

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA SENTENCIA DICTADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2016.

En la sesión de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, una mayoría de tres ministros¹ declaramos la inconstitucionalidad de varios acuerdos de admisión de demandas de juicios contenciosos administrativos interpuestos por particulares en contra del Municipio de Mérida, Yucatán. Tales acuerdos impugnados fueron dictados por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado con posterioridad al inicio de funciones del tribunal municipal, esto es, posteriormente al dieciséis de enero de dos mil dieciséis. La razón de su inconstitucionalidad radica en que con fundamento en el artículo 115, fracción II, inciso a) de la Constitución General², una vez que entran en funciones los tribunales municipales con competencia para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los

¹ Asunto resuelto bajo la Ponencia del Ministro Cossío Díaz, con votos a favor de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Votaron en contra el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

² **Constitución General**

Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y 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; [...]

particulares, ya no se surte la condición de actualización necesaria de la competencia de los tribunales estatales para resolver esos asuntos³.

Como manifesté en la sesión de la Primera Sala, comparto el sentido del proyecto. Sin embargo, estimo que en el estudio de fondo debió hacerse una interpretación sistemática de los artículos 115, fracción II, inciso a) y 116, fracción V de la Constitución General. Este último artículo fue reformado el veintisiete de mayo de dos mil quince para prever que:

*“Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. **Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.**”⁴*

Antes de la citada reforma, el artículo 116, fracción V de la Constitución General no preveía textualmente la competencia de los

³ Sobre las condiciones de actualización de la competencia véase FERRER BELTRÁN, Jordi, *Las normas de competencia, Un aspecto de la dinámica jurídica*. Madrid, CEPC, BOE, 2000, pp. 137 ss.

⁴ **Constitución General**

Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

V.- Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. **Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares;** imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;

tribunales locales para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares. Por esta razón, considero que la sentencia debió hacer una interpretación sistemática de los artículos 115, fracción II, inciso a) y 116, fracción V de la Constitución General.

De la revisión del procedimiento de reforma constitucional del artículo 116, fracción V de la Constitución, no se desprende razón alguna por la cual se haya previsto expresamente la competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa estatales para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares. Ahora bien, desde mi punto de vista, la competencia de los Tribunales administrativos estatales para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, prevista en el artículo 116, fracción V de la Constitución General, es un mecanismo subsidiario que depende de una condición de actualización, es decir, en tanto no exista y entre en funciones el tribunal municipal. De esta manera, la autoridad local colabora con el municipio mientras este último no establezca un tribunal municipal. Una vez que se crea y entra en funciones el tribunal municipal, entonces le compete conocer a éste de dichas controversias.

Esta interpretación se ve reflejada en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 81 de la Constitución del Estado de Yucatán⁵: *“En los municipios que no cuenten con un Tribunal de lo Contencioso*

⁵ **Constitución de Yucatán**

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.

**VOTO CONCURRENT EN LA
CONTROVERSA CONSTITUCIONAL
41/2016**

Administrativo, resolverá las controversias a que se refiere el presente artículo, el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado.”

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA