

EL HONORABLE CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTICULOS 33 FRACCIÓN II 39 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA, EN NOMBRE DEL PUEBLO, Y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que mediante oficio número 0374/04 de fecha 6 de abril de 2004, los ciudadanos Diputados Secretarios del Congreso del Estado remitieron a las Comisiones conjuntas de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales y de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, para su estudio y dictamen correspondiente, la iniciativa de ley con proyecto de Decreto presentada por los Diputados Florencio Llamas Acosta, Luis Ávila Aguilar y Armando González Manzo, relativa a la reforma del Artículo Tercero Transitorio de la Ley del Municipio Libre.

SEGUNDO.- Que la Iniciativa objeto de estudio y dictamen que nos ocupa, tiene como objetivo reformar el Artículo Tercero Transitorio de la Ley del Municipio Libre, a efecto de modificar el plazo que se estableció para que los ayuntamientos pusieran en operación los órganos de lo contencioso administrativo municipal, de modo que se establezca un tiempo prudente para que los ayuntamientos vayan planeando y diseñando la operación y financiamiento de dichas instancias, expresándose al respecto como argumentos que la motivan, lo siguiente:

A partir de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se matizó la reforma municipal en el sentido de darle mayor capacidad de decisión a los Ayuntamientos, de modo que éstos fueran una verdadera y efectiva instancia de gobierno dentro del ámbito territorial de los municipios, se determinó de manera expresa en la fracción II de dicho artículo, la facultad exclusiva en su favor para aprobar reglamentos por los que: 1) se organice la administración pública municipal, 2) por los que se regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos que le competen al municipio y, 3) por los que se asegure la participación ciudadana y vecinal.

No obstante, la propia fracción II del referido artículo 115 constitucional, expresamente dispone que tales reglamentos que emitan los Ayuntamientos en ejercicio de su facultad exclusiva para darse su propia normatividad a efecto de regular los tres puntos antes citados, deben ser acordes a las Leyes que en materia municipal emitan las Legislaturas locales, leyes cuya función es la de establecer, entre otras, "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...".

De acuerdo con el nuevo texto del artículo 115 constitucional, vigente desde 1999, quedó claro que: 1) El Ayuntamiento como instancia de

gobierno tiene la facultad de aprobar y emitir, además de bando de policía y buen gobierno, reglamentos en tres áreas básicas de su competencia que son, la organización de su administración pública; la regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos que están a su cargo, y la participación ciudadana y vecinal; 2) Que dichos reglamentos deben estar apegados a las leyes generales que emitan las legislaturas de los Estados y, 3) Que esas leyes expedidas por los poderes legislativos locales, solamente establecen bases para que sean los Ayuntamientos los que en ejercicio de su facultad reglamentaria exclusiva, normen las áreas de competencias que la propia Constitución les ha reservado, entre las que se encuentran, precisamente, los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

Es preciso apuntar que la referida fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República, es la que da el fundamento para que el Municipio como institución republicana, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, tenga esa "libertad soberana" que se traduce en la posibilidad de darse a sí mismo su propia normatividad.

Bajo la premisa apuntada, durante el ejercicio de la Legislatura LII se reformó el artículo 87 de la Constitución Política de nuestro Estado, con el fin de adaptar la facultad reglamentaria a los principios emanados de la Constitución Federal, por lo que, con las adecuaciones propias a la realidad local, se adoptaron los mismos criterios sobre los cuales el Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal puede emitir reglamentos, de modo que la fracción II del artículo en comento reprodujo los mismos postulados del artículo 115, quedando así establecido, a nivel de nuestro Estado, que esos cuerpos normativos aprobados por los cabildos se referirán a la organización de la administración pública municipal, a la regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios de competencia municipal y al aseguramiento de la participación ciudadana y vecinal.

Asimismo, al igual que su símil 115 constitucional, en la fracción II del artículo 87 de nuestra Ley Suprema Local, quedó establecido que los ayuntamientos tienen la facultad para aprobar sus reglamentos en los aspectos ya apuntados, de acuerdo con leyes en materia municipal, leyes cuyo objetivo es, entre otros, "establecer 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...".

Acorde con este postulado de que el Congreso del Estado emita leyes en materia municipal que establezcan las bases sobre las cuales los ayuntamientos de la entidad ejercerán su facultad reglamentaria, en la Ley del Municipio Libre, publicada en el

Periódico Oficial de fecha 31 de marzo de 2001, se estableció, en el Título Séptimo, la figura del “Proceso Contencioso Administrativo”, con la finalidad de dar cumplimiento, de esta manera, al mandato constitucional de que en la ley se establezca la base para reglamentar los medios de impugnación que puede hacer valer el particular en contra de resoluciones de autoridades municipales, así como para el establecimiento de los órganos que se encargarán de dirimir las controversias que en este nivel de gobierno surjan.

Así, se definió que tales controversias serían resultas por órganos de lo contencioso administrativo municipales, quedando la idea de que en cada municipio se creará dicho órgano, y estableciéndose en la normatividad transitoria de la Ley, específicamente en el numeral Tercero, la vacatio legis sobre este punto al 15 de septiembre de 2003, fecha que se dio como plazo para que los Ayuntamientos hicieran las adecuaciones normativas y previsiones presupuestarias a efecto de que empezarán a operar esas instancias jurisdiccionales.

No obstante, la situación poco halagüeña que presentan los ayuntamientos en materia financiera, aún los cuatro más importantes del Estado, hizo que se afrontara la realidad de que, por el momento, no era presupuestalmente viable poner en operación los órganos de lo contencioso administrativo municipal, situación que originó, primero, que las iniciativas presentadas ante el Congreso del Estado para reestructura el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, así como para la definición del procedimiento al que habrían de sujetarse las instancias municipales, con el fin de dar viabilidad jurídica a la reforma municipal en esta materia, quedaran pendientes y, segundo, que los ayuntamientos empezaran a incurrir en el incumplimiento del mandato legal por el cual se les impuso la obligación de crear, a más tardar el 15 de septiembre de 1 año pasado, los órganos multicitados.

Ante tal perspectiva, la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, se dio a la tarea de convocar a todos los Presidentes Municipales para que participaran en una consulta general, con la finalidad de definir la acción legislativa a seguir para atender la problemática que representa la creación y establecimiento de los órganos de lo contencioso administrativo municipales.

Así, en primer término, se estableció la posibilidad de reformar el artículo tercero transitorio de la Ley del Municipio Libre para dar tiempo a que se sienten las bases, principalmente presupuestarias, que permitan a los ayuntamientos solventar el gasto que implica la operación de una nueva oficina pública; así como también se acordó hacer un análisis colectivo para buscar alternativas que permitieran dar cumplimiento a los mandatos constitucional y legal.

Derivado de tales acuerdos, y después de diversas reuniones en donde participaron los representantes jurídicos de los ayuntamientos y del Gobierno del Estado, además de contarse con el apoyo siempre

decidido y la opinión calificada del magistrado presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se definieron dos propuestas para atender y resolver los conflictos de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades municipales y los particulares, mismas que quedaron de la siguiente forma: 1) Reformar la Ley del Municipio Libre para establecer el procedimiento contencioso administrativo municipal, así como reestructurar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal para que conozca en segunda instancia de los asuntos que se resuelvan en el ámbito de competencia de los órganos municipales, implicando esta propuesta la responsabilidad de los ayuntamientos de crear las instancias dentro de su ámbito de jurisdicción y, 2) Reestructurar sólo el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado para establecer salas regionales, de modo que sea esta instancia la que conozca de los asuntos municipales en sus lugares o en lugares cercanos a ellos, lo que implica que el Gobierno del Estado asuma la responsabilidad de crear y poner en operación dichas instancias jurisdiccionales.

Sobre estas dos propuestas, se recibió la opinión de los ayuntamientos en la que se manifestaron, por lo general en apoyo por la segunda propuesta, aduciendo razones más de imposibilidad presupuestal, pero reconociendo que conforme a la reforma constitucional en materia municipal, compete al municipio contar con una instancia que, con plenitud de jurisdicción, resuelva y conozca de los asuntos que le son planteados por los particulares y que se enderezan en contra de un acto emitido por una autoridad administrativa del municipio.

Por esta última razón, los diputados que suscribimos la presente iniciativa, consideramos que reformar la Ley del Municipio Libre para darle un sentido diferente al Título Séptimo, de modo que esta materia sea competencia del Estado, es ir en contra del espíritu plasmado en los artículos 115 de la Constitución Federal y 87 de la Local, que determinan que el Congreso del Estado solo fijará en la Ley las bases sobre las cuales los Ayuntamientos reglamentarán la función de la justicia administrativa en el orden municipal.

De tal suerte, estimamos que, a fin de que los ayuntamientos no sigan incurriendo en la inobservancia de la Ley, es menester que se siga con la idea de que en los municipios existan órganos de lo contencioso administrativos municipales que se encarguen de dirimir las controversias que surjan entre los particulares y las autoridades administrativas del municipio, por actos emanados de éstas que afecten la esfera jurídica de aquellos, y que solamente se debe establecer un tiempo prudente en el mediano plazo para que los ayuntamientos vayan planeando y diseñando la operación y financiamiento de dichas instancias.

Asimismo, ese tiempo con el que contarían los ayuntamientos para poner en funcionamiento sus órganos municipales, lo tendría el

Congreso del Estado para diseñar y llevar acabo las reformas legales tendientes a reestructurar el órgano jurisdiccional estatal, a fin de hacer acorde toda la reforma municipal en el punto referente al tema de lo contencioso administrativo.

Así, se estima que lo único que debe operar por el momento es darle un tiempo prudente a la creación y establecimiento por parte de los ayuntamientos de los órganos de lo Contencioso Administrativo Municipales, así como a la reorganización de la impartición de justicia administrativa en el ámbito estatal.

Por otra parte, considerando que aún cuando todos los ayuntamientos enfrentan la carga presupuestal para hacer efectiva la reforma y crear los órganos de lo contencioso administrativo en su nivel de gobierno, existen municipios que por sus características de ciudad, por su población, por tener es su territorio una actividad comercial o industrial relevante y por el nivel de operación administrativa que desarrollan, son más susceptibles de enfrentar controversias con los particulares por actos que emanan de sus autoridades.

Entre estos municipios, encontramos a los de Colima, Tecomán, Manzanillo y Villa de Álvarez, los cuales de acuerdo con las estadísticas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son los que tienen el mayor número de demandas en su contra por parte de los particulares.

Frente a ellos, por el contrario, existen el resto de los municipios que escasamente son demandados ante la instancia jurisdiccional por actos emanados de sus autoridades, debido, principalmente a que el nivel de asuntos y trámites son mínimos, o bien, a que por su población y buena vecindad existente entre sus pobladores, los conflictos que pudieran darse se arreglan en buena y amigable composición.

Atento a lo anterior, se ha considerado que la reforma planteada al artículo Tercero Transitorio, defina un termino específico para esos cuatro municipios que sí requieren el establecimiento de sus órganos de lo contencioso administrativo, en tanto que para los otros seis se deje abierta la posibilidad de que la instauración de dichos órganos se haga en el momento en que además de sus posibilidades financieras lo permitan, existan condiciones poblacionales, de actividad urbana, industrial y comercial óptimas, así como para el caso de que tengan un mayor desarrollo en la administración pública

TERCERO.- Que una vez hecho un minucioso análisis de la Iniciativa objeto de dictamen, estas Comisiones conjuntas consideramos como procedente la propuesta de reforma, toda vez que la misma deriva de una amplia consulta que llevó a cabo la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana entre

los ayuntamientos de la entidad, el gobierno del Estado y el propio Poder Legislativo, y en donde se llegó al consenso de que era necesario llegar en el nivel del gobierno municipal al establecimiento de órganos de lo contencioso administrativo que diriman las controversias que surjan entre los particulares y las dependencias municipales por actos administrativos que afecten sus intereses, lo que reafirmaría la libertad y autonomía del municipio para darse sus propias normas jurídicas, así como para establecer sus formas de organización como instancia de gobierno más cercana a la gente; pero que, por el momento, era material y financieramente imposible poner en operación tales órganos.

Así, toda vez que en tanto no se reforme el artículo Tercero Transitorio de la Ley del Municipio Libre del Estado, los ayuntamientos estarán incurriendo en la inobservancia de la Ley, ya que tal disposición estableció como plazo para que se pusieran en operación los órganos de lo contencioso administrativo, el 15 de septiembre de 2003, es necesario que, mediante la reforma, se amplíe el plazo para que eso suceda.

CUARTO.- Que no obstante que se considera procedente la reforma, las Comisiones dictaminadoras estimamos que la propuesta de reforma hecha en el sentido de establecer una primera etapa que va del año 2006 al año 2008 para que los cuatro municipios de la entidad que tienen un mayor desarrollo urbano, una actividad económica más constante y cuyos ayuntamientos cuentan con una administración pública más estructurada desde el punto de vista funcional, establezcan sus órganos; en tanto que fijar una segunda etapa de manera indeterminada para los demás municipios, es una forma que implica una discriminación de la ley, por lo que estimamos que la reforma debe plantearse a partir de una hipótesis general que se establezca como requisito sine qua non para que todos los municipios pongan en operación los órganos referidos.

Así, se establece como plazo para la creación y puesta en funcionamiento de las instancias jurisdiccionales de lo contencioso administrativo municipal, el año 2008, pero con la condición de que esto sea “siempre y cuando tengan por lo menos una población de cincuenta mil habitantes”, disponiéndose, además, que los municipios que para esa fecha no tengan la población mencionada, creen tales órganos en el momento en que cumplan con dicha condición.

Por lo anteriormente expuesto, se expide el siguiente:

DECRETO No. 74
SE REFORMA EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE
LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo Tercero Transitorio de la Ley del Municipio Libre, para quedar como sigue:

“ARTÍCULO TERCERO.- Los ayuntamientos de los municipios en que se divide el territorio del Estado de Colima deberán establecer los órganos de lo contencioso

administrativo municipales a más tardar en el año 2008, siempre y cuando su población sea de por lo menos cincuenta mil habitantes. En caso de que para el año aludido existan municipios que no tengan una población de por lo menos cincuenta mil habitantes, los ayuntamientos de los mismos estarán obligados a establecer los órganos de lo contencioso administrativo municipal en un plazo de dos años contados a partir de que cuenten con por lo menos el número de habitantes referido. En tanto no se dé el supuesto aludido en este artículo, queda en vigor el capítulo III del Título Noveno de la Ley Orgánica del Municipio Libre, denominado De los Recursos Administrativos”

.....

T R A N S I T O R I O S

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”.

El Gobernador del Estado dispondrá se publique, circule y observe.

Dado en el Recinto Oficial del Poder Legislativo a los veinte días del mes de abril del año dos mil cuatro.

Diputado Mario Anguiano Moreno
Presidente

Diputado José Luis Aguirre Campos
Sánchez
Secretario

Diputada Margarita Ramírez
Secretaria