



**UNIVERSIDAD ALZATE DE OZUMBA**

INCORPORADA A LA UNAM CLAVE 8898-09

---

UNIVERSIDAD ALZATE DE OZUMBA  
CLAVE INC. UNAM LIC. DERECHO  
8898-09

—LA CREACION DEL PODER JUDICIAL EN LOS  
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA LAS  
DISTRIBUCION ESPACIAL JUNTO CON LOS PODERES  
EJECUTIVO Y LEGISLATIVO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

CASTILLO SÁNCHEZ VICTOR HUGO

ASESOR DE TESIS:

LIC. GUSTAVO RUÍZ GONZÁLEZ

MAYO DE 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

INTRODUCCION.....	4
JUSTIFICACION.....	5
OBJETIVOS.....	10
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
MARCO HISTORICO.....	11
MARCO TEORICO.....	23
CAPITULO I: ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO	
1.1.- CABILDO COLONIAL.....	29
1.2.- CONSTITUCION DE CADIZ.....	30
1.3.- LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824 Y EL MUNICIPIO.....	31
1.4.- LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	31
1.5.- CONSTITUCION DE 1857.....	33
CAPITULO II: AUTONOMIA MUNICIPAL	
2.1.- AUTONOMIA.....	35
2.2.- AUTARQUIA.....	36
2.3.- CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION DEL MUNICIPIO... ..	37
2.3.- AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL DERECHO MEXICANO.....	41
2.3.1.- AUTONOMIA POLITICA MUNICIPAL.....	41

2.3.2.- AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. ....	42
2.3.3.- AUTONOMIA FINANCIERA. ....	44
2.4 AUTONOMIA JUDICIAL. ....	46
CAPITULO III: GOBIERNO MUNICIPAL	
3.1.- MUNICIPIO MEXICANO Y SU GOBIERNO. ....	47
3.2. AYUNTAMIENTO. ....	47
3.2.1.- PRESIDENTE MUNICIPAL. ....	48
3.2.2.- REGIDORES. ....	49
3.2.3.- SINDICO. ....	50
CAPITULO IV: JUSTICIA MUNICIPAL	
4.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONSIDERACIONES GENERALES. ....	52
4.2.- VINCULACION DE LA JUSTICIA MUNICIPAL AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO. ....	58
4.3.- JUECES MUNICIPALES DESIGNADOS POR ELECCION POPULAR. ....	60
CONCLUSIONES. ....	71
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. ....	73
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS. ....	85

## INTRODUCCIÓN

En México se cuenta con una forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, con una organización político-social, que está integrada por el gobierno Federal, Gobiernos Estatales y Gobiernos Municipales.

El municipio tiene sus orígenes desde que Hernán Cortés, estableció en Veracruz, el primer Ayuntamiento de América llamado: "Municipio de la Villa Rica de la Veracruz" en la época de la conquista española.

El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, por lo cual tienen la facultad de administrar de manera independiente los servicios públicos, pero no con la capacidad de impartir justicia con carácter judicial como en los otros dos niveles de gobierno que son el Federal y el Estatal, ya que dentro del municipio no se encuentra la figura del poder judicial y esto hace que el Estado Mexicano no cuente con la perfecta división de poderes.

El objetivo de este trabajo fue analizar la falta del poder judicial en los municipios del Estado de México, tomando en consideración distintas épocas alrededor del mundo pero principalmente distintas maneras de impartir justicia dentro de México a lo largo de la gran Historia de México, considerando y comparando a otros estados pertenecientes a la República Mexicana, para que de esta manera se pueda alcanzar la correcta distribución de los poderes, proponiendo alternativas de solución para fortalecer al municipio como base de la división territorial de México.

Plasmando al final de la misma, propuestas de la forma en que se debe realizar la buena distribución de los poderes dentro del municipio del estado de México, para poder contar con una perfecta impartición de justicia dotando de facultades y competencias a los juzgados municipales o jueces municipales conforme a lo encontrado en esta investigación.

## JUSTIFICACION

En el tiempo de mi vida, en el aspecto de preparación académica y de relación con las personas en el aspecto social y laboral me he percatado que muchas de ellas al igual que profesionistas están preocupados por el aspecto jurídico en su comunidad o municipio, esto proviene de que la distribución espacial de los poderes aún no se encuentra totalmente definida. Esto en razón que en nuestro país como Estado Soberano existen tres niveles de gobierno; el gobierno Federal, ejercido por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los cuales el primero está representado por el Presidente de la República, el segundo por el Congreso de la Unión el cual se divide en dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores, y el tercero depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El gobierno Estatal, igual esta ejercido por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el primero representado por el Gobernador del Estado, el segundo por la Legislatura Local y el tercero por el Tribunal Superior de Justicia; mientras que en el gobierno municipal existen solo dos esferas, la del poder ejecutivo y la del poder legislativo, cada uno representado por el presidente municipal y por las sesiones de cabildo respectivamente, y es acá donde surge la pregunta esencial de esta investigación: ***en el municipio, ¿por quién está representado el poder judicial?*** Esta cuestión es en virtud de que actualmente este último poder no se encuentra totalmente definido en el ámbito municipal y a la jerarquía judicial. Sino que solo existe la figura de los oficiales tanto calificadores como conciliadores, que se encuentra en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en el artículo 148 que a su lera dice:

—Encada municipio el Ayuntamiento designara, a propuesta del presidente municipal, al menos un oficial calificador y conciliador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el ayuntamiento determine en cada caso, quienes tendrán las atribuciones a las que se refiere el artículo 150.”

Artículo 150.- son atribuciones de los oficiales conciliadores y calificadores:

- I. Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;
- II. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;
- III. Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;
- IV. Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de ley;
- V. Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;
- VI. Expedir a petición de parte, certificados de hechos de las actuaciones que realicen;
- VII. Dar cuenta al presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;
- VIII. Las demás que le atribuyan los ordenamientos municipales.

Artículo 151.- no pueden los oficiales conciliadores y calificadores:

- I. Girar ordenes de aprehensión;
- II. Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el bando municipal;
- III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal;

IV. Ordenar la detención que sea de otras autoridades.

Artículo 152.- para el debido cumplimiento de las atribuciones que en este capítulo se previenen, cada ayuntamiento determinara la forma de organización y funcionamiento de las oficialías conciliadoras y calificadoras de su municipio.

Artículo 153.- las faltas temporales de los oficiales conciliadores y calificadores serán cubiertas por el secretario de la propia oficialía o por el servidor público que el ayuntamiento designe, quienes estarán habilitados para ejecutar en nombre del titular, siempre y cuando cumplan los requisitos de ley.

A continuación muestro el mapa conceptual de la división espacial de dichos poderes en los tres niveles de gobierno, siendo estos el Federal, Estatal y Municipal;

Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial
Presidente de la República	Congreso de la Unión Senadores y Diputados	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Gobernador del Estado	Legislatura de los Estados	Tribunal Superior de Justicia del Estado
Presidente Municipal	Sesiones de Cabildo	

DIVISION DE PODERES			
	PODER LEGISLATIVO	PODER EJECUTIVO	PODER JUDICIAL
FEDERACION	CONGRESO DE LA UNIÓN (CAMARA DE DIPUTADOS Y CAMARA DE SENADORES)	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION (SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, TRIBUNAL ----- ELECTORAL, TRIBUNALES DE CIRCUITO, JUZGADOS DE DISTRITO Y CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL)
ESTADOS Y DISTRITO FEDERAL	CONGRESO DEL ESTADO (UNA CAMARA DE DIPUTADOS EN CADA ESTADO) Y ASAMBLEA LEGISLATIVA (EN EL DISTRITO FEDERAL)	GOBERNADOR (EN LOS ESTADOS) Y JEFE DE GOBIERNO (EN EL DISTRITO FEDERAL)	PODER JUDICIAL DEL ESTADO O DEL DISTRITO FEDERAL (TRIBUNAL ---- SUPERIOR O SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA, JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA Y JUZGADOS MENORES, O DE PAZ O DE CUANTIA MENOR)
MUNICIPIOS	AYUNTAMIENTO	PRESIDENTE MUNICIPAL	_____

La elección de este tema se debe al valor social de la teoría de que el **municipio como nivel de gobierno** en los países con estructura federal es primario, ya que es el más cercano a la población en general y de los individuos en particular puesto que éste se encarga de atender las demandas y las necesidades colectivas de la población de manera

inmediata, por lo tanto debe existir como un poder administrador de justicia a través de un juzgado municipal. De acuerdo a las disposiciones del artículo 115 constitucional que tanto el gobierno de los estados y de los municipios, son niveles de gobierno.

En la teoría del **municipio como poder público**.- nos dice que las ciencias políticas y la teoría del Derecho Constitucional afirman que el Poder Público es la potestad que tiene el estado para llevar a cabo las finalidades supremas a través de actos de autoridad. Estos actos se caracterizan por ser imperativos, unilaterales y coercitivos. De estas nociones en general permiten tener una idea de lo que significa el Poder Público Municipal, explicándolo; *el Poder Público Municipal significa que los municipios están investidos de facultades propias, que se derivan de la Constitución y no de la voluntad de otros niveles de gobierno.*

Lo anterior entraña, dos conceptos fundamentales; primero, los municipios tienen facultades propias y exclusivas, establecidas por la Constitución. Segundo, los municipios tienen potestad de ejercer estas facultades de manera autónoma y sin injerencia ni de la Federación ni del Estado.

De esta forma se debe explicar la importancia de este poder en los municipios, ya que como ya se dijo anteriormente el municipio es el más cercano a las personas este debe ser el regulador por medio del poder judicial mejor dicho mediante un juzgado municipal el que resuelva controversias menores, las cuales surgen por pequeñas disgustos en las poblaciones, esto lo digo porque al estar como autoridad auxiliar de mi comunidad me doy cuenta que hay cosas que no se pueden resolver en el Ministerio Público ni tampoco en un juzgado de cuantía menor, como por ejemplo el perro de una persona mato a un pollo del vecino y esto al no ser tipificado como un delito no se puede proceder y es acá donde entraría el juzgado municipal para que de esta forma pueda solucionar el problema por medio de faltas administrativas, multas y desde luego la reparación del daño.

## OBJETIVOS

### OBJETIVO GENERAL

Proponer la implementación del Poder Judicial en el municipio, por medio de Juzgados Municipales, de manera de que en éste ya se encuentren las tres esferas de poder, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los tres niveles de gobierno que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### OBJETIVO PARTICULAR.

- Analizar la eficacia del reconocimiento del poder judicial dentro del municipio.
- Conocer las ventajas y desventajas de la implantación del Poder Judicial en los municipios.
- Analizar la autonomía de los municipios para poder ejercer sus facultades y atribuciones para la impartición de justicia.

La metodología que se va a emplear en el siguiente trabajo de investigación es la de los siguientes métodos:

1. Método Inductivo
2. Método Deductivo
3. Método Histórico
4. Método Descriptivo

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

—LA CREACION DEL PODER JUDICIAL EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA LAS DISTRIBUCION ESPACIAL JUNTO CON LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO”

## MARCO HISTORICO

### Poder Judicial

El Poder judicial es aquel poder del Estado que, de conformidad al ordenamiento jurídico, es el encargado de administrar justicia en la sociedad, mediante la aplicación de las normas jurídicas, en la resolución de conflictos. Por "Poder", en el sentido de poder público, se entiende a la organización, institución o conjunto de órganos del Estado, que en el caso del Poder Judicial son los órganos judiciales o jurisdiccionales: juzgados y tribunales, que ejercen la potestad jurisdiccional, que suele gozar de imparcialidad y autonomía.

Según la teoría clásica de Montesquieu, la división de poderes garantiza la libertad del ciudadano.

Montesquieu compuso su teoría después de un viaje a Inglaterra en donde interpretó que un poder judicial independiente puede ser un freno eficaz del poder ejecutivo.

Bajo esta separación de poderes, nace el llamado estado de derecho, en el cual los poderes públicos están igualmente sometidos al imperio de la ley. El Poder judicial debe ser independiente para poder someter a los restantes poderes, en especial el ejecutivo, cuando estos contravengan el ordenamiento jurídico.

El poder ejecutivo y el legislativo son dos poderes que en ocasiones también se enfrentan, las luchas de poder de los integrantes del legislativo suministran periódicamente a los nuevos integrantes del ejecutivo. Sin embargo, el papel arbitral entre ambos requiere de un poder judicial fuerte y respetado como uno de los poderes fundamentales del estado cuya independencia es un valor a preservar porque de ella depende que el sistema no deje de funcionar y la democracia de paso a la tiranía.

Municipio:

---Polis Griega

La cultura griega representa para las civilizaciones occidentales, el centro generador de una municipalidad de ideas e instituciones. La filosofía, entendida en sentido griego, es sinónimo de ciencia y de pensamiento racional.

Grecia fue la base de la concepción política del hombre occidental, de la idea del estado, de la democracia, etc.; por todo ello, la institución de la polis es centro de la propia vida política del pueblo griego. El proceso de la civilización griega empieza y termina en sus ciudades; ninguna otra nación ha concentrado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de la ciudad (Posada, 1936)

La ciudad será para el hombre griego el centro de su vida, su realización y plenitud. Solo en ella se pueden realizar grandes valores de justicia y virtud, como la exponen Platón en —La República” y Aristóteles en —La Política”.

Varios autores estiman que la ciudad griega o Polis, representa un verdadero municipio. Ochoa (1987) afirma que: la ciudad griega llegó a constituir un auténtico estado municipal. Como ejemplo de la complejidad de aquella vida urbana, el autor enumera nombres y funciones de los magistrados que gobernaban Atenas:

El *Rey*, que celebraba sacrificios.

El *Polemarca*, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe de ejército.

El *Arconte*, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.

Los *Temosteles*, que en un número de seis presidian los grandes jurados.

Los *Pritanos*, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

10 *Estrategas*, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.

10 *Astinomios*, que cuidaban de la policía.

10 *Agoranomios*, responsables de los mercados.

15 *Sitofilaquios*, que vigilaban la renta del trigo.

15 *Metronomios* encargados de las pesas y medidas.

10 *Custodios*, del tesoro.

10 *Receptores* de cuentas.

11 *Encargados* de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en su cargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada demo. La super burocratización de la ciudad se manifestaba a primera vista. (Ochoa 1985)

---Municipio en Roma

La mayoría de los autores coinciden en afirmar que el municipio, como institución político-administrativa, surgió en Roma. La estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el imperio nunca asumió como suyos.

Los primeros municipios.

Por el contrario de los griegos, con su exclusiva preferencia por el concepto polis, los romanos carecieron de una denominación unitaria para sus comunidades urbanas. El termino *urbs* se usó casi siempre solo para designar a la propia Roma y a lo sumo, para las colonias fundadas bajo el ejemplo de Roma. *Oppidum* fue la expresión más generalizada para las antiguas ciudades, que después se generalizarían a *civitates*.

Para los últimos años de la monarquía se inicia el uso del concepto *municeps* referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente se iría generalizando el uso del

término *municipium*, sobre todo con el imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones.

Los antecedentes más remotos de algunas regulaciones jurídicas municipales las encontramos en la *Lex Papiria*, también conocida como Código Papiriano. Ochoa Campos, señala que fue —...en la Época de Tarquino el Soberbio, cuando Sexto Papyrio los colecciono en un Código, conocido con el nombre de Papiriano”.

En Roma existió una amplia variedad municipal dependiente mucho de las cambiantes circunstancias que debió afrontar en su extensión territorial y dominio de prácticamente todo el mundo conocido de la antigüedad.

Encontramos, así los siguientes municipios:

- a) *Municipio socci*, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma, gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum sufragio*.
- b) *Municipio foederata*, que surgieron por convenios o pactos y estos permanecieron en calidad de *municipia sine sufragio*.
- c) *Municipio coercita*, resultantes de la denominación militar.

Organización del municipio Romano.

El pueblo del municipio se componía, en primer lugar, de los munícipes o ciudadanos que habían nacido en la circunscripción o por haber sido honrados por este título por la Curia. Los incolae o domiciliados, estaban obligados a pagar las cargas pero no podían desempeñar cargos curiales y finalmente los transeúntes u hospites, estaban ajenos a la vida municipal.

La curia fue el órgano más importante de la organización del municipio romano; al igual que el senado en Roma, a la curia le correspondía la dirección de los asuntos locales.

Por cuanto a los cargos y magistraturas, encontramos cierta uniformidad en las diversas etapas de la evolución del municipio romano, como sigue:

- a) Los duunviri, encargados de la atención de la administración municipal.
- b) Los cuestores, encargados de las finanzas del erario municipal.

- c) Los pontífices y augures, se encargaban del culto municipal.
- d) Los séviros augustales, tenían como función el cuidado del culto imperial.
- e) Tardíamente aparece el defensor civitatis, creado para proteger a la plebe de injusticias y violencias. Esta figura alcanzaría posteriormente notable esplendor en el Municipio del Bajo Imperio.

Derecho y filosofía en el imperio romano.

Un especialista en el imperio romano afirma que el derecho es la obra más importante de dicho pueblo, tanto si se considera por sus propios méritos intrínsecos como por su influencia en la historia del mundo.

Es que el derecho romano sentó las bases de la legislación en la civilización occidental.

Los jurisconsultos romanos clasificaron el derecho en:

- IUS PUBLICUM (derecho público). Regula las relaciones de los individuos con el estado.
- IUS PRIVATUM (derecho privado). Regula las relaciones individuales.
- IUS GENTIUM (derecho internacional). Regula las relaciones entre los diferentes pueblos.

En el derecho privado se alcanzó el grado más alto. Así, destacan las reglamentaciones respecto a contratos y las leyes orientadas a calificar delitos, así como las que reglamentan las relaciones familiares.

Los primeros creadores del derecho en Roma, como en otros lugares, fueron los sacerdotes, pero al paso del tiempo el derecho se fue volviendo tan complejo que llegó a ser obra de especialistas, de entendidos.

El derecho consuetudinario no escrito fue formulado en las Doce Tablas que se publicaron en el foro y cuyo contenido eran las leyes que se referían a los ciudadanos romanos, los *ius civile*. Como su nombre lo indica, el derecho consuetudinario es aquel que se basa en la fuerza de la costumbre.

Aproximadamente un siglo después de que se publicaron las Doce Tablas, fue nombrado un magistrado especial para relevar a los cónsules de sus poderes judiciales; **el pretor**. Mas había otro tipo de derecho en Roma;

el que se ocupaba especialmente de las relaciones entre los ciudadanos y extranjeros, de este se ocuparía el *praetor peregrinus* nombrado a partir del año 242 a. C.

Los pretores se situaban por encima de la ley, y pese a que no podían anular las leyes inscritas en las Doce Tablas, si las completaban o reformaban.

Interesante evolución es la que tuvo el llamado —derecho de gentes—. Resulta que el *praetor peregrinus* tenía que tratar con extranjeros no sujetos a las leyes de Roma. Entonces este funcionario tenía que crear un derecho que combinara las costumbres de los romanos con las de los extranjeros; el resultado debía de ser satisfactorio para ambos. Es decir, se trataba de satisfacer a los hombres como tales, no por su calidad de ciudadanos: Así el *praetor urbanus* creaba el derecho de los ciudadanos, *ius civile*, y el *praetor peregrinus*, que podía basarse en el *ius civile* y que solía ampliarlo con derechos no romanos, creaba el —derecho de gentes—, *ius 16espués*.

Como es de suponer, la evolución de quienes elaboraban las leyes estaba directamente relacionada con la propia evolución de las estructuras políticas. Por ejemplo, durante la república (menos en los últimos años) las decisiones del senado no constituían leyes, sino recomendaciones a la asamblea popular. En la primera parte del imperio, los poderes legislativos de las asambleas populares fueron transferidos al senado. Desde el gobierno de Tiberio al de Séptimo Severo, el senado formulaba las leyes, pero solo las que aprobaba el emperador.

La conquista romana del Mediterráneo en los dos últimos siglos de la República, y la tremenda expansión de la economía senatorial que promovió, fue acompañada en el interior de un desarrollo super estructural son precedentes en el mundo antiguo. Fue en ese periodo, efectivamente, cuando el derecho civil romano apareció en toda su unidad y singularidad... Su orientación fundamental se basaba en las transacciones económicas— compra, venta, alquiler, arrendamiento, herencia, fianza y en sus concomitantes de tipos familiares, matrimoniales o testamentarios.

La tendencia iba hacia la concentración del poder legislativo en manos del emperador. Todo ello implicó cambios políticos y legislativos de trascendencia. Así, por ejemplo, la distinción entre el derecho de gentes y

derecho civil dejó de existir en la práctica en el momento en que Caracalla otorgo la ciudadanía a todos los habitantes del mundo romano.

Sin embargo, durante el periodo comprendido entre los emperadores Trajano y Séptimo Severo, es decir, cuando el poder legislativo se concentraba en manos del emperador, es considerado el del —derecho romano clásico—. En él se dejaron sentir dos fuerzas que lo transformaron en un derecho mundial, independiente del tiempo. Esas dos fuerzas o influencias fueron; a) Los jurisconsultos y b) La filosofía.

Los jurisconsultos eran personajes especializados en derecho, a quienes se pedía su opinión libremente, siendo estas de gran autoridad y que al principio de la República de Roma todo el que gozase de cierta fama doctrinaria jurídica podía responder a las preguntas que se le hacían pero sin formalidad alguna, pero poco a poco se pasó de un valor doctrinal a base de numerosas sentencias conformes a la doctrina de los jurisconsultos, pasando al mundo legal como una especie de derecho consuetudinario y sirvieron de suplemento a la legislación.

Por lo que respecta a la filosofía, los romanos retoman de los griegos la tesis de los **estoicos** de que el hombre debe vivir conforme a la naturaleza, es decir, de acuerdo a la razón implantada por la naturaleza. Se trataba de ir más allá de los convencionalismos de cada sociedad concretada y buscar una especie de derecho —natural—, que se fundara en la razón, no en la de un solo hombre o nación, sino del hombre como parte de la naturaleza.

--- El antiguo municipio español.

La península ibérica quedo en manos de los romanos como consecuencia de su triunfo sobre Aníbal. Una vez que Roma domino a Cartago, pronto se aprestó a apoderarse de las vastas regiones peninsulares.

Para el año 196 A.C., son nombrados dos procónsules romanos que encabezarían el mando de las dos provincias en que se dividió a Hispania: la ulterior y la citerior. De inmediato hubo múltiples colonias latinas en tierras iberas.

### --- Influencia Romana.

Es obvia, ya que a ella deben su nacimiento y estructura. Las autoridades y funcionarios de estas ciudades fueron las propias del municipio latino, esto es, la curia, los duunviros, los ediles, los cuestores, etc.

En la medida que Roma perdía el control político y militar de las provincias hispánicas, ante las constantes acechanzas de las tribus de pueblos germanos las municipalidades españolas fueron perdiendo también su antigua estabilidad y eficiencia, mezclándose con nuevas costumbres de carácter casi primitivo, que darían origen a una nueva organización.

### --- Influencia Visigoda.

Desde los primeros años del siglo IV D.C., la Península Ibérica sufre los embates de frecuentes invasiones, que estarían todo ese siglo y el siglo V d.C. en 415 los visigodos derrotan a otras tribus germánicas quedando como los verdaderos dominadores de la Península. Sin embargo, la romanización de estas tribus fue evidente, pues adaptaron una multiplicidad de costumbres y reglas latinas vertidas en códigos, como el de Eurico; la Lex Romana Wisigothorum de Alarico, también conocido como Liber Juris; o el Edictum Theodorici dado por Teodorico el Grande, muy probablemente a principios del siglo VI D.C.

Dos instituciones municipales visigóticas son de destacarse: El *Conventus publicus vicinorum* y el *Placitum*. La primera de ellas era, la reunión de los habitantes para resolver cuestiones administrativas. Seguramente antecedente de los cabildos abiertos de la España medieval. (Ochoa 1987) El Placitum reunía a los hombres del Municipio, pero con un marcado carácter judicial, precursor sin duda de los Jurados Populares.

--- Influencia Árabe.

La ocupación de siete siglos (711 al 1492 D.C.). Sí bien no se integró un municipio hispano-árabe, por la notable diferencia de culturas, idiomas, religión, tenemos palabras árabes que fueron de uso frecuente en cuestiones municipales, como: Alcalde (Al'kade que significa Juez) Alguacil (Al'wasir), gendarme, policía.

--- Municipio en México.

A finales del siglo XV y principios del siglo XVI, las tierras del Continente Americano se encontraban pobladas por una municipalidad de tribus con culturas diversas.

La civilización y cultura dominante de la meseta Central de las tierras bajas del norte de América, era la conocida como Mexica o azteca, cuya capital fue la ciudad más importante de toda la región. La fundación de Tenochtitlán la cual data aproximadamente del año 1325, de ese año hasta 1519 se extendió de mar a mar, por el norte limitaba con los grandes desiertos de lo que ahora es Nuevo México; al sur los límites eran con las tierras de la actual Guatemala.

La base de su organización económica y social de los aztecas se encontraban en la institución del Calpulli, que tiene una doble significación; de barrio y linaje y este encierra la idea de asentamiento y por otro lado el significado de cosa que crece o que es algo viviente. Por lo tanto es un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y este va creciendo con sus descendientes.

Cada Calpulli, a su vez contaba con una serie de autoridades internas como el Tlatoani o jefe político; el Teachcauh o administrador general del Calpulli; etc.

La compleja organización del Calpulli, así como el hecho de contar con autoridades internas ha propiciado que autores como Moisés Ochoa Campos afirmen que en esta figura encontramos un verdadero Municipio natural.

Rendón Huerta (1985) tajantemente precisa, que: -El Calpulli es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos, ya que de ninguna manera puede catalogarse al Municipio, pues ni obedeció

su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y de la religión.

No obstante lo anterior, no podemos dejar de reconocer que esta organización ha tenido influencia muy clara en el devenir de múltiples instituciones mexicanas, como el ejido y, en buena medida el propio Municipio, sobre todo el carácter rural.

Ochoa (1987) reitera que nuestro primitivo municipio lo fue de carácter agrario. Fincado en las relaciones de parentesco y derecho consuetudinario, los Calpullis no eran elementos aislados sino constituían clanes, y estos a su vez tribus; sustentados en ese derecho consuetudinario, se respetaba las jerarquizaciones de poder en él; designaban a sus funcionarios que tenían facultades, algunos de carácter administrativo y otros judiciales; tal situación organizativa, nos demuestra la existencia de incipientes municipios.

---Conquista española y fundación de los primeros municipios americanos. La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz.

Las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el nuevo mundo descubierto. Se habla al respecto de dos grandes etapas; la de los Municipios insulares, que corre de 1492 a 1519; y, la etapa de los municipios continentales a partir de la fundación de Veracruz en 1519.

Los municipios insulares obedecieron a decisiones urgentes de aquellos primeros descubridores de las islas caribeñas, en donde proliferaron múltiples villas y ciudades principales, de donde partían constantemente las excursiones de descubrimiento y conquista.

Tras diversas incursiones realizadas con ese objetivo vino a estas tierras la encabezada por Hernán Cortes, quien se había revelado en contra del Gobernador al pretender aquel relevarlo del mando de la expedición.

Cortés, después de tocar varios puntos de tierras mexicanas, finalmente decidió desembarcar en el área de lo que ahora es San Juan de Ulúa y Veracruz. Consciente del problema legal que representaba su

conducta de rebelión y desobediencia contra el Gobernador Velázquez y para subsanar la legitimidad de su viaje de conquista, aprovechándose del Derecho Castellano procedió a fundar el 22 de abril de 1519 a nombre del Rey Don Carlos, el primer municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Vera Cruz. Francisco López de Gómora, quien fuera capellán de Cortes en sus últimos años, escribe en su «Historia General de las Indias y la Conquista de Méjico» lo siguiente:

—Cortes entonces nombro alcaldes, regidores procurador, alguacil escribano y todos los demás oficios a cumplimiento del cabildo entero, en nombre del Emperador, su señor natural...”

Hernán Cortés a su vez dicto las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y Municipios. En estas se regulaban el servicio militar, la implantación de la encomienda, planes agrícolas reglas sobre el arraigo de pobladores, cristianización de indios, implantación de penas, nombramiento de autoridades, formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones.

En 1519, cuando Cortés, fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, se integró el primer ayuntamiento en las colonias de América; desde ese momento encontramos la combinación de elemento prehispánicos e hispánicos, aunque con una preponderancia de los segundos. No desaparecieron las formas de organización político-administrativas locales, conocidas como los Calpulli o barrios de los aztecas o mexicas, que tenían una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias; el Calpulli, aunque tenía que tributar tanto al imperio azteca como a su Tlatuani, constituía una unidad autónoma que podía reproducirse a sí misma.

El gobierno y la organización locales cobraron una gran importancia fundamental en la época colonial, para el conquistador constituyó un elemento básico en el proceso de consolidación de nuevos descubrimientos.

El dispositivo local estuvo conformado por cabildos, que los hubo de españoles y después de indígenas. El cabildo, como organización política de la vida local fue inherente al proceso de conquista, a la política de poblamiento y a la fundación de ciudades, villas y pueblos, de lo que se

desprende que los antecedentes del moderno municipio tuvieron en la época colonial su espacio histórico formativo.

En 1573, las ordenanzas de población, de Felipe II, estructuraron de mejor manera muy variadas materias de la vida de la Nueva España, siguiendo y reiterando muchos de los aspectos que cortes había reglamentado con anterioridad en su —~~En~~ Municipal”.

## MARCO TEORICO

### ¿Qué ES LA DIVISION DE PODERES?

A lo largo de la historia, las sociedades humanas han establecido las leyes con la finalidad de favorecer la convivencia social. Asimismo, han confiado a los gobernantes y, en general, a quienes ejercen la autoridad, la función de elaborar leyes, hacerlas cumplir y aplicarlas para resolver los conflictos entre los miembros del grupo.

La función de elaborar las leyes se denomina *función legislativa*; la de ejecutarlas recibe el nombre de *función ejecutiva* y la de resolver las controversias que se presenten con motivo de esa aplicación se conoce como *función judicial*. Cuando dos o más de esas funciones se concentran en una persona o en un pequeño grupo de personas, como ocurre en las dictaduras, los gobernantes suelen cometer grandes abusos en contra de los gobernados, porque no encuentran límites a su actuación,

De ahí que diversos pensadores, entre los que destacan el inglés John Locke (1632-1704) y el francés Charles de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755), hayan señalado la necesidad de dividir o separar el poder público como una manera de contrarrestar los abusos derivados de la concentración de las funciones públicas.

De acuerdo con Montesquieu, el principio de división de poderes consiste en —que el poder detenga al poder” a fin de evitar abusos en su ejercicio. En su obra *El Espíritu de las Leyes*, dicho pensador expuso que —es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inclinado a abusar de él; y así lo hace hasta que se encuentra algún límite”.

El principio de división de poderes, adoptado por la Constitución Federal en su artículo 49 tiene, principalmente, las siguientes finalidades: delimitar las funciones de cada uno de los poderes; impedir la concentración del poder en una misma persona o grupo de personas; prohibir a los poderes que ejerzan funciones que no les corresponden, y establecer controles de unos poderes sobre los otros para evitar abusos.

Sin embargo, el principio de separación de poderes no se aplica de forma rígida o inflexible. Por diversas razones la propia Constitución establece excepciones según las cuales los distintos poderes pueden ejercer válidamente facultades ajenas a su función. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo realiza funciones legislativas al emitir reglamentos, y los Poderes Legislativo y Judicial ejercen funciones ejecutivas o administrativas en relación con su régimen y funcionamiento interior. Asimismo, la Constitución autoriza, en algunos casos, que dos o más poderes actúen de forma conjunta o complementaria. Un ejemplo es el procedimiento para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, en el cual participan los poderes Ejecutivo y Legislativo.

### ¿Qué ES EL PODER EJECUTIVO?

El poder ejecutivo es una de las tres facultades y funciones primordiales del Estado (junto con la legislativa y la judicial) consistente en dictar y hacer cumplir las leyes que suele aprobar el gobierno o el propio jefe del Estado.

En la ciencia política y el derecho constitucional, el ejecutivo es la rama de gobierno responsable de la gestión diaria del Estado. En muchos países, se utiliza la palabra gobierno para referirse al poder ejecutivo, pero este uso puede resultar confuso en un contexto internacional.

Según la doctrina de la separación de poderes, redactar las leyes es tarea del poder legislativo, interpretarlas es tarea del poder judicial, y hacerlas cumplir es tarea del poder ejecutivo. En la práctica, sin embargo, esta separación no suele ser absoluta. El jefe de gobierno es la figura visible y de mayor peso del poder ejecutivo.

En un sistema presidencial, el jefe de Gobierno (o Presidente) es también el jefe de Estado, mientras que en un sistema parlamentario es generalmente el líder del partido con mayor representación en el poder legislativo y es comúnmente llamado Primer Ministro.

En Francia, el poder ejecutivo se reparte entre el Presidente y el Primer Ministro, sistema que se ha reproducido en una serie de antiguas colonias francesas.

Suiza y Bosnia y Herzegovina también han colegiado sistemas para la función de Jefe de Estado y de Gobierno. En Suiza, el Consejo Federal está integrado por 7 miembros, uno de los cuales lo preside de manera rotativa. Por su parte, Bosnia y Herzegovina poseen una presidencia colegiada de tres miembros. En el pasado, Uruguay tuvo un sistema de gobierno colegiado, el Consejo Nacional de Gobierno.

El Jefe de Gobierno cuenta con la asistencia de un número de ministros, que por lo general tienen responsabilidades centradas en un determinado campo de actuación del ejecutivo (por ejemplo salud, educación, asuntos exteriores), y por un gran número de empleados del gobierno o funcionarios públicos.

### ¿Qué ES EL PODER LEGISLATIVO?

El poder legislativo elabora y modifica las leyes existentes de acuerdo a la opinión de los ciudadanos; es una de las tres ramas en que tradicionalmente se divide el poder de un Estado. Su función específica es la aprobación de las leyes. Generalmente, está a cargo de un cuerpo deliberativo (congreso, parlamento o asamblea de representantes).

Charles de Secondat, Barón de Montesquieu propuso en su célebre libro “El espíritu de las leyes”, que era necesario que las funciones del Estado se dividieran entre distintos poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), para que mediante unos arreglos de las características el poder se autocontrolara, a fin de evitar la tiranía.

### ¿Qué ES EL PODER JUDICIAL?

El Poder judicial es aquel poder del Estado que, de conformidad al ordenamiento jurídico, es el encargado de administrar justicia en la sociedad, mediante la aplicación de las normas jurídicas, en la resolución de conflictos. Por “Poder”, en el sentido de poder público, se entiende a la organización, institución o conjunto de órganos del Estado, que en el caso del Poder Judicial son los órganos judiciales o jurisdiccionales: juzgados y tribunales, que ejercen la potestad jurisdiccional, que suele gozar de imparcialidad y autonomía.

Según la teoría clásica de Montesquieu, la división de poderes garantiza la libertad del ciudadano. Montesquieu compuso su teoría después de un viaje a Inglaterra en donde interpretó que un poder judicial independiente puede ser un freno eficaz del poder ejecutivo.

Bajo esta separación de poderes, nace el llamado estado de derecho, en el cual los poderes públicos están igualmente sometidos al imperio de la ley. El Poder judicial debe ser independiente para poder someter a los restantes poderes, en especial el ejecutivo, cuando estos contravengan el ordenamiento jurídico.

El poder ejecutivo y el legislativo son dos poderes que en ocasiones también se enfrentan, las luchas de poder de los integrantes del legislativo suministran periódicamente a los nuevos integrantes del ejecutivo. Sin embargo, el papel arbitral entre ambos requiere de un poder judicial fuerte y respetado como uno de los poderes fundamentales del estado cuya independencia es un valor a preservar porque de ella depende que el sistema no deje de funcionar y la democracia de paso a la tiranía.

La estructura del poder judicial varía de país en país, así como los mecanismos usados en su nombramiento. Generalmente existen varios niveles de tribunales, o juzgados, con las decisiones de los tribunales inferiores siendo apelables ante tribunales superiores. Con frecuencia existe una Corte Suprema o Tribunal Supremo que tiene la última palabra, sin perjuicio del reconocimiento constitucional de ciertos tribunales internacionales, es decir, de órganos jurisdiccionales de naturaleza supranacional, que existe en algunos países.

En algunos países existe también un Tribunal o Corte Constitucional. Sin embargo, la doctrina entiende que no forma parte del poder judicial, sino que es una entidad nueva que se aparta de la doctrina original de Montesquieu. En este caso, el Tribunal Constitucional tiene poderes legislativos negativos, por cuanto puede derogar normas de rango legal contrarias a la Constitución.

## ¿Qué ES EL MUNICIPIO?

El vocablo municipio proviene del latín, que se compone de dos palabras; el sustantivo **Manus manure** que se refiere a cargas y obligaciones, tareas, oficios y del verbo **Capere**, que significa tomar, hacerse a cargo de algo, asumir ciertas cosas. De estos vocablos se debía entender, que a cambio de gobernarse a sí mismos los pueblos sometidos por Roma, debían pagar un tributo, en suma al *manus* y al *capere*.

De la conjunción de estas dos palabras surgió el término municipium, que definió etimológicamente a las ciudades en la que los ciudadanos tomaban para sí las cargas necesarias, tanto personales como patrimoniales, para entender los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

El concepto de **Municipe**, hace alusión a gobernantes y a los habitantes de las circunscripciones municipales o municipa, término para referirse a las ciudades que en el derecho Romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública.

Un municipio es una entidad administrativa que puede agrupar una sola localidad o varias; pudiendo hacer referencia a una ciudad, pueblo o aldea, o a una agrupación de los mismos.

El municipio está compuesto por un territorio claramente definido por un término municipal de límites fijados (aunque a veces no es continuo territorialmente, pudiendo extenderse fuera de sus límites con exclaves y presentando enclaves de otros municipios); y la población que lo habita (regulada jurídicamente por instrumentos estadísticos como el padrón municipal y mecanismos que otorgan derechos, como el vecindamiento o vecindad legal, que sólo considera vecino al habitante que cumple determinadas características –origen o antigüedad- y no al mero residente).

El municipio está regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo; encabezado por una institución unipersonal: el alcalde (en el Antiguo Régimen en España había un alcalde por el estado noble y otro por el estado llano; y en las principales ciudades un corregidor designado por el rey). Por extensión, también se usa el término municipio para referirse al ayuntamiento o municipalidad en sí. En la mayoría de Estados modernos, un municipio es la división administrativa más pequeña que posee sus propios dirigentes representativos, elegidos democráticamente. En algunos municipios españoles todavía funciona el régimen medieval de gobierno, gestión y decisión por participación asamblearia denominado concejo abierto.

En la Antigua Roma, un municipium (palabra latina que origina la castellana «municipio») era una ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes; aunque sus habitantes disfrutaban de muy distintas situaciones jurídicas, pues obtenían sus derechos no por su residencia en ella, sino por la posesión de la ciudadanía romana, la condición de libertad o esclavitud, etc.

En algunos países, las entidades equivalentes a los municipios son llamadas «comunas» (por ejemplo, la commune francesa, la comune italiana o la kommun sueca). El término proviene de la comuna medieval (Ciudades-estado italianas, Ciudad Imperial Libre).

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

### CABILDO COLONIAL

Cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un municipio, representado legalmente por su Cabildo, que a su vez dependía del Gobernador o Alcalde Mayor, según fuera el caso.

El Cabildo Colonial se hallaba integrado por un conjunto de cargos u oficios capitulares de —justicia” y —rengimiento”, al igual que los oficios realengos y algunos otros oficios concejiles.

La forma de designación de los funcionarios de Cabildo Colonial correspondió en un principio a los propios adelantados, descubridores, o fundadores de las villas y ciudades. Posteriormente coexistió el sistema de designación real, con el de enajenación y venta, y en mucho menor medida por la vía de elección de ciertos cargos menores, sobre todo de los alcaldes ordinarios.

La integración de los Cabildos fue muy diversa, como destaca Ots Capdequi (1965): *“En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas o sufragáneas y villas o lugares. El Cabildo de las Primeras estaba integrado por doce Regidores, dos fieles Executores, dos Jurados de cada Parroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Concejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros , un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Porteros. En las segundas, ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares: Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano de Concejo Público y un Mayordomo.*

Por lo tanto, encontramos en el Cabildo Colonial: alcaldes; regidores, diputados, síndicos personeros y otros oficios perpetuos o transitorios.

Virgilio Muñoz y Mario Ruiz (1979) contemplan los siguientes cargos de Cabildo Colonial:

- Dos Alcaldes ordinarios,
- Un número variable de Regidores según la importancia del Municipio,

- El Alférez Real,
- El Alguacil Mayor,
- El Depositario General,
- El Contador Mayor de Menores,
- Un Procurador,
- Un Procurador de Pobres,
- El Obrero Mayor,
- El Juez de Cargos,
- Los Diputados de Fiestas,
- El Juez de Coliseo,
- El Fiel Ejecutor,
- El Diputado de Alhóndiga, y;
- Puestos menores.

## CONSTITUCION DE CADIZ

En la Península Ibérica surgió un importante movimiento liberal a partir de 1808, que propugnaba por reformas legales de fondo a fin de regular el hasta entonces, poder arbitrario de los soberanos. Por ello se convocó a sesiones extraordinarias de las Cortes Generales, de donde surgió la —Constitución de la Monarquía Española”, promulgada el 19 de marzo de 1812 y mejor conocida como Constitución de Cádiz.

Si bien fue de efímera vigencia este cuerpo normativo, es indudable su influencia en los asuntos municipales. La Constitución Gaditana regulo con amplitud los asuntos municipales, según aparece en sus artículos del 309 al 323, correspondientes al título VI, Capítulo I, —De los Ayuntamientos”.

Para un mejor conocimiento, transcribo los preceptos más importantes en esta materia:

Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere y

en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos.

Artículo 315.- Los alcaldes se mudaran todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos, si hubiere solo uno, se mudara todos los años.

Sus tres principios fundamentales, revolucionarios en su día por romper con el anterior Estado absolutista, también definen sustancialmente a nuestra actual constitución y a todo Estado democrático de Derecho. Las tres piezas vertebrales de aquella Constitución, aún vigentes hoy, son la soberanía nacional o la nación concebida como conjunto de ciudadanos, la separación de poderes y la garantía de los derechos y las libertades.

## LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824 Y EL MUNICIPIO

La primera constitución federal del país promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 no se refirió de manera directa al municipio, disponiendo en su artículo 161 fracción I, que:

—artículo 161.- cada uno de los estados tiene obligación:

Organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.”

Con base a dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. El modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz.

## LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Como consecuencia de los vaivenes políticos de aquellos primeros años de la independencia del país, las fuerzas conservadoras o liberales se imponían, y de acuerdo a sus tendencias e intereses ideológicos, se implantaba el federalismo o centralismo.

Así, al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto al Estado Federal y la Constitución de 1824, creando, a su vez, las llamadas Siete

Leyes Constitucionales de 1836. La sexta de esas leyes se destinó a regular la División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos.

Los Estados se transforman en Departamentos, los que se subdividían en Distritos y éstos en partidos y municipalidades.

Los artículos 3°, 5°, 7°, 8° al 11, 16, 18, 19, 21 al 23 y 25 de esa Sexta Ley, regularon cuestiones relacionadas al municipio:

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos en los pueblos en cuya población llegue a las 4 mil almas, y en los pueblos que tengan 8 mil. En los que no haya esa población, **habrá jueces de paz**, encargados también de la policía, en número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernantes respectivos.

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Por lo tanto esta Sexta Ley Constitucional fue la que consagro como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.

En cuanto a la forma de impartición de justicia se expresaba en La séptima ley la cual prohibía volver al sistema legal anterior por seis años. Otorgaba al congreso la facultad de resolver todas las controversias constitucionales así como sus reformas. Pero estas no podían llevarse a cabo en el término de seis años a partir de la promulgación de la Constitución.

## CONSTITUCION DE 1857

Una vez restaurado el federalismo el 5 de febrero de 1857 fue jurada la constitución. En donde varios de sus preceptos aluden a los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los Estados.

En esta constitución ya se estaba bien definido el poder judicial para la impartición de justicia, siendo los siguientes artículos los más sobresalientes en materia del poder judicial:

90. Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y Circuito.

96. La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito y de Distrito.

97. Corresponde a los tribunales de la federación, conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II. De las que versen sobre derecho marítimo.

III. De aquellas en que la federación fuere parte.

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.

102. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

## CAPITULO II

### AUTONOMIA MUNICIPAL

#### AUTONOMIA

Autonomía es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley. Según otra acepción, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.

Dana Montaña (1962) dice que la autonomía: —~~E~~ una cualidad específica de la corporación que le distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder.”

Por otro lado Miguel S. Marienhoff (1983) asevera que: —~~la~~ autonomía, implica siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder propio de la legislación.”

El artículo 2° del Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local, celebrado en Estrasburgo (1981), expresa el concepto de autonomía local de la siguiente manera:

1. Se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos.
2. Este derecho es ejercidos por asambleas o consejos, cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. Todo ello sin menos cabo de las asambleas de ciudadanos u otra forma de participación directa de los ciudadanos que este permitida por la ley.

Como se observa es característica esencial del Municipio su autonomía, tanto del gobierno federal, como del gobierno local. Dicha autonomía tiene trascendencia política y jurídica, pues su basamento es en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento.

Por lo tanto, esto refiere a que la autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales.

## AUTARQUIA

Autarquía también proviene del griego y significa “bastarse a sí mismo”. Por eso Aristóteles señalaba a la autarquía como característica propia de la ciudad-Estado. Pero a esto Jellinek (2000), sostuvo que era una categoría ética, no jurídica. —“En cuanto se trata de la condición fundamental de que depende la satisfacción de los fines del Estado, la realización de la vida perfecta.”

Más allá de estas discusiones, no cabe duda que la autarquía los griegos la consideraron inherente al propio gobierno. Con el transcurso del tiempo esta palabra empieza a utilizarse por los administrativistas italianos a fines del siglo pasado y a principios del presente, pero con un sentido totalmente diverso.

Bielsa (1964) denomina toda entidad autárquica a toda persona jurídica pública que dentro de los límites de derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la relación de sus propios intereses, que son también intereses del Estado.

Es frecuente encontrar en la doctrina del Derecho Administrativo tres categorías de autonomía: pura; funcional y; técnica. Generalmente al municipio se le encuadra en las dos primeras, ya que la llamada —autonomía

pura” es la base de la teoría clásica del municipalismo, y —la autonomía funcional” será el principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del municipio.

Así, por ejemplo, Alcides Greca (1948) señala que la autonomía municipal tiene tres postulados fundamentales:

1. La municipalidad tiene el derecho de elegir entre sus propios ciudadanos a los funcionarios que hayan de aplicar sus propias leyes que son las de la localidad.
2. La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno.
3. La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad.

Estos postulados se sustentan en la fórmula siguiente:

*“La soberanía de la ciudad para resolver la organización y problemas de su gobierno local reside en el pueblo que vive en la ciudad.”*

## CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

El principio de autonomía se inscribe en el de las relaciones del Municipio con el Estado. Esto basta para demostrar su importancia, puesto que el municipio tiene como rasgo fundamental precisamente el de hallarse inmerso en una unidad política superior tal y como lo dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, que a su texto dice; —los Estados adoptaran, 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...”

Quizá por eso muchos politólogos y municipalistas consideraron a las ciudades de Estado de la antigüedad griega como ajenas al concepto estricto de Municipio, que solo nace para la mayoría de ellos de la expansión de Roma con la fórmula de alianza llamada *socci o foederati*, que permitió a algunas ciudades conservar su régimen municipal y sus

instituciones, pero que pagaban impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia. (de Coulanges 1982) Y puesto que las cargas económicas y personales que las ciudades y sus habitantes debían soportar se llamaban —~~monera~~”, se derivó de allí el nombre de ~~munícipes~~ a estos y de —~~municipia~~” a las ciudades con dicho régimen.

En tal virtud, el Municipio conocería distintas relaciones con el Estado, de mayor o menor centralización o descentralización según los diversos Estados y épocas. Algunas ciudades de Italia en la edad media conocieron un régimen muy similar al de las Ciudades-Estado de la Antigüedad, lo que motivo a Héller (2004) a ubicar allí el nacimiento del Estado Moderno.

Seria en la Edad Media, antes del nacimiento del Estado Moderno, el momento de máximo esplendor en cuanto a la descentralización política de los Municipios, muchos de estos gozaban de cartas y fueros, que eran verdaderos estatutos políticos que regulaban la relación entre el poder monárquico y los pobladores.

Esto afecto sensiblemente la descentralización de los gobiernos locales, que vieron absorber sus competencias por los Estados centrales, en razón de problemas nacionales y regionales. De este modo, el problema de la autonomía municipal se imbrica y se complica con el de las distintas relaciones que el Municipio puede tener en el Estado, cualquiera que sea su estructura orgánica. En estas relaciones podemos observar con claridad el desempeño de las fuerzas centrípetas o centralizadoras y centrifugas o descentralizadoras, que afirman que —~~la~~centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado”. La primera tiende a establecer la —~~un~~idad de derecho y esta unidad es la ejecución de las leyes y también es la gestión de los servicios”, la segunda —~~busa~~ llevar a la periferia la mayor suma posible de las facultades de decisión y de gestión”. ( En Albi, 1966).

En esta línea de pensamiento, dice Albi que:

—Ambasfuerzas llegan a equilibrarse, pero ese equilibrio puede realizarse en combinaciones infinitamente variables, que se producen al compás de las circunstancias políticas, económicas y

sociales de cada momento y de cada lugar... esto es el llamado problema de la autonomía municipal. De modo genérico puede afirmarse que la autonomía dinámica estatal, la meta perseguida por la fuerza centrífuga, por la tendencia disgregativa”.

De tal manera que el Municipio se sitúa en el Estado de diversos modos, que van desde la dependiente descentralización, hasta la máxima posible descentralización, que es la autonomía y, en consecuencia, los regímenes políticos atribuyen diversa naturaleza jurídica a los entes locales, originándose distintas relaciones entre ellos y el Estado.

Ya que no es posible formular una teoría que fusione las distintas opiniones Albi ha sintetizado la evolución doctrinal de esta forma:

- A) La teoría del círculo de acción naturalmente propio del Municipio, según la cual esa entidad tiene un derecho originario al ejercicio del poder comunal, que por su índole y efectos no deriva del Estado. Esta fue la postura de las figuras de la Escuela Histórica del Derecho, como Savigny, Zachariae y otros como Dana Montañó en —La República Municipal”.
- B) La Teoría de la Escuela Política de Rodolfo Gneist, que partiendo de las investigaciones históricas sobre el self government y el home rule inglés, encuentra en la autonomía la expresión Jurídica de la participación de los ciudadanos del Estado en el ejercicio de la administración estatal, mediante la designación de funcionarios honorarios.
- C) La teoría alemana de la escuela jurídica de Lorenzo Von Stein, que considera como característica esencial de la autonomía el derecho de las corporaciones públicas de administrar, con cierta independencia, aquellos negocios estatales para los cuales el Estado les haya concedido facultad, en virtud de peculiares y variables consideraciones de oportunidad y aunque previstas de poder de decisión y coacción, son únicamente órganos de la personalidad del Estado y momentos de su actividad. Esta posición fue perfeccionada años 39 después, al hacer constar que —autonomía significa, en su sentido literal, lo contrario de ser administrado”, —se dice de una entidad que se administra por sí misma, ello presupone siempre un

más alto poder del que tendría siendo administrada...”; por ello el concepto de la autonomía encuentra aplicación siempre que un poder soberano no implique los derechos que le competen directamente por medio de un aparato propio que se encuentre a su exclusiva disposición, limitándose a fijar las normas para el ejercicio de esos derechos y a vigilarlos, otorgándolos a entidades políticas subordinadas”.

- D) La teoría de la Escuela Mixta de Rosin, que distingue dos significados de la expresión, uno jurídico y otro político, señalando que el Municipio para ser considerado como institución autónoma deberá estar investido de ambas, esto es, gobernarse a sí mismo y otorgarse, dentro de sus competencias, su estatuto legal.

A esta clasificación agregaremos el pensamiento del jurista Hans Kelsen que relaciona la autonomía con la descentralización por él denominada —perfecta”, y que consiste en:

—...normas locales definitivas, cuyo contenido no puede ser determinado por ninguna norma central... Si ésta alcanza un amplio grado de desarrollo, extendiéndose a determinadas competencias, de modo que resulte un orden parcial —compuesto por una multiplicidad de normas-, puede hablarse de comunidades administrativas locales dentro de la comunidad jurídica estatal. Tal es el carácter de los cuerpos llamados autónomos.” (Kelsen 1945)

Reitera Kelsen en ese mismo orden de ideas que:

—el concepto corriente de la autonomía suelen andar mezcladas y confundidas dos ideas, que no tienen nada que ver la una con la otra desde el punto de vista sistemático: la idea de democracia y de descentralización. Al hablarse de autonomía se piensa en un orden parcial descentralizado, cuyas normas son creadas mediante métodos democráticos y cuyo contenido no es meramente administrativo sino también jurisdiccional: además, la descentralización no debe referirse tan solo a las leyes en sentido formal”.

## AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL DERECHO MEXICANO

En nuestro país las bases estructurales del municipio se encuentran contenidas en el artículo 115 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, en el cual el precepto no habla de autonomía pero sin embargo habla del municipio libre, que contiene el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados:

- a) *Autonomía Política*: esto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser inferida por otros niveles de gobierno.
- b) *Autonomía Administrativa*: que entendemos como la capacidad para el Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio, además, con las facultades normativas para reglamentar estos renglones de convivencia social.
- c) *Autonomía Financiera*: que es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.

Se afirma, con razón, que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, se dice así que sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, allí su importancia y trascendencia.

## AUTONOMIA POLITICA MUNICIPAL

El anhelo revolucionario que situó al Municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115, al afirmar, en su primer párrafo, que los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización

política y administrativa al Municipio Libre. En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal, y de igual forma destaca que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado.

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio, se dieron las reformas de 1983 al establecer en la fracción primera del artículo un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de estos y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros. Era práctica viciada que los Estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno, en ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propicio conflictos frecuentes en los municipios y descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal.

Dentro de este tema, referente a la autonomía política del Municipio, debemos destacar también la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos Municipales que generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país.

## AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda precisa que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforma a la ley. La doctrina cataloga al Municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de *imperium*, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Se precisa, en esta propia fracción segunda, que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Tampoco se acepta que se trate de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere de forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito; así como las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera. El precepto deja abierta la posibilidad a los Municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población.

En el párrafo final de esta fracción se establece la llamada ~~—~~“asociación de municipios” para la prestación de servicios públicos, ya que será de gran utilidad esta asociación para coordinar la prestación más eficaz de servicios públicos, como abasto de agua.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115, otorgan a los Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regularización de tierra urbana. También se faculta a los municipios para

otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los Municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados.

En texto actual de la Constitución otorga al Municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, toda vez que antes de las reformas poco tenían que ver con las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regulación de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se destacan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren los Municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país; indicando, el propio precepto en la parte final de la fracción quinta, que los municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre la materia.

## AUTONOMIA FINANCIERA

Se afirma, con razón que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa. Este aspecto fue, sin duda, el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamento adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios.

Por lo anterior, y ante el clamor de todos los Municipios se modificó la fracción segunda del artículo en comentario, quedando como fracción cuarta que establece en síntesis: que los Municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que está se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que le establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos debían de ser relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones

federales que correspondan al Municipio y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Establece la Constitución que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Esta facultad de celebrar estos convenios la atribuye la Constitución General a los Municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cual el Estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos Municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los Municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional.

De tal importancia resulta el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, no podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones, y así de esta forma se evita que organismos, privados u oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. La supresión de estas exenciones habrá de redituar una vigorización de la hacienda municipal.

Finalmente, la fracción cuarta del artículo 115 constitucional, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de estos, la harán las legislaturas de los Estados. Se establece, como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de

egresos, por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la —Autonomía Financiera Del Municipio”.

### AUTONOMIA JUDICIAL

Una vez que ya se ha determinado que el municipio cuenta con autonomía tanto financiera como política y administrativa, se debe de implementar que en relación al sistema judicial de un municipio debe existir una autonomía judicial, la cual debe de ser independiente del sistema judicial estatal y así no depender de éste y que de esta forma pueda expedir resoluciones judiciales sin la intervención del poder judicial del estado ya que de esta forma entraríamos en concreto en la repartición espacial de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de tal manera que ya sean previstos y reconocidos en las tres esferas; federal, estatal y municipal cada uno independiente y libre sin necesidad de que otra autoridad exista entre cada uno de ellos federal- estado, estado-municipio.

Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial
Presidente de la República	Congreso de la Unión Senadores y Diputados	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Gobernador del Estado	Legislatura de los Estados	Tribunal Superior de Justicia del Estado
Presidente Municipal	Sesiones de Cabildo	

CAPITULO III  
GOBIERNO MUNICIPAL  
MUNICIPIO MEXICANO Y SU GOBIERNO

Siguiendo con la idea que he planteado a lo largo de esta investigación, se puede afirmar que el sistema de gobierno del Municipio mexicano por vía de un ayuntamiento, se encuadra doctrinariamente en el modelo de comisión, —que es el sistema que deposita la dirección y gobierno del Municipio en un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúnen en si el total de facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. Los comisionados, en el caso de la forma clásica, guardan entre si el mismo status, y con frecuencia presiden la Comisión en forma rotativa. El principio fundamental es la igualdad entre los integrantes de este cuerpo directivo a fin de evitar discrepancias internas que se traducirían en falta de eficiencia”, porque el mandato Constitucional atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

AYUNTAMIENTO

Tanto la Constitución Federal en su artículo 115, como las constituciones locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual podemos definir como: *el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado.*

Como ya se dijo, nuestro sistema de gobierno municipal es de Comisión. Uno de sus integrantes preside al cuerpo Colegiado, por lo que asume el papel de ejecutor de las decisiones del propio Ayuntamiento. Otros, los regidores, tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y, finalmente, la figura del síndico tiene como función representar los intereses de la municipalidad.

## PRESIDENTE MUNICIPAL

En general las leyes municipales de los Estados precisan a este funcionario como órgano ejecutor de los acuerdos del ayuntamiento; o como encargado de la función ejecutiva del cabildo o ayuntamiento.

Al estar gobernado nuestro municipio por un cuerpo colegiado, solamente obedecerá su división de funciones a los aspectos prácticos y operativos, pero de ninguna manera a su interpretación, forzada si se quiere, de una división de poderes.

En forma resumida podemos señalar las siguientes funciones y facultades del Presidente Municipal:

- Presidir y dirigir las funciones del Ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales del municipio.
- Convocar a reunión al Ayuntamiento y presidir sus sesiones de cabildo, contado con su voz y voto; inclusive de calidad para el caso de empate.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del propio Ayuntamiento.
- Proponer al Ayuntamiento la designación del Tesorero, del Secretario y demás funcionarios que así lo requieran.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicidad de los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos Municipales, en los términos que establezcan las leyes.
- Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales, de manera directa o, en su caso, delegar dicha función.

- Informar al ayuntamiento y a la ciudadanía del estado que guarda la gestión municipal, en las fechas que la ley señale.
- Jefaturar a los elementos de policía y cuerpos Municipales de seguridad, por conducto del Comandante o agentes superiores de la localidad, con el fin de procurar la conservación del orden y tranquilidad pública.
- En general ejecutar todo tipo de actos que autorice la ley, con objeto de cumplir la función ejecutiva y de dirección del ayuntamiento.

Por lo consiguiente se puede decir que el Presidente es el funcionario más importante del gobierno municipal. Sobre él recaen en buena medida las principales responsabilidades de la adecuada administración del ayuntamiento.

El Presidente Municipal asume además, la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.

Por otra parte, las relaciones del Municipio con el Estado al que pertenece y con la Federación, así como los diversos organismos públicos y privados, las encabeza el Presidente Municipal, lo que acentúa la importancia de su cargo.

En todas las legislaciones de los Estados se resalta el cargo del Presidente Municipal tanto política como administrativamente, es por eso que representa este integrante del ayuntamiento el centro de muchas de las actividades de dicho cuerpo colegiado.

## REGIDORES

El cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento.

Su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional, siendo sus principales funciones las siguientes:

- Asistir a las sesiones de cabildo contando con voz y voto en ellas.
- Desempeñar las Comisiones que le sean encomendadas por el ayuntamiento, informando a este sobre sus resultados.
- Vigilar los ramos de la administración municipal que le sea encomendada por el ayuntamiento.
- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley.
- Asistir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el ayuntamiento.
- En general realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir con sus funciones.

## SINDICO

ETIMOLOGICAMENTE EL término —*sindico*” se deriva de los vocablos griegos: *sin* que significa con, y *dixis* que se traduce como justicia. Por ende, *sindico* es aquel que procura la justicia.

En efecto, la figura del síndico municipal se origina en el *defensor civitatis* del Municipio Romano del Bajo Imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de los ciudadanos.

En la actualidad esta figura del síndico puede ser unipersonal o pluripersonal. El Estado de México es la única entidad federativa que reglamenta la figura del síndico de representación proporcional minoritaria, que se integra a los ayuntamientos de Municipios con más de un millón de habitantes.

Los síndicos forman parte del Ayuntamiento y cuentan con voz y voto en sus sesiones de cabildo.

Del análisis de diversas leyes municipales se desprenden las más importantes funciones del síndico, que son:

- Asistir con voz y voto a las sesiones del ayuntamiento.
- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que este sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal.
- Velar por que se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de estos.
- Fungir como autoridad auxiliar del Ministerio Público en los casos que no exista la correspondiente oficina en el Municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias.
- En general, realizar todo tipo de actos que las leyes le autoricen para cumplir con su cometido.

## CAPITULO IV

### JUSTICIA MUNICIPAL

#### ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONSIDERACIONES GENERALES

En el viejo Municipio colonial de origen hispano-romano la figura de los alcaldes tuvo siempre un lugar destacado como funcionario principal, dedicado a la impartición de justicia menor. Las resoluciones de los alcaldes, tanto en materia civil, como en la penal, eran recurribles y apelables ante las Audiencias Coloniales.

Refiriéndose a estos funcionarios, Ochoa Campos (1981) afirma:

—Una de las más antiguas instituciones españolas, dentro del régimen municipal, es la de los alcaldes, que primero fueron los ordinarios y de elección popular y más tarde, bajo el poderío de la monarquía, cedieron la primicia a los alcaldes mayores, en Nueva España, nombrados unos de estos por la ley y la mayoría por el Virrey o por la audiencia de Guadalajara.

Los alcaldes ordinarios, que eran los de extracción popular, subsistieron junto con los alcaldes mayores, gobernadores o corregidores. Para su elección:

1. Se celebrará cabildo, al que concurrían los alcaldes salientes y los regidores.
2. Debían cubrir los siguientes requisitos: saber leer y escribir, aunque se toleraba en ciertos casos que no supiesen lo último; ser vecino del lugar y aun el miliciano podía serlo con tal que tuviese casa poblada.
3. No podían ser electos: los oficiales reales, los regidores de cabildo, los deudores de la hacienda real, ni los que ya hubieren desempeñado el puesto, hasta que transcurriesen dos años. Además, se exigía que no tengan tiendas de mercaderías en que ejerzan y midan actualmente por sus personas.

4. Se recomendaba a los electores que prefiriesen a los primeros descubridores y sus descendientes, siempre que tuviesen las cualidades necesarias.

Las actividades y competencias de los alcaldes ordinarios fueron muy variables, si bien su principal función era de orden jurisdiccional, ocasionalmente desempeñaban otras tareas. Que son las siguientes, a lo que dice Ochoa Campos:

1. A la primera instancia, en negocios españoles.
2. A conocer en los de españoles e indios.
3. A conocer en los que correspondían al Tribunal de la Hermandad, en ausencia o por falta de alcalde de la misma.
4. A prestar el auxilio real para la ejecución de las disposiciones de los jueces eclesiásticos, en los lugares en que no radicaba la audiencia.
5. Por otra parte, contra la regla general en materia de jurisdicción, que el juez no puede serlo de su igual, uno de los alcaldes ordinarios podía, faltando el gobernador, conocer de los juicios civiles y criminales contra el otro alcalde y una vez que en este o cualquiera otro asunto de jurisdicción hubieran prevenido, no podían inmiscuirse ni los alcaldes mayores, ni aun las audiencias, sino en casos especiales o en distinto grado.
6. Quien dirimía las cuestiones de jurisdicción entre alcaldes, era la audiencia. Las apelaciones de las sentencias pronunciadas por los alcaldes ordinarios caían dentro de la competencia de los alcaldes mayores y, a falta de estos la audiencia.
7. Donde no hubiere corregidor o gobernador y en ciertos casos habiéndolos, los alcaldes tenían voto en el cabildo.
8. Muriendo el gobernador sin dejar quien los sustituyera debían encargarse interinamente del gobierno.

9. Podían visitar las ventas y mesones y darles aranceles, en lugares que no hubiere gobernador ni corregidor.
10. A falta del gobernador y su teniente, podían presidir el cabildo.

Originalmente existieron en los cabildos de la Colonia dos alcaldes ordinarios, que se redujeron posteriormente a solo uno. En general, estos alcaldes funcionaban en todos los municipios y rendían informes de su actividad a los Ayuntamientos.

Por otra parte, el precedente constitucional más antiguo en torno a la justicia municipal aparece en la Constitución de Cádiz de 1812. Diversos artículos de aquel ordenamiento, se refieren a los alcaldes municipales, como el 275, 282 y 283.

Comentando este apartado histórico, Fix Zamudio (1986) precisa que:

—Durante la época independiente los jueces municipales conservaron la característica de lo establecido por la Carta de Cádiz y solamente cambiaron constantemente de nombre, puesto que fueron designados como jefes de cuartel y de manzana (1846); pocos años después recuperaron su nombre de alcaldes (1849); hasta que en 1853 recibieron la denominación de jueces menores.”

Agrega Fix Zamudio que la Constitución de 1857 no hizo alusión expresa del Municipio y que solamente tocó lo relativo a cuestiones de justicia menor en forma indirecta, pues con base en el artículo 72 fracción VI de la Constitución que comentamos, el Congreso expidió una ley que regulaba las elecciones de los jueces y magistrados del Distrito Federal, señalando que los —jueces de paz” serían electos por los Colegios Electorales de su territorio jurisdiccional.

Nuestra Constitución vigente, del 5 de febrero de 1917, no tocó directamente el aspecto de la Justicia Municipal. El artículo 115 de ese ordenamiento, en forma general, atribuyó la facultad del gobierno y administración municipal a un ayuntamiento de elección directa.

Sin embargo, al hacer preceptuado originalmente la Constitución que el Distrito Federal estaría dividido en municipalidades a cargo de

ayuntamientos electos popularmente, se llegó a contar con jueces municipales, denominados de paz y jueces menores. De acuerdo con la Primera Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, en cada municipio debían existir dichos funcionarios, que eran electos por los ayuntamientos en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

Al suprimirse los Municipios del Distrito Federal por reforma constitucional el 20 de agosto de 1928, por consecuencia, también aquellos juzgados municipales. A partir de entonces los jueces menores en el Distrito Federal son designados por el Tribunal Superior de Justicia.

Por cuanto a los Estados, existe una amplia variedad de sistemas en torno a la justicia municipal. La tendencia de varias décadas a la fecha se orienta a la supresión de los antiguos juzgados municipales que dependían directamente de los ayuntamientos o que sus titulares eran electos como parte integrante del ayuntamiento.

Este fenómeno tiene su parte positiva, pero también sus aspectos negativos. Por una parte, sus defensores afirman que al depender los juzgados municipales directamente del Tribunal Superior de Justicia, como titular del Poder Judicial Estatal, tales juzgados se profesionalizan, evitando así la intervención de partidos políticos o tendencias ideológicas.

De igual manera, esta corriente argumenta que el sistema judicial mexicano, federal y estatal no sigue el mecanismo de elección de jueces, al estilo de países anglosajones como Estados Unidos. Por el contrario, dicen que nuestro sistema opera a base de jueces designados a través de diversos procedimientos de colaboración entre los otros dos poderes: Ejecutivo y Legislativo.

La corriente contraria advierte que tratándose de la materia municipal la regla debería ser la elección popular de los jueces. Señalan que los jueces municipales deben actuar como —buenos componedores” y dada la exigua cuantía de los asuntos que conocen, más bien su labor deberá estar orientada a conciliar los intereses de las partes afectadas. Muchas veces, afirman que estos pequeños asuntos, si no se resuelven en esa instancia, degeneran en violencia o en una problemática conflictiva mayor. Por ello, concluyen los seguidores de esta corriente, la mejor manera de integrar a

esos juzgadores sería el voto popular, que legitimaría y otorgaría evidente autoridad legal y moral a los designados mediante ese procedimiento.

Refiriéndose a los actuales municipales de designación por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, expone lo siguiente el Doctor Reynaldo Robles Martínez (Robles, 1993):

—Estos juzgados no cumplen con la finalidad que el municipio requiere, pues no conocen de los problemas de vecindad, ni de las infracciones gubernativas o policiales, sino estrictamente de asuntos civiles y penales, en procedimientos rígidos y formales; son órganos de menor cuantía del Poder Judicial del Estado, que los ha creado para resolver asuntos que se le plantean, pero no parezca que coadyuven para resolver los problemas de convivencia vecinal propios del Municipio.

La finalidad de la justicia municipal es diferente a la del juez de menor de cuantía, pues busca conciliar y avenir intereses en los casos de las infracciones leves que alteren la convivencia vecinal.

Las pequeñas diferencias que surjan entre los vecinos, problemas aparentemente insignificantes, si no se atienden y resuelven oportunamente, trascienden y originan conflictos graves que pueden desencadenar violencia. Además, la justicia municipal está facultada para imponer sanciones, ya sea multa o arrestos hasta por 36 horas, a los infractores de disposiciones municipales.

Se requiere crear un órgano que se denomine Juez conciliador, Juez de Paz o Juez Municipal y que quien lo personalice, en vez de ser un técnico en el Derecho, sea un vecino de criterio, con autoridad moral, con arraigo, que conozca a las gentes de su Municipio, que sea un auténtico conciliador, un agente que pueda aconsejar a sus vecinos y en su caso, con criterio para imponer sanciones, analizando, valorizando la falta, individualizando la sanción de acuerdo a la persona infractora y sus características.

Al Juez Municipal deben designarlo los vecinos por elección popular, ya que así estaría más vinculado con el pueblo, y el pueblo tendría más intereses y cuidado al escogerlo.”

Otra variante de designación de jueces municipales que pretende conciliar las enunciadas, es la que siguen algunos Estados como Coahuila, Chiapas, Guerrero y Puebla, entre otros. En estas entidades el nombramiento de los jueces municipales o menores, lo efectúa el Tribunal Superior de Justicia pero a propuesta de candidatos que hacen los ayuntamientos de los propios Municipios, ya por vía individualizada o por ternas.

En el estado de Coahuila, tomándolo como ejemplo, nos menciona en el **Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza**, en el artículo 386 que a la letra dice:

—los jueces municipales serán nombrados por los ayuntamientos, seleccionándolos de una terna, que deberá presentar el presidente municipal y únicamente podrán ser removidos por causa grave, a juicio de una mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento, de conformidad con el reglamento respectivo”.

De la misma forma en el siguiente artículo (387) del mismo código, nos menciona los requisitos que se necesitan para poder serlo, como se expresa a continuación:

ARTICULO 387.- los jueces municipales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadanos Coahuilenses en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- II. Ser mayor de veinticinco años de edad.
- III. Contar con título de Licenciado en Derecho y un mínimo de tres años de ejercicios profesional.
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito intencional que amerite pena de prisión.

De la misma forma el mismo Ayuntamiento acordará lo conducente para que los juzgados municipales cuenten con el personal profesional y los recursos financieros y técnicos necesarios para el cumplimiento de su función, tal como lo marca el artículo 388 del ordenamiento en mención.

## VINCULACION DE LA JUSTICIA MUNICIPAL AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO

Del análisis de una buena cantidad de ordenamientos estatales, se desprende que la corriente dominante es actualmente la que atribuye la facultad de designación de los jueces municipales al Tribunal Superior de Justicia del Estado y, por lo tanto, dichas autoridades jurisdiccionales quedan comprendidas como parte del propio Poder Judicial de la Entidad, desvinculándolas de sus antiguas ligas municipales.

Un ejemplo destacado lo presenta nuestro Estado de México, en donde hasta 1984 fueron de elección popular, sin embargo, en la actualidad son de designación del Tribunal Superior de Justicia.

En efecto, se suprimieron de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los preceptos que regulaban la elección de los jueces municipales y se integraron estos juzgados en la Ley Orgánica del Poder Judicial en su capítulo sexto, publicada en el Periódico Oficial del Estado de México el 12 de diciembre de 1986.

Al efecto se transcriben algunos artículos que se suprimieron y mismos que sobresalen con respecto al tema:

Artículo 69.- En cada cabecera de Municipio habrá el o los Juzgados Municipales que determine el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y en su caso llevara el número de orden respectivo.

Artículo 70.- Los Juzgados Municipales para el despacho de los negocios tendrán la planta de empleados que fije el pleno de acuerdo con las posibilidades del presupuesto.

Artículo 71.- El nombramiento, remoción o cese del personal de los Juzgados Municipales, se hará por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Artículo 72.- Los Secretarios, Ejecutores, Notificadores y demás empleados de los Juzgados Municipales, protestaran la aceptación de su cargo ante sus respectivos Jueces, quienes de este acto, así como de la toma de posesión, darán aviso al Tribunal Superior de Justicia y al Juez de Primera Instancia de su Distrito Judicial.

Artículo 73.- Los Jueces Municipales ejercen jurisdicción solo dentro del territorio de sus Municipios y conocerán:

I. En materia Civil y Mercantil

- A) En procedimiento verbal o escrito de todos los asuntos civiles y mercantiles en jurisdicción contenciosa, común o concurrente cuyo monto no exceda de cuarenta días de salario mínimo operante en la región de su actuación; y cuando el Juez Municipal sea Licenciado en Derecho o Pasante, hasta cien días de salario mínimo; con excepción de asuntos relacionados con inmatriculaciones, juicios posesorios, interdictos y Derecho Familiar que son competencia de los jueces de Primera Instancia.
- B) De las diligencias preliminares de consignación cuando el valor de la cosa o cantidad que se ofrezca en las mismas no exceda de quince veces el salario mínimo y cuando el Juez Municipal sea Licenciado o Pasante en Derecho hasta setenta y cinco veces el salario mínimo; valor que se otorgara en certificado de depósito ante Institución Bancaria, excepción hecha de los asuntos relacionados con el derecho familiar, que son competencia de los jueces de primera instancia.

II. En materia penal:

De los delitos que tengan como sanción:

- A) Apercibimiento
- B) Caución de no ofender
- C) Pena alternativa
- D) Sanción pecuniaria hasta de cincuenta días multa
- E) Prisión y multa cuando la privativa de libertad no sea mayor de un año y la pecuniaria no mayor de cincuenta días multa.

Cuando el juez municipal sea licenciado o pasante de derecho conocerá además de aquellos delitos cuya pena de prisión no exceda de tres años hasta de doscientos días multa.

Artículo 75.- son obligaciones de los jueces municipales:

- 1) Visitar mensualmente visitar la cárcel municipal, para conocer de sus condiciones y funcionamiento.
- 2) Dar aviso al juez de primera instancia de los procesos que inicien, enviándoles noticia mensual de entradas y salidas y de todos los asuntos que se tramiten en sus juzgados.
- 3) Poner a disposición de la autoridad administrativa correspondiente a los sentenciados.
- 4) Llevar los libros de gobierno del ramo civil y penal para anotar las entradas y salidas y estado de los asuntos que se tramiten, así como los demás libros que sean necesarios.
- 5) Diligenciar los exhortos, requisitorias y despachos, así como los demás asuntos que les encomienden las leyes.
- 6) Vigilar la conducta de sus subalternos; conservar el orden y respeto que sean debidos e imponer en su caso las correcciones disciplinarias que la ley autoriza.

Artículo 77.- en los casos de recusación o excusa de los jueces municipales admitidas, estos pasaran el proceso al siguiente juzgado de turno, en orden progresivo y agotado este en regresivo; y cuando haya solamente un juez municipal conocerá el juez de primera instancia al que este se encuentre adscrito.

## JUECES MUNICIPALES DESIGNADOS POR ELECCION POPULAR

Ha sido una polémica el aspecto electoral aplicado a órganos judiciales. Algunos sistemas jurídicos como el de Estados Unidos de América cuentan con este tipo de designación electoral.

En el argumento central de los impugnadores de la vía electoral de jueces, es en el sentido de la vinculación y compromiso de los candidatos

con los partidos o con las fracciones políticas, lo que les daría poca independencia e imparcialidad para sus decisiones. Se argumenta también que aun en países aun como Estados Unidos, esta manera de designar a los jueces se encuentra muy cuestionada y en entredicho.

El doctor Reynaldo Robles Martínez, en su obra —“Municipio” (1993), defiende el sistema de designación de los jueces municipales por la vía del voto popular.

Dentro de esta tendencia, en años después el Estado de México instituyó la figura del Oficial Conciliador y Calificador cuyas atribuciones se concretan en los siguientes artículos de su Ley Orgánica Municipal:

Artículo 148.- En cada municipio el ayuntamiento designará, a propuesta del presidente municipal, al menos a un Oficial Calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el ayuntamiento determine en cada caso, quienes tendrán las atribuciones a las que se refiere el artículo 150.

Así mismo podrá nombrar a los oficiales mediadores-conciliadores en materia comunitaria que requiera, los cuales durarán en su cargo tres años con posibilidad a ser nombrados para otros periodos.

La forma de concluir la mediación y la conciliación, será por convenios suscritos o por acuerdo de las oficialías en caso de advertir simulación en el trámite.

Artículo 149.- Las oficialías se dividirán en mediadoras-conciliadoras y calificadoras.

I. Para ser Oficial Mediador-Conciliador, se requiere:

- a). Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- b). No haber sido condenado por delito intencional;
- c). Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral;
- d) Tener cuando menos treinta años al día de su designación;

- e) Ser licenciado en derecho, en psicología, en sociología, en antropología, en trabajo social, o en comunicaciones y tener acreditados los estudios en materia de mediación; y
- f) Estar certificado por el Centro de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México.

II. Para ser Oficial Calificador, se requiere:

- a). Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- b). No haber sido condenado por delito intencional;
- c). Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral;
- d). Tener cuando menos veintiocho años al día de su designación; y
- e). Ser licenciado en Derecho.

Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de:

I. Los Oficiales Mediadores-Conciliadores:

- a). Evaluar las solicitudes de los interesados con el fin de determinar el medio alternativo idóneo para el tratamiento del asunto de que se trate;
- b). Implementar y substanciar procedimientos de mediación o conciliación vecinal, comunitaria, familiar, escolar, social o política en su municipio, en todos los casos en que sean requeridos por la ciudadanía o por las autoridades municipales;
- c). Cambiar el medio alterno de solución de controversias, cuando de acuerdo con los participantes resulte conveniente emplear uno distinto al inicialmente elegido;
- d). Llevar por lo menos un libro de registro de expedientes de mediación o conciliación;
- e). Redactar, revisar y en su caso aprobar, los acuerdos o convenios a que lleguen los participantes a través de la mediación o de la conciliación, los cuales deberán ser firmados por ellos y autorizados por el Oficial mediador-conciliador;

- f). Negar el servicio cuando se pueda perjudicar a la hacienda pública, a las autoridades municipales o a terceros;
- g). Dar por concluido el procedimiento de mediación o conciliación en caso de advertir alguna simulación en su trámite;
- h). Asistir a los cursos anuales de actualización y aprobar los exámenes anuales en materia de mediación y conciliación;
- i). Recibir asesoría del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México; y
- j). Atender a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades.

## II. De los Oficiales Calificadores:

- a). Derogado
- b). Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal;
- c). Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;
- d). Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de Ley;
- e). Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;
- f). Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;
- g). Dar cuenta al presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la

sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;

h). Conocer, mediar, conciliar y ser arbitro en los accidentes ocasionados con motivo del tránsito vehicular, cuando exista conflicto de intereses, siempre que se trate de daños materiales a propiedad privada y en su caso lesiones a las que se refiere la fracción I del artículo 237 del Código Penal del Estado de México; lo que se hará bajo los siguientes lineamientos:

1. Facultad para ordenar el retiro de vehículos:

En caso de que los conductores de los vehículos involucrados en los hechos de que se trate no lleguen a un arreglo en el mismo lugar en que éstos hayan ocurrido, se presentarán ante el Oficial Calificador.

El traslado se realizará por los mismos conductores, en caso de que éstos se encuentren en condiciones de circular, o bien, mediante el uso del servicio de grúas de su elección.

Tratándose de vehículos con carga, se permitirá la realización de las maniobras necesarias para descargar el vehículo de que se trate.

2. Etapa conciliatoria:

Una vez que el Oficial Calificador tenga conocimiento de los hechos, hará saber a los conductores las formalidades del procedimiento desde su inicio hasta la vía de apremio e instarlos a que concilien proponiendo alternativas equitativas de solución. En cualquier caso, el resultado de la etapa de conciliación se hará constar en el acta respectiva de manera circunstanciada.

El acuerdo conciliatorio tendrá carácter de cosa juzgada y podrá hacerse efectivo en la vía de apremio prevista en el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

La etapa de conciliación no podrá exceder del plazo de tres horas. Una vez vencido el plazo sin que las partes lleguen a un

acuerdo, el Oficial Calificador levantará el acta respectiva y procederá conforme al punto siguiente:

### 3. Reglas en el procedimiento arbitral:

Cuando los involucrados no logren un acuerdo conciliatorio, el Oficial Calificador se constituirá en árbitro e iniciará el procedimiento respectivo actuando de la forma siguiente:

- a. Tomará la declaración de los interesados, del oficial de tránsito o policía que conozca de los hechos y, en su caso, de los testigos y ajustadores.
- b. Procederá a dar fe de los vehículos involucrados y de los daños que presenten, detallando en lo posible éstos, además, les tomará fotografías que muestren los daños sufridos, para constancia.
- c. Asegurará de oficio los vehículos involucrados y solamente se levantará el aseguramiento si los propietarios o conductores otorgan garantía bastante a juicio del Oficial Calificador, para garantizar el pago de la reparación de los daños.

En este caso, los vehículos se devolverán a los propietarios o conductores en depósito provisional, quienes deberán resguardarlos en el lugar que expresamente señalen y tendrán la obligación de permitir el acceso para su revisión a los peritos y al personal que señale el Oficial Calificador, y estará prohibido repararlos, modificarlos, alterarlos o venderlos, teniendo las obligaciones de un depositario civil.

De no presentarse los interesados ante el Oficial Calificador, o de no recibir en depósito los vehículos, estos se remitirán al depósito respectivo.

- d. Dará intervención de inmediato a los peritos que el caso requiera en materia de:
  - Identificación vehicular;
  - Valuación de daños automotrices; Tránsito terrestre;

- Medicina legal; y
- Fotografía.

Los peritos de los que se haya solicitado su intervención deberán rendir su dictamen a la brevedad posible, mismo que podrán emitir bajo cualquier medio.

El Oficial Calificador deberá realizar todas las diligencias necesarias y velar para que los peritos estén en condiciones de rendir sus dictámenes. Para estos efectos, podrá requerir la intervención de peritos del Instituto de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia o del personal académico o de investigación científica o tecnológica de las instituciones de educación superior del Estado, que designen éstas, que puedan desempeñar el cargo de perito.

e. El Oficial Calificador a través del medio que resulte más eficaz, realizará consulta a la Procuraduría General de Justicia del Estado, para saber si el o los vehículos involucrados cuentan o no con reporte de robo y para tal efecto proporcionará los números de serie, motor y placas de circulación, asentando constancia de dicha consulta y agregando en su caso la documentación comprobatoria del resultado.

Si de la identificación vehicular se desprenden alteraciones o de la consulta a la base de datos existe reporte de robo de los vehículos afectados, se procederá al aseguramiento y puesta a disposición ante el Ministerio Público.

f. Conciliación en el procedimiento arbitral:

Una vez rendidos los dictámenes periciales, el Oficial Calificador los hará del conocimiento de los involucrados y requerirá al probable responsable garantice o cubra la reparación del daño, la cual podrá realizarse por alguno de los medios legales establecidos.

En esta etapa, nuevamente el Oficial Calificador, instará a los interesados a que concilien y volverá a proponerles alternativas equitativas de solución.

#### 4. Emisión del Laudo:

Agotadas las diligencias, si los interesados no logran un acuerdo conciliatorio, el Oficial Calificador con carácter de árbitro, en el plazo de las setenta y dos horas siguientes emitirá el laudo respectivo debidamente fundado y motivado, mismo que además deberá contener:

- a. Lugar, fecha y autoridad arbitral que lo emite;
- b. Nombres y domicilios de las partes;
- c. Un extracto de los hechos y los dictámenes emitidos;
- d. El responsable del accidente de tránsito;
- e. El monto de la reparación del daño;
- f. La determinación de que el vehículo, en su caso, queda depositado en garantía del afectado, en los términos señalados en este artículo.

#### 5. Ejecución del Laudo:

El laudo arbitral tendrá carácter de cosa juzgada y podrá hacerse efectivo en la vía de apremio prevista en el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

El responsable de los daños tendrá un plazo de ocho días para realizar el pago respectivo.

De no realizarse el pago, el interesado tendrá expedito su derecho para promover en la vía de apremio, ante las autoridades judiciales competentes.

6. El Oficial Calificador entregará a los interesados copia certificada del laudo respectivo.

- i). Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables, previo el pago de los derechos correspondientes.

Artículo 151.- no pueden los oficiales conciliadores y calificadores:

- l) Girar ordenes de aprehensión

II) Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el bando municipal

III) Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal

IV) Ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades.

Artículo 152.- para el debido cumplimiento de las atribuciones que en este capítulo se previenen, cada ayuntamiento determinara la forma de organización y funcionamiento de las oficialías conciliadoras y calificadoras de su municipio.

Artículo 153.- Las faltas temporales de los oficiales calificadores serán cubiertas por el secretario de la propia oficialía o por el servidor público que el Presidente Municipal designe, quienes estarán habilitados para actuar en nombre del titular, siempre y cuando cumplan los requisitos de Ley.

El significado del problema de la autonomía municipal se inscribe en el de las relaciones del municipio con el estado. Esto basta para demostrar su importancia, puesto que el municipio tiene como rasgo fundamental el de hallarse incluido en una unidad política superior. Por esos los autores de ciencia política y derecho municipal consideraron a las ciudades-estado como ajenas al concepto de municipio, que solo nace para la mayoría de ellos en el momento de la expansión de roma, con la fórmula de alianza llamada *socci* o *foederati*, que permita a ciertas ciudades conservar su régimen municipal y sus instituciones, pero que en virtud de la formula *majestaten populi romani comiter conservato*, recibían ciertas ordenes de roma, pagaban impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia. Las cargas económicas que las ciudades debían soportar se llamaban *munera*, y de ahí derivó el nombre de *municipes* a los habitantes de esas ciudades y de *municipia* a dicho régimen.

Después el municipio conocería distintas relaciones con el estado, de mayor o menor descentralización o centralización según los diversos estados o épocas.

Sería entonces en la edad media y hasta el nacimiento del estado moderno el momento de máximo esplendor en cuanto a la descentralización política de los municipios, muchos de los cuales gozaban de cartas y fueros, que eran verdaderos estatutos políticos que regulaban a la relación entre el fundador y los pobladores, la terminación de las servidumbres, la atenuación de los derechos señoriales, las competencias, y que constituían soluciones especiales y particularistas, según el derecho de cada región.

Después diversas serían las posiciones de los municipios en el estado contemporáneo, por las distintas bases filosóficas que sustentan los regímenes políticos y por otros fenómenos particulares propios de esta época que ha robustecido no solo a los estados sino a bloques intercontinentales, y dentro de ellos a los órganos ejecutivos, sin traernos mayor calidad en el ejercicio del poder. Pero esto afecto sensiblemente la descentralización de los gobiernos locales, que vieron en general absorber sus competencias por los estados centrales en razón de problemas nacionales, continentales, regionales, de planteamiento y otros más, y en particular, dentro de ellos, los poderes ejecutivos.

La gran dispersión y, en ocasiones, hasta la anarquía existentes en la legislación que regula la justicia municipal, hacen patente la urgente necesidad de adoptar criterios racionales en torno a ella.

Al respecto el doctor Héctor Fix Zamudio, señala:

—unode los aspectos menos estudiados de la organización judicial es la relativa a la justicia municipal, no obstante su importancia histórica que fue disminuyendo en cuanto se logró la centralización de los tribunales, especialmente durante el siglo XIX, fenómeno que se observa tanto en México y los restantes países latinoamericanos, como también en España, de la cual heredamos la justicia municipal durante la época colonial.”

Las cuantías competenciales tan exiguas que se les encomiendan, la diferente manera de designar a los jueces; los procedimientos que atienden; el origen de los recursos que sostiene a esta rama de la administración de justicia y una multiplicidad de asuntos correlacionados, implican que la doctrina y el derecho positivo deberán analizar más a fondo la regulación de esta área del ámbito judicial.

Si bien estamos conscientes que cada estado tiene amplia autonomía para regular sus asuntos internos, también es cierto que es papel del análisis jurídico de tipo académico, proponer bases y criterios generales que auxilien a orientar la justicia municipal a un nivel de mayor seriedad y responsabilidad, siempre para beneficio y seguridad de la población de los municipios del país.

## CONCLUSIONES

Una vez terminada la investigación acerca del poder judicial y de la repartición espacial de los poderes en el municipio, puedo determinar las siguientes conclusiones:

I.- Crear un poder judicial municipal competente para conocer de un sistema de JUSTICIA DE PAZ que se haga cargo de los litigios de carácter penal, civil o mercantil que por su menor entidad no ameriten la intervención del Poder Judicial del Estado, y de los conflictos que se generan por simples diferencias entre vecinos.

II.- Establecer las bases para que este nuevo sistema de justicia municipal opere con agilidad y sencillez procesal, sin dejar de observar las formas y procedimientos del orden jurídico que de consumo imponen las constituciones nacional y estatal.

Para lograr lo anterior, esta investigación propone reformar y adicionar los artículos 88 y 122 de la Constitución Política local conforme al texto que se precisa a continuación y que al final de estas se manifestaran los cambios:

*Artículo 88.- “El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en:*

- a) Un órgano colegiado denominando Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionara en pleno, sala constitucional, salas colegiadas y unitarias regionales;*
- b) En tribunales y juzgados de primera instancia y de cuantía menor; organizados de acuerdo a su competencia establecidas en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicaran las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente.*

*El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás Leyes aplicables les confieran.*

*Los jueces y magistrados del Estado de México, en el ámbito de su competencia, al emitir sus resoluciones observarán en lo concerniente el respeto a los derechos fundamentales, a las*

*libertades, derechos y garantías reconocidas por la Constitución Federal, esta Constitución, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, las leyes y reglamentos que el Estado establecen.*

*Las leyes determinaran los procedimientos que habrá de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial.*

*La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.*

*El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial que se apruebe para el ejercicio fiscal anual, no podrá ser menor al porcentaje que represente de los ingresos ordinarios del Estado, correspondiente al año inmediato anterior.*

*En ningún caso, el Presupuesto Anual de Egresos que se apruebe para el Poder Judicial del Estado, podrá ser inferior al 2.0% de los ingresos ordinarios del Estado, para el año fiscal de que se trate. De conformidad con las necesidades del servicio, dicho porcentaje se incrementará anualmente.*

*Artículo 122.- “los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.*

*Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.*

De la misma manera, es necesario reformar y adicionar a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los artículos 148, 149, 150, 151, 152 y 153, los cuales que ya fueron mencionados textualmente con anterioridad en esta investigación.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

1.- Las reformas a la Constitución.- Toda reforma constitucional --- nacional o estatal --- para que tenga sentido debe traer un cambio sustancial, ya en materia de derechos humanos, ya en la organización y funcionamiento de los poderes públicos del Estado. Ahora bien, cuando se propone reformar la estructura y funcionamiento de nuestro sistema de justicia, es necesario tener claro que por su trascendencia la reforma afectará a las funciones básicas, esenciales del Estado. Toda reforma en este sentido debe buscar el equilibrio entre la democracia y el ejercicio eficiente de la autoridad. Para eso y no para otra cosa se debe reformar el ordenamiento constitucional.

2.- La división de poderes.- El Estado mexicano está organizado bajo el modelo federal, con un régimen político democrático-constitucional establecido bajo un modelo republicano en que el ejercicio del poder se encuentra depositado en tres poderes básicos: ejecutivo, legislativo y judicial, tanto en los ámbitos federal como estatal. En cuanto al gobierno municipal, aunque hasta hoy la división de poderes no ha sido delimitada con precisión, existen no obstante algunas bases para considerar que se ha venido configurando en épocas recientes. Siendo el objeto de la presente investigación de tesis se requiere una reforma que contribuye a configurar la división de poderes en el ámbito municipal.

3.- La democracia constitucional.- Vivir bajo una democracia constitucional implica que los poderes públicos operen bajo un sistema equilibrado que les permita cumplir eficazmente su responsabilidad, por lo que hoy los miembros del Poder Legislativo del Estado deben de tener la tarea de contribuir al fortalecimiento de las formas constitucionalmente autorizadas para la convivencia social, por lo que esta investigación propone mejorar el sistema de justicia que ha venido operando en el Estado de México.

4.- Nuestro sistema de justicia.- Nuestro sistema de justicia hasta hoy a cargo únicamente de los poderes federales y estatales no está funcionando como debiera. La justicia se imparte con lentitud y burocratismo en detrimento de los gobernados. Los procesos judiciales se acumulan en los tribunales estatales y federales y la población padece la lentitud del sistema.

Por si lo anterior fuera poco es conveniente recalcar que ninguna autoridad ha sido dotada de competencia para resolver los conflictos vecinales que tienen lugar constantemente en nuestras comunidades. Proveer de un adecuado sistema de resolución de estos conflictos es un deber que los poderes públicos del Estado de México no deben seguir desatendiendo.

5.- Aprovechar a los gobiernos municipales.- A pesar de que la justicia mercantil compete originalmente a la esfera federal, a través de la válvula de la “competencia concurrente” en la práctica se ha descargado casi totalmente en los tribunales estatales, que difícilmente podrán resolver por sí mismos toda la conflictiva que genera una sociedad tan compleja. Por eso esta investigación propone aprovechar en favor de la población la alternativa de atribuir a los gobiernos municipales la facultad de impartir justicia en todos los asuntos que no ameriten la intervención de los poderes públicos estatales. Se trata de volver los ojos a los gobiernos municipales y responsabilizarlos de la tarea de administrar justicia en los asuntos más vinculados con los intereses cotidianos de todas las personas que viven en la comunidad municipal.

6.- Los esfuerzos que actualmente hacen los poderes públicos del Estado de México.- Esta investigación no desconoce que para atender este grave problema en tiempos recientes los poderes públicos del Estado han venido haciendo importantes esfuerzos.

7.- Descentralizar hacia los municipios.- Esta investigación propone descentralizar hacia los gobiernos municipales una parte considerable de la responsabilidad de administrar justicia; precisamente la parte más estrechamente vinculada con los intereses cotidianos de la población, esa parte de la justicia que sabiamente se ha dado en llamar “justicia de paz”. La propuesta se centra en una reforma a la Constitución Política local para establecer las bases jurídicas que permitan a estos gobiernos el ejercicio de facultades jurisdiccionales en lo concerniente a los litigios que por su menor entidad o por sus especiales características, que en todo caso deberá determinar la ley, sea de mayor provecho comunal que no queden bajo la jurisdicción de los poderes estatales, sino en manos del poder público municipal.

Especial atención merece la propuesta consistente en crear los jueces municipales y dotarles de competencia para conocer de los “*conflictos vecinales*” es decir, todas aquellas diferencias entre vecinos que hacen difícil la vida comunitaria, que en todo tiempo debiera ser placentera. Estos conflictos suelen generarse por inobservancia de reglamentos municipales

de policía y buen gobierno. El vecino que indebidamente invade lugares que no le corresponden de la vía pública; el que altera la convivencia porque sus festejos suelen ser ruidosos y hasta altas horas de la noche; el que contamina el vecindario porque arroja basura en lugares indebidos y daña bienes públicos o privados. En la actualidad no hay juez competente para esta clase de conflictos. Atenderlos y resolverlos por la vía conciliatoria y si resultare indispensable por la vía jurisdiccional, es una labor preventiva de delitos o conflictos más graves que el poder público no debe soslayar.

8.- Las bases constitucionales del municipalismo.- La iniciativa se apoya en el hecho palpable de que en el México de los años recientes ha tomado fuerza creciente una saludable tendencia a ver en el municipio un pilar del sistema democrático y de fortalecimiento del federalismo. Esa visión estuvo ausente durante muchas décadas, pero ha venido creciendo a partir de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentenció el —Amparo Mexicali” (*amparo en revisión 4521/90, Municipio de Mexicali vs. Congreso del Estado y otras autoridades*) en el que estableció que los municipios son órdenes de gobierno en que también opera la división de poderes. El alto tribunal lo dijo en los términos que siguen:

*—... tiene facultades para prestar determinados servicios públicos, administrar libremente su hacienda, para emitir normas de carácter general, obligatorio y coactivo en relación con la comunidad que integra su jurisdicción, es decir, funciones ejecutivas, legislativas y también judiciales, pues la justicia municipal es parte de nuestra organización judicial...”*

A partir de este fallo se ha venido desarrollando una importante corriente doctrinal y jurisprudencial que por un lado fortaleció a los municipios en cuanto a su propia defensa jurídica contra los actos de los poderes públicos estatales y federales que lesionan la esfera competencial municipal, y que por otro lado ha fortalecido la actuación de los gobiernos municipales mismos frente a sus gobernados. Este proceso tuvo un importante avance con la reforma practicada en 1999 al artículo 115 de la Constitución nacional, cuya fracción I expresamente reconoció que los municipios son auténticos gobiernos, y no simples administraciones prestadoras de servicios públicos, como anteriormente se les venía considerando:

*“Artículo 115, fracción I.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado. “*

Pero aún antes de este reconocimiento a la condición constitucional de los —gobiernos municipales” ya anteriormente la reforma de 1983 al artículo 115 había previsto que los gobiernos municipales atenderían múltiples servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, pero ese catálogo no fue exhaustivo. En efecto, la fracción III, inciso “i” del artículo 115 había previsto desde 1983 que los municipios podrían prestar a la población otros servicios públicos:

*“... los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera...”*

Estas son las bases constitucionales de la presente investigación. Ponen en relieve que el catálogo de servicios públicos que constituyen la competencia municipal no es limitado, sino meramente enunciativo. La Constitución nacional deja en manos de los poderes públicos estatales la decisión de incursionar en otros servicios públicos según la capacidad material y los recursos económicos y humanos de que dispongan las entidades federativas.

9.- Un poder judicial municipal.- Con base en esos dispositivos de la Constitución federal también debe ser reformada y adicionada la Constitución del Estado de México, en los artículos 112 y 122 en los cuales otorguen a los poderes públicos municipales la facultad de crear y operar un sistema de justicia que opere como un auténtico poder judicial municipal. En esa línea de análisis esta investigación propone dotar a nuestros municipios de nuevas atribuciones vinculadas con el servicio público de administración de justicia.

En el México actual que busca avanzar en el fortalecimiento del federalismo el municipio ha venido a constituir una nueva esfera de organización política, un poder público con facultades constitucionales específicas para dirimir conflictos.

Conviene insistir en que el sistema de justicia municipal que propongo, constituirá un auténtico poder judicial municipal, y no podía ser de otra manera sin pena de incurrir en desacato al artículo 21 de la Constitución nacional. En efecto, este dispositivo, con sobrada razón dispone que *“... la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial...”* por lo que si esta iniciativa incluye la propuesta de que los jueces municipales conozcan de materia penal, es necesario reconocer

que este sistema de jueces constituirá un poder judicial de la esfera municipal.

10.- La independencia de los jueces municipales.- Los artículos 17 y 21 de la Constitución nacional, en relación con los numerales 5º y 88 de la Constitución estatal, exigen que los jueces sean autónomos, independientes, y que sólo estén sujetos al imperio de la ley. Para garantizar estas exigencias constitucionales la investigación propone que los jueces municipales sean nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, previa terna que presente el presidente municipal, y que éste los seleccione mediante propuestas que por sus méritos relevantes le presenten los colegios de abogados y las instituciones públicas de educación superior.

Se propone que para ser juez municipal se exijan los mismos requisitos previstos por la Constitución estatal para ocupar el cargo homólogo en el poder judicial del Estado; la propuesta incluye que los jueces duren en su encargo cuatro años y que puedan ser ratificados hasta por cinco periodos en caso de que su desempeño sea benéfico para el interés público.

11.- No sólo justicia administrativa.- Los gobiernos de los municipios del Estado de México ya tienen experiencia acumulada en impartición de justicia. Todos operan actualmente un sistema de justicia administrativa del orden municipal a través de “oficiales calificadores y conciliadores” responsables de dirimir los conflictos entre los particulares y la administración pública municipal.

Esa experiencia les permitirá organizar con eficacia sistemas de justicia que atiendan los asuntos de interés de los gobernados que por su entidad o cuantía menor, que en todo caso determinará la ley, estén estrechamente vinculados con la vida cotidiana de los ciudadanos.

12.- La competencia de los jueces municipales.- Esta investigación propone establecer en la propia Constitución que la competencia de los jueces municipales sea de por lo menos tres materias:

- a) En materia penal conocerán de los delitos previstos en el Código Penal del Estado para que sean de la competencia municipal; como por ejemplo: las amenazas; el allanamiento de morada; la difamación y las calumnias; el robo entre parientes o familiares y el robo de uso; la usura; el daño en propiedad ajena por culpa; el incumplimiento de obligaciones

de asistencia familiar; manejar y causar daños en estado de ebriedad.

- b) En materia civil y mercantil serán de la competencia municipal los litigios de cuantía menor que determine la ley.
- c) En materia de conflictos vecinales los jueces municipales conocerán de todas las diferencias entre vecinos que no tengan por disposición de la ley un juez específico ante el cual puedan ser planteadas. Esta es la típica competencia de la justicia de paz, que bien atendida justifica por sí sola la existencia de un sistema de justicia municipal. Resolver los pequeños conflictos propios de la convivencia vecinal es en sí misma a una actividad pública de alto nivel que contribuye eficazmente a la paz pública.

13.- Un sistema de justicia ágil y eficiente.- Esta investigación propone establecer en la Constitución las bases a que se sujetará la ley al crear las formas y procedimientos que deberá adoptar este nuevo sistema de justicia, los que estarán diseñados de tal manera que permitan resolver con agilidad todos los problemas de justicia ordinaria que afectan sensiblemente a la población sin desdoro de las formalidades esenciales del procedimiento exigidas por la Constitución nacional, la justicia municipal deberá impartirse mediante un procedimiento que tenga como principales características la brevedad y la sencillez. Una especie de —justicia de martillo” construida sobre la base de lograr la conciliación de intereses, y sólo en caso de que esto no sea posible, resolver jurisdiccionalmente.

14.- Atención especial a la materia penal.- En lo concerniente a la materia penal es necesario advertir que en nuestra realidad práctica sigue siendo una mera ilusión la garantía individual contenida en la fracción VIII del artículo 20 de la Constitución nacional, en cuya virtud ningún proceso penal podrá prolongarse por más de un año, por lo que propongo establecer que el juez incurrirá en responsabilidad y que el proceso deba ser sobreseído por inobservancia de ese derecho fundamental.

Para agilizar el proceso se propone introducir la posibilidad de que las personas acudan espontáneamente ante su juez, sin necesidad de esperar que éste libere el tradicional orden de aprehensión o de presentación, y que si al rendir su declaración preparatoria confiesa los hechos, o en su caso se allana a las pretensiones del órgano titular de la acción penal, el juez resuelva sin mayor dilación, salvo que por razones de orden público considere indispensable recabar material probatorio adicional.

Esta investigación propone introducir a la justicia penal las figuras procesales de la confesión de los hechos y del allanamiento, formulados ambos por el acusado y su defensor de manera libre y espontánea. Propongo disponer que la nueva Ley de Justicia Municipal establezca un juicio sumario al que puedan acudir los acusados y sus defensores en los centenares de procesos que hoy se siguen en los juzgados penales por *delitos no graves*, en los que pocas veces la defensa controvierte los hechos materia de la acusación.

La experiencia ha dicho que los procesos suelen llegar a sentencia después de meses o inclusive de años, con los mismos elementos probatorios presentados por el Ministerio Público en el momento de la consignación. El acusado suele estar confeso y no tener interés en negar ante el juez que los hechos ocurrieron tal como aparece en la acusación ministerial. En estos casos el proceso resulta innecesario y su duración y las molestias inherentes constituyen la verdadera pena que se impone al inculpado. Meses o años de estar sujeto a un proceso penal en espera de que concluyan las innecesarias formalidades, a fin de cuentas la pena decretada en la sentencia se resuelva en una multa y/o en el pago de la reparación del daño.

15.-Análisis de los argumentos en contra.- Contra esta disminución de formalidades procesales podrían levantarse voces que bajo el criterio tradicional del proceso mexicano plantearan una posible inconstitucionalidad, pero a la postre resultarían infundados. Esos argumentos podrían decir que conforme al artículo 19 de la Constitución nacional el auto de vinculación a proceso, es una pieza indispensable en todo proceso penal; que resulta jurídicamente imposible llegar a una sentencia sin que previamente se haya dictado una resolución de ese tipo y seguido por todas sus fases un proceso completo. Empero, *una nueva lectura de ese precepto supremo nos conduce a considerar que el auto de formal prisión no es estrictamente indispensable para llegar a una sentencia penal*. A continuación lo conducente del párrafo quinto del referido artículo 19:

*“Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente...”*

Este numeral protege al acusado para que no se le juzgue por un delito distinto del que fue materia del proceso. Esta importante medida protectora de la libertad personal, no obstante, no se opone a que las leyes procesales establezcan hipótesis en que, dada la sencillez del debate, seguir un proceso sea innecesario. Si por la sencillez del caso no se requiere abrir un proceso, tampoco será innecesario que para llegar a la sentencia se dicte previamente un auto de formal prisión.

En los casos en que el acusado y su defensor, debidamente impuestos del contenido de la acusación ministerial, formalizan ante su juez una confesión expresa o un allanamiento a la consignación, y en el mismo acto piden que en lugar de los tradicionales autos, se dicte la sentencia de fondo que corresponda, no se ve obstáculo constitucional para que esa solicitud sea obsequiada en aras de la garantía constitucional de brevedad en el proceso.

Desde luego esta iniciativa considera esencial establecer en norma expresa que en estos casos será indispensable que el inculpado esté debidamente asesorado por un defensor con cédula profesional legalmente reconocida, y que además, en presencia del defensor y del Ministerio Público el juez explique al inculpado las consecuencias jurídicas de la confesión y del allanamiento que en su caso hubiere formulado.

Por todo lo anteriormente expuesto, y con apoyo en los artículos 17, 21, 115 y 116 de la Constitución nacional, en relación con los artículos 61, 88 y 125 de la Constitución estatal, tengo a bien proponer los siguientes puntos:

Primero.- Se adiciona al artículo 88, el inciso “c”, en donde manifieste la existencia de los **Juzgados Municipales**, para la impartición de justicia en los municipios del Estado de México, de acuerdo a la división espacial de los poderes en México, de igual forma la adición de un párrafo quinto a dicho artículo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para quedar de la siguiente manera:

*Artículo 88.- El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en:*

- a) *Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales;*

- b) *En tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados de cuantía menor; organizados de acuerdo a su competencia establecida en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente.*
- c) ***En Juzgados de Paz o Juzgados Municipales, mismos que se encargaran de los conflictos vecinales o de delitos no graves contemplados en el Código Penal del Estado de México.***

*El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran.*

*Los jueces y magistrados del Estado de México, en el ámbito de su competencia, al emitir sus resoluciones observarán en lo concerniente el respeto a los derechos fundamentales, a las libertades, derechos y garantías reconocidas por la Constitución Federal, esta Constitución, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, las leyes y reglamentos que el Estado establecen.*

*Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial.*

*La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.*

***El sistema de justicia de paz a cargo de los municipios operará con autonomía del Poder Judicial del Estado, sin ignorar las leyes y normas que de esta emana.***

*El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial que se apruebe para el ejercicio fiscal anual, no podrá ser menor al porcentaje que represente de los ingresos ordinarios del Estado, correspondiente al año inmediato anterior.*

*En ningún caso, el Presupuesto Anual de Egresos que se apruebe para el Poder Judicial del Estado, podrá ser inferior al 2.0% de los ingresos ordinarios del Estado, para el año fiscal de que se trate. De conformidad con las necesidades del servicio, dicho porcentaje se incrementara anualmente.*

Segundo.- Se adiciona un párrafo cuarto con siete incisos con relación a los jueces municipales al artículo 122 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para quedar como sigue:

*Artículo 122.- “los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la constitución federal, esta constitución, y demás disposiciones legales aplicables.*

*Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.*

*Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.*

***Previo acuerdo específico de los ayuntamientos, a propuesta del presidente municipal los gobiernos municipales del Estado podrán establecer un poder judicial municipal, que sin perjuicio de la justicia administrativa que ha venido atendiendo en los términos de la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos respectivos, se haga cargo de la justicia de paz en los términos que establezca la ley con arreglo a las bases siguientes:***

***a) Los jueces serán autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sólo estarán sujetos al imperio de la ley; dictarán sus resoluciones a verdad sabida y buena fe guardada, prevaleciendo en los procesos el principio de conciliación de intereses.***

***b) Conocerán de los conflictos vecinales de cualquier tipo y de los litigios civiles y mercantiles de cuantía menor; en materia penal conocerá de los delitos de menor entidad que la ley determine.***

**c) El procedimiento ante la justicia municipal será ágil, breve y sencillo, sin desdoro de las formalidades esenciales del procedimiento.**

**d) Los jueces municipales serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos previa terna que presentará el presidente municipal una vez que hubiere consultado la opinión formal de las instituciones públicas de educación superior del Estado; durarán en su cargo cuatro años y podrán ser ratificados hasta por dos veces si a juicio del ayuntamiento su desempeño hubiere contribuido a la mejora del sistema de justicia municipal.**

**e) Para ser juez municipal se requieren los mismos requisitos que esta Constitución prevé para los jueces del Poder Judicial del Estado.**

**f) Conforme a la fracción XIII del artículo 20 de la Constitución nacional, los procesos penales en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán durar más de un año, sin pena de decretar el sobreseimiento e imponer al juez la responsabilidad oficial que corresponda en los términos que establezca la ley.**

**g) Las sanciones pecuniarias que se impongan con motivo de los procesos ventilados ante la justicia de paz serán destinados a un fondo para el mejoramiento de la administración de justicia municipal. El ayuntamiento en Pleno vigilará que este fondo sea destinado precisamente a esa finalidad.”**

Tercero.- Al Juez Municipal debe ser designado por el Presidente Municipal, dicho nombramiento deberá ser ratificado en la primera asamblea de cabildo.

Cuarto.- Para ser Juez municipal se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento y vecino del Municipio en cuestión, con una residencia efectiva no menor de tres años, en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener más de 25 años de edad;
- III. Poseer título de licenciado en derecho expedido por autoridad legalmente facultada para ello y tener por lo menos tres años de ejercicio profesional;

- IV. No haber sido condenado por sentencia ejecutoria por delitos intencionales que ameriten pena privativa de la libertad; y
- V. Ser de honradez y probidad notorias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albi, Fernando, (1966) *La Crisis del Municipalismo*, Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, pp514
- Bielsa, Rafael, (1963) *Principios de Derecho Administrativo*, Edición 3, Editorial Ediciones de Palma, pp 1055
- Carta Europea de la Autonomía Local
- Dana Montaña, Salvador M, (1962) *Estudios de Política y Derecho Municipal*, Editorial Universidad de Zulia, pp 281
- De Coulanges, Fustel, (1982) *La Ciudad Antigua*, Editorial Plus Ultra, pp570
- Fix-Zamundio, Héctor, (1986) “*La Justicia Municipal en México*”, en *la Reforma Municipal en la Constitución*, Editorial Porrúa
- Greca, Alcides, (1948) *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, Edición 2, Editorial Imprenta de la Universidad de California
- Hauriou, Maurice, digitalizado 2007, *Derecho Administrativo y derecho Público*, Editorial Jurídica Universitaria, pp 157
- Héller, Hermann, (2004) *Teoría del Estado*, Editorial Comares, pp328
- Jellinek, Georg, (2000) *Teoría General del Estado*, Editorial Fondo de Cultura Económica, pp687
- Kelsen, Hans, (1949) *Teoría General del Estado*, Imprenta Universitaria
- Muñoz Virgilio, Ruiz Massieu Mario, (1979) *Elementos Jurídico-Histórico del Municipio en México*, Editorial Universidad Autónoma de México, pp250
- Ochoa Campos, Moisés (1997) *El Municipio y su Evolución Institucional*, Editorial BANOBRAS, pp260

- Ochoa Campos, Moisés, (1981) *El Municipio, su Evolución Institucional*, Editorial Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS pp260
- Ochoa Campos, Moisés, (1985) *La Reforma Municipal*, edición 4, Editorial Porrúa, pp557
- Ots Copdeti, José María, (1965) *El Estado Español en las Indias*, edición 4, pp184
- Posada, Adolfo (1936) *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, edición 4, Editorial Librería General de V. Suarez, pp 507
- Rendón Huerta B., Teresita, (1985) *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, pp446
- Robles Martínez, Reynaldo, (1993) *El Municipio*, Editorial Porrúa, pp262
- S. Marienhoff, Miguel, (1983) *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Abeledo-Perrot
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Municipal Para el Estado de Coahuila de Zaragoza
- Reglamento de la Justicia Municipal de Saltillo
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México