencial que ahora tiene, el cual pudiera enriquecerse con los resultados de la aplicación del interés legítimo, derecho a la ciudad y el novedoso sistema anticorrupción, entre otros. Todo esto, sin soslayo de la

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Décima. Registro: 2004634. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: Aislada. Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: IV.2o.A.61 A (10a.). Página: 1725.

CENTENO CANTO, Gerardo. "Justicia contenciosa administrativa municipal. El caso de Mérida, Yucatán, México.", *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>], 2018, año 7, núm. 13, ISSN 2007-6045. Pp. 15-38.

aplicación de los criterios en desarrollo constante en materia de derechos humanos, lo cuales han venido a incidir sobre una estructura normativa que requiere de ser modernizada.

Una cuestión sobre la que se llama la atención es la presencia de la *Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán*, que se publicó el 7 de diciembre de 2009, en cuyo artículo Segundo Transitorio, se dispuso lo siguiente: "ARTÍCULO SEGUNDO. - Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas".

De tal suerte que, si la Ley de Gobierno de los Municipios fue publicado con anterioridad, el 25 de enero de 2006, nos enfrentamos a una antinomia que debería ser resuelta atendiendo a la voluntad última del Legislador, lo que haría prevalecer la *Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán* por haber entrado en vigor con posterioridad, en el año 2009.

El régimen de supletoriedad que establece el artículo Segundo Transitorio de la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán es singular, pues, a diferencia del mecanismo supletorio clásico, no es la norma especial la que prevé la aplicación de la norma supletoria, sino que una norma general e integradora, la que, por disposición expresa del Legislador, prevé la aplicación supletoria del ordenamiento al que pertenece, a las diversas leyes administrativas estatales.

La situación descrita plantea una situación que debe ser solventada política y jurídicamente pues involucra a la propia Constitución Política del Estado de Yucatán, a la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, a la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán, trascendiendo al ámbito de lo municipal, como ocurre con el caso de Mérida y se trata de una situación anómala con la que se abona al desarrollo de la justicia contenciosa administrativa que se pregona desde el texto constitucional local.

IV. Perfil institucional del Tribunal

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida es una instancia jurisdiccional con competencia para dirimir controversias, de las que están señaladas en el artículo 11 del *Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida*, que se susciten entre órganos de la Administración Pública y la ciudadanía.

Para sustentar el perfil jurisdiccional de esta instancia municipal se acude a una tesis de jurisprudencia por contradicción, en la cual se establece lo siguiente:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.¹¹

(El subrayado es propio)

De lo anterior se concluye que las notas distintivas, típicas de un tribunal, son las siguientes: a) Que haya sido creado, estructurado y organizado por una ley en sentido formal y material; b) Que el ordenamiento legal lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la Administración Pública y los ciudadanos.

En el caso que ahora nos ocupa, la pauta para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida surge en el nivel más alto del orden jurídico nacional, en el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para luego descender al nivel local, concretamente al artículo 77, Base Décima Séptima de la *Constitución Política del Estado de Yucatán*, así como a los artículos 176, 177 y 180 de la *Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán*. Ya en el ámbito normativo municipal se objetiva en el *Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida*, específicamente en los artículos 1°, 2° y 3°. De manera particular, el primero de los cuales dispone:

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Época: Novena. Registro: 196515. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Tomo VII, abril de 1998. Materia(s): Administrativa, Constitucional. Tesis: P./J. 26/98. Página: 20.

ARTÍCULO 1.- Las normas del presente Reglamento son de orden público es interés social y tienen por objeto la creación, naturaleza jurisdiccional, organización, competencia, administración y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida y el medio de defensa que ante dicha instancia se sustancia.

Se trata de normas jurídicas en sentido material y formal, de cuyo contenido se deriva que se colma la primera de las condiciones señaladas para que un órgano sea considerado como tribunal.

En cuanto a las condiciones consistentes en: a) Que el ordenamiento legal dote a esta instancia de autonomía plena para sentenciar, con la finalidad de garantizar su imparcialidad e independencia; y b) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la Administración Pública y los particulares. Ambos extremos se satisfacen con la previsión del artículo 2° del *Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida*, pues en éste se dispone a la letra:

ARTÍCULO 2.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, es un órgano jurisdiccional en materia contenciosa administrativa, con plena autonomía, imparcialidad e independencia para dictar resoluciones que diriman las controversias que surjan entre la Administración Pública del Municipio de Mérida y los particulares, siempre que se trate de las que en este Reglamento se señalan como de su competencia.

(Lo subrayado es propio)

Puede concluirse que la jurisdicción en la materia contenciosa administrativa en el Municipio de Mérida está formalmente a cargo de un verdadero tribunal en cuyo perfil institucional se reúnen las tres características que han sido analizadas en las líneas anteriores, a lo cual se suma el hecho de que se trata de una instancia que es de plena jurisdicción en virtud de que, igualmente, reúne las características que son típicas de los órganos de este tipo.

V. Tribunal de plena jurisdicción

CENTENO CANTO, Gerardo. "Justicia contenciosa administrativa municipal. El caso de Mérida, Yucatán, México.", *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>], 2018, año 7, núm. 13, ISSN 2007-6045. Pp. 15-38.

Las funciones atribuidas al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida exceden la tradicional actividad declarativa de nulidad ya que, no sólo dirime la legalidad de actos o resoluciones administrativas, sino que debe profundizar en la investigación respecto de los derechos subjetivos de la parte que demanda, por lo que, en sus resoluciones puede declarar lo relativo a tal cuestión, o bien, condenar al órgano administrativo municipal demandado para que respete la eficacia de tales derechos.

Por tal razón, el Tribunal cuenta con la posibilidad de dictar medidas cautelares más eficaces, incidentes y recursos para lograr el cumplimiento de sus resoluciones. Algunas notas distintivas de esto son las facultades que tiene para: a) Resolver sobre la pretensión deducida; b) Invocar hechos notorios; c) Declarar la nulidad de un acto o resolución; d) Declarar la ilegalidad de un acto o resolución.

VI. Mecanismo alternativo de solución de conflictos

En el *Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida* está contemplada la conciliación como medio alternativo para solucionar conflictos (MASC) entre la Administración Pública del municipio de Mérida y la ciudadanía. Con esto, se atiende la prescripción del artículo 81, párrafo segundo, de la *Constitución Política del Estado de Yucatán* donde se prevé el empleo del mecanismo en los siguientes términos: "Dichos organismos privilegiarán la conciliación como mecanismo de solución de controversias".

Es prácticamente nula la experiencia de conciliación formal entre los órganos de la Administración Pública y ciudadanos ya que, lo que ocurre normalmente es que éstas funjan como agentes de promoción del arreglo y no como sujetos del MASC; sin embargo, el mandato constitucional local es contundente en cuanto al privilegio de solución de asuntos, por lo que se asume que se trata de un derecho que debe ser optimizado.

En el proceso contencioso administrativo que no ocupa, surge la posibilidad de conciliar las materias previstas en el reglamento particular, excepción hecha de la materia fiscal y los contratos celebrados por la Administración Pública municipal, por lo que, en todos los demás casos se privilegiará la conciliación como dispone el artículo 37, párrafo primero, de la referida norma, que en esto armoniza con el 81 de la *Constitución Política del Estado de Yucatán*.

Atendiendo a esto, una vez integrada la litis, se pugnará por la solución alterna del conflicto. En la práctica este modelo no ha sido todo lo exitoso que se esperaba por las resistencias hacia su empleo y puede ser mejorado, con lo que surge la necesidad de plantear la posibilidad de que el modelo sea prejurisdiccional, esto es, que se implemente

CENTENO CANTO, Gerardo. "Justicia contenciosa administrativa municipal. El caso de Mérida, Yucatán, México.", *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>], 2018, año 7, núm. 13, ISSN 2007-6045. Pp. 15-38.



con anterioridad al juicio en sí, contribuyendo de mejor manera a la solución de controversias y redimensionando el concepto de recurso efectivo.

VII. Conclusiones

El municipio de Mérida cuenta con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que ancla sus bases legales en la norma máxima nacional y en la constitución local. Su desarrollo está dado por la *Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán* y se concreta en el *Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida*.

Se trata de una instancia de carácter jurisdiccional que, de manera formal y material, es un tribunal porque satisface los parámetros jurisprudenciales que se han establecido para órganos de esta naturaleza; de ahí, la importancia de fortalecerlo, considerando, además, el largo proceso político que debió seguirse hasta el inicio de sus funciones.

A casi tres años de la existencia de este Tribunal, se ha provocado la necesidad de que esta *justicia cercana* se fortalezca con una reforma al artículo 177 de la *Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán* a fin de que sea precisada la denominación del proceso que ante esa sede se sustancia, esto es, para prever de manera clara la existencia de un juicio contencioso administrativo municipal, lo que seguramente abonará a la tutela del principio de seguridad jurídica en el Estado y sus municipios.

Otra cuestión pendiente es abordar la discusión en torno a los recursos que se establecen en la Ley de Gobierno de los Municipios del Estados de Yucatán, la cual resultó impactada con la entrada en vigor de una norma posterior, la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán, que derogó los recursos que se prevén en otras leyes administrativas estatales, mediante un régimen peculiar de supletoriedad, lo cual trasciende al ámbito municipal e incide sobre la regulación en su materia contenciosa administrativa.

La instancia cuyo análisis ha ocupa estos espacios abrirá la puerta a otros desarrollos en la materia administrativa: interés legítimo y como instrumento para atender al conflicto social, de ahí la importancia de insistir en su estudio.

Fuentes bibliográficas

Noguerón Consuegra, P. *El concepto jurídico contencioso-administrativo como medio para impartir justicia en el Derecho mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 13.

CENTENO CANTO, Gerardo. "Justicia contenciosa administrativa municipal. El caso de Mérida, Yucatán, México.", *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>], 2018, año 7, núm. 13, ISSN 2007-6045. Pp. 15-38.



López Ayllón, S. *et al.* *El doble propósito de la jurisdicción administrativa: Justicia para el individuo y eficiencia en la administración pública*. En García García A. *et al* (Coordinadores) *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*, Colección Coyuntura y Ensayo, CIDE, 2017, p. 242.

Fuentes electrónicas consultadas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada el día 29 de agosto de 2018 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Constitución Política del Estado de Yucatán. Consultada el día 29 de julio de 2018 en <http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/constitucion-politica>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Consultada el día 11 de mayo de 2018 en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Declaración Universal de los Derecho Humanos. Consultada el día 1 de julio de 2018 <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida. Consultado el 29 de noviembre de 2018

Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Yucatan/wo98454.pdf>

Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. Consultado el día 29 de julio de 2018 en [ww.congresoyucatan.gob.mx/recursos/marco_legal/marco_legal_5.pdf](http://www.congresoyucatan.gob.mx/recursos/marco_legal/marco_legal_5.pdf)

Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida. Consultado el día 1 de noviembre de 2018 en <http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/normatividad.php>

Fecha de recepción: 28 de septiembre de 2018.

Fecha de aceptación: 9 de mayo de 2019.