



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DEVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
CIUDAD UNIVERSITARIA

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA MUNICIPAL Y VALORES SOCIALES
LA TENSIÓN ENTRE LA FACTICIDAD Y LA VALIDEZ: EL CASO DEL MUNICIPIO DE OTHÓN

P. BLANCO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO PRESENTA
PASTORA MELGAR MANZANILLA

TUTOR: DANIEL MÁRQUEZ GÓMEZ

MÉXICO,DF

2012

A la excelsa Vaselisa, obstáculo y motor.

Al Dr. Daniel Márquez Gómez, por su guía, acompañamiento y paciencia.

GRACIAS.

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA MUNICIPAL Y VALORES

SOCIALES

LA TENSION ENTRE LA FACTICIDAD Y LA VALIDEZ: EL CASO DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO

Índice

Contenido	Página
Introducción	1
I. Conceptos Fundamentales	8
1. Valores	9
2. Justicia	11
3. Paz social	16
4. Estabilidad	17
5. Ineficacia e ineficiencia	17
6. Orden público y seguridad pública	19
7. Administración pública	21
7.1 Administración Activa y administración contenciosa	23
8. Función Administrativa y función jurisdiccional	25
9. Sistema de administración de justicia municipal	27
10. Conflictos municipales	30
11. Faltas de policía e Infracciones	33
12. Sanción administrativa	34
13. Legalidad	39
II. Sistema de Administración de Justicia Municipal y Valores	39
1. Los valores y el sistema jurídico	39
2. Los valores en la constitución mexicana	40
3. El Municipio como escuela de valor social	44
3.1 Evolución histórica del municipio	47
3.2 La conquista española y el papel del municipio	49
3.3 Naturaleza jurídica y definición del municipio	50

3.4 Fin del municipio y los valores sociales	53
3.5 El fin de la justicia municipal y el sistema de administración de justicia municipal	55
3.6 Valores y sistema de administración de justicia municipal	57
4. La evolución de la justicia municipal: Los principios rectores de la administración de justicia ciudadana	59
5. Sistema de justicia municipal	62
III. Marco Jurídico General de la función jurisdiccional del municipio	69
1. Normas constitucionales	69
1.1. El artículo 115 de la Constitución Federal	69
1.2. Artículo 21 Constitucional	75
2. Normas estatales relacionadas con el Municipio	81
2.1 Constitución estatal	81
2.2 Leyes en materia municipal que expiden las legislaturas locales	82
2.3 Otras leyes estatales	86
3. Normatividad en el orden municipal	87
IV. El Sistema de justicia municipal en Othón P. Blanco	90
1. Panorama general	90
2. Procedimientos estatales que impactan en la justicia municipal	94
2.1. Juicio Contencioso Administrativo en el nivel municipal	94
2.2. Justicia de Paz	96
2.3. Justicia Alternativa	97
2.4. Justicia Indígena	99
3. La justicia administrativa menor o de barandilla	101
3.1. El Juzgado Calificador del Municipio de Othón P. Blanco: estructura y funcionamiento	101
4. Del Recurso de Revisión en el municipio de Othón P. Blanco	122
5. Ineficacia del sistema de administración de justicia municipal de Municipio de Othón P. Blanco	125
5.1. Concepción errónea de la naturaleza del Juzgado	125

Municipal	
5.2. Falta de armonización en las normas jurídicas aplicables al municipio	128
5.3 Falta de recursos e infraestructura, recursos materiales e humanos	129
5.4 Poca importancia que se le asigna al Juzgado Municipal	130
V. Algunas formas de pensar la Justicia Municipal en el derecho comparado	131
1. Nacional	131
1.1. Torreón, Coahuila	131
1.2. León, Guanajuato	144
1.3. Palenque, Chiapas	153
2. Internacional	161
2.1. Argentina	162
2.1.1. Justicia de Faltas	167
2.1.2. Justicia de Paz	174
2.2. Estados Unidos	176
2.3. Venezuela	181
VI. Rescate e la justicia en el ámbito municipal	192
VII. Conclusiones	205
Bibliografía, Hemerografía, Legisgrafía y Cibergrafía	209

INTRODUCCIÓN

Alexis de Tocqueville planteó que el municipio era una escuela de democracia, en México constitucionalmente se establece que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Lo anterior refleja la trascendencia del municipio en la vida comunitaria y política mexicana, el municipio en nuestro país es “escuela de democracia”.

En este sentido, la vida de la gran mayoría de los mexicanos se desarrolla en el espacio municipal. Se podría decir que en ese ámbito los vecinos comparten los mismos problemas, tienen expectativas de desarrollo entrecruzadas, además, requieren iguales soluciones a las controversias que los afectan, porque en última instancia, la convivencia es cotidiana. Así, la vasta interacción y cercanía que se realiza en ese espacio nos permite afirmar, sin temor a exagerar, que es en el Municipio donde el vecino aprende a ser ciudadano.

No obstante, la misma cercanía puede ser un problema, debido a los múltiples conflictos sociales y los roces que están presentes en la interacción humana; entre las conductas más recurrentes que se presentan en el espacio municipal, y que impactan en la paz y estabilidad social, encontramos: insultos, disposición ilegal de basura, ruido exagerado, realización de necesidades fisiológicas en la calle, ingesta de alcohol inmoderada, escándalos en vía pública, riñas conyugales o familiares; inadecuada atención a los animales domésticos, estacionamiento de vehículos en las entradas de los vecinos; entrada ilegal de niños a predios de los vecinos para recoger pelotas u otros objetos de juego; cajas de ahorro en donde se incumple con los pagos o entregas de dinero; deudas de menor cuantía que no se pueden comprobar; etc.

Aun y cuando estas conductas parecieren de poca importancia, no se debe perder de vista que se deben resolver de manera eficiente para evitar que

originen conflictos graves que alteren el orden y la paz pública¹ al carecer de mecanismos institucionales para canalizarlos.

La base constitucional de la normatividad que se crea para delimitar las conductas que se consideran como actos incívicos y cuyo control es la base misma para la conservación del orden público, parte del artículo 115, fracción II, párrafo segundo, constitucional, que desde la reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, consolida políticamente al municipio como un nivel de gobierno y lo faculta para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción, que constitucionalmente deben organizar la administración pública municipal; regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos, y asegurar la participación ciudadana y vecinal.

El contenido de esta norma tiene como objeto establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre esa administración y los particulares, sujetándose a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Como se advierte, a través de este instrumento constitucional, se faculta al municipio para incidir en la administración de justicia municipal, por lo que nos preguntamos ¿El municipio debe crear a un órgano que de respuesta a los conflictos sociales que se generen en ese ámbito?

Si la respuesta es afirmativa podremos aseverar que el fin esencial de la normatividad municipal contenida en los bandos de policía y por consiguiente de la justicia municipal, es constituir el soporte que garantice la convivencia pacífica y la tranquilidad de las personas dentro del territorio municipal.

En la medida en que se realice eficazmente el orden público a este nivel, se favorece a la sensación de seguridad de las personas y su confianza en las autoridades, nulificando así la posibilidad de que el contexto normativo se vuelva

¹ Cfr. Robles Martínez, Reynaldo; El Municipio, México, Porrúa, 1998, p. 161.

más permisible para la comisión de delitos de gran impacto social. Sin embargo, uno de los problemas que impactan para lograr ese objetivo, es que en la esfera municipal se tiende a soslayar el valor de la justicia relegándola al olvido.

La tensión entre facticidad y validez se muestra en la pugna entre planteamientos normativistas, que siempre corren el riesgo de perder el contacto con la realidad social, y planteamientos objetivistas que eliminan todos los aspectos normativos.² Así, en el ámbito de las infracciones y faltas, que corresponde a la justicia municipal, se observa una divergencia entre la normatividad constitucional garantista y la normatividad municipal ausente de efectividad y concreción; pero para complicar el panorama surge una tensión entre la normatividad y los hechos que se disciplinan en términos de normas en ese nivel de aplicación del derecho.

Como lo asevera Salvador Valencia Carmona que: “Hasta ahora las infracciones y faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, así como las establecidas por otros reglamentos municipales, han estado sujetas en la mayoría de los ayuntamientos del país, a las facultades discrecionales de sus autoridades”,³ lo que implica que, atendiendo a la discrecionalidad en el ejercicio de la función de justicia en el nivel municipal, los jueces de esta instancia ejercen sus funciones sin apego a la ley; que están expuestos a la “llamada” del presidente Municipal “instruyendo” sobre cómo resolver un asunto; o a la desobediencia de los policías, quienes prefieren seguir las instrucciones del Director de Seguridad Pública Municipal y no las del juez, a pesar de que legalmente son sus auxiliares; y por supuesto, también están expuestos al peligro de la corrupción.

Tampoco podemos soslayar que un problema que afecta a la institución municipal es la carencia de recursos, como lo señala Rafael Martínez de Escobar: La base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está (en) la

² Cfr. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho del Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, int. Manuel Jiménez Redondo, Valladolid, Esp., Trotta, 1998, p. 68.

³ Valencia Carmona, Salvador; “Justicia Municipal” Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. 11, p. 56.

libertad económica,⁴ en el caso de juzgados municipales advertimos una carencia ancestral de recursos de todo tipo (humanos, materiales y financieros).

En este sentido, si el municipio es “escuela de democracia”, también debería ser escuela de ciudadanía y, por supuesto, de institucionalidad, o sea, de apego a la ley como regla de convivencia social. Sin embargo, los problemas que hemos advertido nos muestran la distancia entre el ideal constitucional y la realidad municipal.

Por lo anterior se advierte que en el primer nivel de la administración de justicia, la municipal, las respuestas son incompletas, insatisfactorias, inadecuadas y, en algunos casos, fuera del derecho, que las normas jurídicas en las que se apoya se incumplen e, incluso, existen contradicciones sistémicas, además, que en nivel de gobierno municipal existe desinterés por este sistema de administración de justicia. Lo muestra la tensión entre facticidad y validez, esto es, un divorcio entre los hechos y el derecho.

Así, nos preguntarnos: ¿El sistema de administración de justicia municipal debe cumplir con los valores de justicia, imparcialidad, efectiva resolución de conflictos, paz social y estabilidad, transformándose en un espacio que permita el sano desarrollo comunitario o social, al encausar los conflictos vecinales y municipales en el ámbito de la institucionalidad? ¿Al cumplir con estos valores el sistema de justicia municipal estará incidiendo en el desarrollo de los ciudadanos, del municipio en general y estará abonando a la institucionalidad de la nación?

Las respuestas a estas preguntas son claves puesto que de ellas depende esclarecer cuál es la función de la justicia municipal en la “escuela de democracia” que es el municipio. Como se advierte las posibles respuestas tienen una dimensión política, una jurídica y otra social, además, que se encuentran aspectos de orden filosófico, sobre todo para abordar el tema de la justicia.

⁴Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. III, p. 2292.

Cabe destacar que atendiendo a su trascendencia, y al hecho de que el Municipio es el primer punto de contacto entre las autoridades y el ciudadano, esto es, efectiva escuela de legalidad e institucionalidad, esperábamos encontrar varios estudios relacionados con el tema. Sin embargo, al revisar autores mexicanos de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Derecho Municipal, advertimos que el tema de la justicia municipal se aborda limitadamente o de plano se ignora; lo que muestra lastimosamente el grado de desinterés por el tema. Así, estas preguntas han quedado sin respuesta en la doctrina mexicana. Por otra parte, el legislador no parece estar consciente del papel que puede jugar la justicia municipal como escuela de convivencia, legalidad, estabilidad y paz social.

En este sentido, las preguntas que formulamos sólo pueden tener respuesta si entendemos que mediante el proceso normativo correspondiente, la construcción axiológica adecuada e intrínseca exigencia de los valores éticos satisfará las inquietudes de la vida social en la que estamos inmersos todos.⁵ Así consideramos necesario investigar sobre el sistema de administración de justicia municipal para poder determinar sus aciertos y sus faltas y así contribuir a la realización de los objetivos y fines de la justicia municipal dentro de un marco de respeto a los derechos humanos propios de un estado constitucional de derecho, para que las instituciones municipales continúen contribuyendo al orden y a la paz pública.

En consecuencia como hipótesis tentativa establecemos que, si el sistema de administración de justicia municipal debe cumplir con los valores de justicia, imparcialidad, efectiva resolución de conflictos, paz social y estabilidad, transformándose en un espacio que permita el sano desarrollo comunitario o social, al encausar los conflictos vecinales y municipales en el ámbito de la institucionalidad; entonces al cumplir con estos valores el sistema de justicia cívica estará incidiendo en el desarrollo de los ciudadanos del municipio en general y estará abonando a la institucionalidad de la nación.

⁵ Cfr. Martínez Pineda, Ángel, *Derecho y propedéutica democrática*, México, Cárdenas Editor, 1998, p. 8.

Pero, como sub-hipótesis establecemos que si existe un deficiente esquema normativo colmado de vaguedad, ambigüedad, lagunas y antinomias que permite discrecionalidad, arbitrariedad, ilegalidad, parcialidad y carencia de recursos en el sistema de administración de justicia municipal en lo general y en el municipio de Othón. P. Blanco, en lo particular, entonces se debe transitar a un sistema de administración de justicia ciudadana que permita hacer realidad los valores de justicia, imparcialidad, efectiva resolución de conflictos, paz social y estabilidad, transformándose en un espacio que permita el sano desarrollo comunitario o social, al encausar los conflictos vecinales y municipales en el ámbito de la institucionalidad.

Para analizar nuestro objeto de conocimiento, el municipio y sus disfunciones en el nivel de la administración de justicia, acudimos a los métodos lógicos (deducción e inducción), y a los epistemológicos (observación, análisis, síntesis, etc), en lo que se refiere a las técnicas utilizamos predominantemente la documental-jurídica.

Por lo anterior, en el capítulo primero abordamos el tema de los conceptos fundamentales para nuestra investigación, destacando los aspectos polémicos de la delimitación conceptual; en el capítulo segundo abordamos el tema de la administración de justicia municipal y los valores considerando que el régimen de justicia menor debe realizar determinados fines que aporten beneficios a la colectividad, lo que nos lleva a realizar una indagación vinculada con la filosofía del derecho y la ética; posteriormente, en el capítulo tercero nos ocupamos del marco jurídico general de la función jurisdiccional del municipio, en el capítulo cuarto, analizamos el sistema de administración de justicia municipal, tanto en lo general, como en lo particular tomando como ejemplo el caso del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, porque lo consideramos un caso paradigmático que puede aportar respuestas a problemas similares que tienen otros municipios del país en la materia; el capítulo quinto lo dedicamos al derecho comparado, tanto en el ámbito interno en el nivel de otros municipios, como en el campo internacional tomando como base otros países, como Argentina, Estados Unidos y Venezuela; por último, en el capítulo sexto, se destaca la necesidad de

rescatar la justicia en el nivel municipal y constituye el apartado propositivo del trabajo.

En esta investigación, en términos generales, indagamos sobre objeto o fin de la justicia municipal, y mostramos las causas de su ineficacia y sus consecuencias, establecemos que en este primer nivel de contacto entre la administración de justicia y el ciudadano se debe cumplir con los valores de justicia, imparcialidad, efectiva resolución de conflictos, paz social y estabilidad, para permitir el sano desarrollo comunitario o social, al encausar los conflictos vecinales y municipales en el ámbito de la institucionalidad.

Con estos antecedentes, hacemos una propuesta sobre como se debe abordar la justicia municipal en el municipio de Othón P. Blanco para que ésta pueda cumplir con su finalidad, sin olvidar que el ejemplo, en nuestra opinión es paradigmático para todos los municipios del país, en la medida en que muchos de ellos comparten las disfunciones que analizamos y podrían aplicar las propuestas que se realizan en la presente investigación. Con lo anterior contribuimos al avance de los instrumentos jurídicos que aplica el municipio para llevar la justicia a su población.

I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Iniciar una tesis con la delimitación de “conceptos fundamentales” puede parecer anacrónico. Entonces una primera objeción sería que nos encontramos fuera del “tiempo”. Aceptando la necesidad de clarificar “conceptos fundamentales”, otra objeción temprana sería que los tres únicos “conceptos fundamentales” de la presente tesis serían: “municipio”, “valor” y “sociedad”, atendiendo al título de la misma.

A la primera objeción respondemos que nuestro propósito inicial no es generar debates innecesarios de orden filosófico o lingüístico sobre el alcance y sentido de los términos, nuestra pretensión es más modesta: fijar el uso que se le dará en el presente trabajo a determinadas palabras, lo que es válido en un trabajo de investigación. En lo que se refiere a la segunda objeción la cuestión es más compleja, porque en rigor estricto este trabajo debería empezar definiendo al municipio. Sin embargo, un lector atento encontrará que no es así.

La explicación es simple, aunque parezca verdad de “Perogrullo” toda investigación debe partir del análisis del fenómeno. En el caso concreto para delimitar al municipio, tarea que abordaremos en el capítulo siguiente, es importante dejar en claro qué entendemos por otras abstracciones, como es el caso de valores, justicia, paz social, estabilidad, eficacia y eficiencia a partir de sus contrarios ineficacia e ineficiencia, orden público y seguridad pública, administración pública diferenciándola de la administración activa y administración contenciosa, función administrativa y función jurisdiccional, sistema de administración de justicia municipal, conflictos municipales, faltas de policía e Infracciones, sanción administrativa y, por supuesto, legalidad.

La idea clave no es incidir en el debate que se puede desprender de estos conceptos, sino clarificar estas ideas con la pretensión de obtener un marco uniforme de operación del valor social justicia en el marco del municipio, por lo que hecha la presente explicación, continuamos con nuestra investigación.

1. Valores

La idea de “valor” refiere inmediatamente a la palabra “ética”, para efectos de clarificación conceptual estableceremos que “ética” y “moral”, en su etimología *ethos* y *mos*, significan hábito.⁶ Una cuestión temprana es las formas de manifestación del fenómeno ético, como lo destaca Eduardo García Máynez, el pensamiento ético occidental se ha manifestado a lo largo de la historia, bajo cuatro formas fundamentales que es posible caracterizar de modo preciso. Tales formas –que mencionaremos siguiendo el orden de su aparición– reciben los nombres de ética empírica, ética de bienes, ética formal y ética valorativa.⁷

Según Eduardo García Máynez la ética sería una teoría de las costumbres. Las costumbres integran lo que se denomina moralidad positiva de un pueblo o una época entendidas como practicas en las que se halla unida la convicción, en quienes las realizan, de que lo normal, lo acostumbrado, es al propio tiempo, lo obligatorio o debido.⁸

Para el autor, la ética se puede considerar una rama de la filosofía general que se propone definir y explicar la moralidad positiva, o sea, el conjunto de reglas de comportamiento y formas de vida a través de las cuales tiende el hombre a realizar el valor de lo bueno. Así a pesar de los cambios temporales y espaciales, el sentido de lo ético es que se trata de formas de vida y reglas de conductas que tienden a realizar ese valor “bueno”. Por lo que las morales históricas son manifestaciones de un solo fenómeno de cultura, lo que la vida

⁶ Desde otro punto de vista, José Luis Aranguren distingue entre *Ethos* y *Éthos*, ambas palabras griegas que dieron origen a ética en su sentido amplio. *Ethos* se refiere al carácter que se logra mediante el hábito en sus dos variantes: como principio de los actos, es decir, como fuente que se forma a través de los hábitos; y como resultado, es decir como carácter que se consigue por hábito. *Éthos*, por otra parte, se refiere a los distintos hábitos (vicios y virtudes –moral). Señala el autor que la ética moderna ha restringido a la ética ocupándose únicamente de los actos morales y de los hábitos, relegando su sentido como carácter adquirido por hábito. Lo anterior podría ser, según el autor, por la etimología latina en donde existe una sola palabra, *mos*, para *Ethos* y *Éthos*. Sin embargo, *mos* abarcaba las distintas acepciones mencionadas, es decir, se refería como *Ethos*, al modo de ser o carácter; y también como *Éthos* a la costumbre y hábitos. Es solo posteriormente que ocurre el desgajamiento y se relega el *Ethos* como carácter moral y se considera solo el *Éthos*, los distintos hábitos. Cfr. Aranguren, José Luis, “Ética”, en *Revista de Occidente*, 4ª ed., Madrid, Alianza, 1968, pp. 23-30.

⁷ Cfr. García Máynez, Eduardo; *Ética*, 26ª ed., México, Porrúa, 1990, p. 30.

⁸ *Ibidem*, p. 11.

mora de los individuos y pueblos aparece como un *factum* cuya explicación corresponde a la ética.⁹

Además, la ética, en opinión del autor a la que nos adherimos, es una ciencia normativa, en cuanto descubre y explica normas; esto es, muestra al hombre los valores y principios que guían su marcha por el mundo, afina y desarrolla su sentido moral e influye en su conducta. En este contexto, la ética se refiere a un complejo de normas, que encuentran su fundamento en la serie de valores denominados “valores de lo bueno”. Por lo que la ética comprende el problema del deber y el problema de lo valioso. Así la ética es en primer lugar axiología, teoría de los valores o disciplina axiológica.¹⁰

Como lo destaca Alfredo Araujo, en el horizonte de la filosofía moral se encuentran diversos problemas que constituyen un motivo perenne para la reflexión y la argumentación. Entre los problemas relevantes están el de la libertad, el fundamento de la obligatoriedad, el del fin último de la acción, el de la justificación, naturaleza y relaciones de los valores y del conocimiento moral, así como del deseo y su relación también con la moral. Para el autor, estos problemas tienen vigencia y actualidad no sólo porque se refieren al obrar humano en el cual todos estamos diariamente implicados, sino también por la trascendencia que la acción moral tiene en el futuro del destino de la humanidad.¹¹

Lo anterior por sí mismo justifica la necesidad de estudiar a la axiología que es la rama de la filosofía encargada del estudio de los valores. Sin embargo, no podemos ignorar que como en este trabajo pretendemos encontrar los valores que subyacen en un sistema de justicia municipal, en el caso concreto el del Municipio de Othón P. Blanco, la necesidad del análisis del tema de los valores se vuelve más imperiosa.

Los valores permiten advertir cómo el ser individual impacta en lo social, en el ámbito natural de las relaciones con otros y la generación de la libertad y el

⁹*Ibidem*, pp. 12-13.

¹⁰*Ibidem*, pp. 14-16.

¹¹ Cfr. Araujo, Alfredo; introducción a los problemas de la axiología, México, SUA-FFyL-UNAM, 2006, p. 9.

orden. Así, para Max Scheler el ser determinable por valores que esperamos en el futuro, y por valores pretéritos que momentáneamente no influyen sobre nuestro estado, es, por ello, un signo característico y seguro de la libertad.¹²

El estudio de los valores, se divide en dos grandes grupos: el subjetivismo que tiene como uno de sus máximos exponentes a Ralph Barton Perry, y el objetivismo que cuenta con Max Scheler como uno de sus mejores exponentes. Los subjetivistas sostienen que no hay valor sin valoración. Por lo tanto, el elemento más importante será el sujeto quien valora utilizando los criterios de placer, deseo y el interés. Estos tres criterios, vinculados entre sí, se encuentran en la psique del sujeto. Las cosas serán valiosas en la medida que produzcan placer, se les desea o son del interés del sujeto.

Los objetivistas, en cambio, argumentan que el valor reside en la calidad y constitución del objeto. Los valores existen independientemente del sujeto; son además absolutos e inmutables. Lo nutritivo es nutritivo a priori y siempre será nutritivo. Para el objetivismo el valor es independiente de la conciencia y del hombre.

Risieri Frondizi reconcilia estas dos posturas.¹³ Para él, los valores son “la síntesis de reacciones subjetivas frente a cualidades que se hallan en el objeto.”¹⁴ Así pues, los factores dinámicos, sujeto y objeto, entran en una relación compleja. Nos dice que el valor es una cualidad estructural, porque constituye una unidad concreta, dependiendo de sus miembros pero con propiedades propias, ajenas a sus partes constitutivas. Esta cualidad estructural se desarrolla de la reacción de un sujeto frente a las propiedades de un objeto, se da en un entorno físico y humano establecido. Esta situación físico-humano en que se interrelacionan el sujeto y el objeto contiene los siguientes elementos:

1. Ambiente físico.- Condiciones físicas como la temperatura y clima que afectan el comportamiento y el deber ser del comportamiento de las personas, y por lo tanto también su escala de valores.

¹² Cfr. Scheler, Max, *Metafísica de la libertad*, Argentina, editorial Nova, 1960, p. 18.

¹³ Frondizi, Risieri, *¿Qué son los valores? Introducción a la axiología*, 3ª ed., duodécima reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹⁴ *Ibidem*, p. 199.

2. Ambiente cultural.- se refiere a la creación cultural del hombre dentro de un sector específico al que pertenece, así como las influencias de otros sectores.
3. Medio social.- está constituido por estructuras sociales, estructuras políticas, estructuras económicas, creencias, supuestos, prejuicios, formas de actuar, etc., de una comunidad determinada.
4. Conjunto de necesidades, expectativas, aspiraciones y posibilidades de cumplirlas.
5. Factor tempo-espacial.- se refiere a acontecimientos o hechos, sean humanos o naturales que ocurren en un determinado lugar y tiempo y que influyen de alguna manera a personas o comunidades. Como ejemplos de estos acontecimientos podemos mencionar: revolución, prosperidad, creaciones artísticas o literarias, guerras, desastres naturales, etc.

Todos estos elementos situacionales, dice Frondizi, “forman parte de la constitución del valor”.¹⁵ Sin embargo, como se advierte, a todos estos elementos: el ambiente físico, la cultura, el entorno social, los elementos subjetivos, como las necesidades y expectativas, y el espacio y tiempo, que constituyen el valor, se les debe agregar el elemento subjetivo, que se contiene en la “reacción del sujeto frente al objeto”, lo anterior implica un entorno elevado de subjetividad en la idea de “valor”. Además, señala el autor referido, los valores de los individuos o de las comunidades forman un sistema jerarquizado complejo ya que no son fijos ni absolutos sino dependientes de los factores: sujeto, objeto y situación.

Podemos decir entonces, que los valores son cualidades estructurales que nacen de relaciones complejas entre sujeto(s) y objeto(s) dinámicos, en situaciones concretas, que ejercen influencia en la constitución misma de los valores, y que forman un esquema cambiante; y constituyen parámetros para el actuar de las personas en miras a alcanzar fines.

¹⁵*Ibidem.*, p. 218.

Sin embargo, la idea no es centrarse en valores personales, por racionales que parezca, sino más bien enfocarse en valores sociales, como la justicia, la paz y la seguridad jurídica, buscando que esos “valores” compartidos por colectivos orienten la impartición de justicia en el ámbito municipal.

Aquí se podría decir que buscar valores individuales, atendiendo a la diversidad de seres humanos que existen en nuestro planeta, es complicado, entonces también se puede sostener que la búsqueda de valores “sociales” pasa por la determinación de los valores individuales.

Entendemos que el tema es polémico, sin embargo, consideramos que al menos existe un consenso de que el orden jurídico debe realizar como mínimo el valor “justicia”, no como una aspiración personal, sino como un valor como se desprende del contenido del artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si aceptamos que la idea de “justicia” plasmada en la constitución forma parte del proyecto de nación que nos otorgamos los mexicanos, entonces debemos también concluir que la justicia así entendida es un valor social.

Así, en la presente tesis partiremos de esa idea de valor para referirnos a los fines que debe cumplir la administración de justicia en el ámbito municipal, pero considerando que esa delimitación no es absoluta, por lo que la modificaremos en la medida en que los datos disponibles nos muestren esa necesidad.

2. Justicia

Decantada la idea de valor en los términos destacados en el apartado anterior, corresponde ahora analizar el concepto de justicia. Constantemente en el nivel de toma de decisiones políticas se alude a la “justicia”, pero, ¿de qué se habla cuando se utiliza el concepto justicia? ¿Cómo se relaciona la justicia con los valores que deben realizarse en el Municipio?

Existen diversas definiciones de justicia:¹⁶ Que es una de las cuatro virtudes cardinales,¹⁷ que inclinan a dar a cada uno lo que le corresponde o pertenece. Atributo de Dios por el cual ordena todas las cosas en número, peso o medida. Se concibe como derecho, razón, equidad. También se sostiene que es el conjunto de todas las virtudes, por el que es bueno quien las tiene, asimismo se dice que es lo que debe hacerse según derecho o razón.

Refiriéndose a la pregunta ¿qué es justicia? Hans Kelsen aseveró: “Ninguna otra cuestión se ha debatido tan apasionadamente, ninguna otra cuestión ha hecho derramar tanta sangre y tantas lagrimas, ninguna otra cuestión ha sido objeto de tanta reflexión para los pensadores más ilustres de Platón a Kant. Y, la pregunta sigue sin respuesta. Parece ser una de esas cuestiones que la sabiduría se ha resignado a no poder contestar de modo definitivo y que solo pueden ser replanteadas”.¹⁸

De lo expresado por Kelsen, se percibe lo difícil que puede ser definir la justicia, sin embargo, una de las definiciones clásicas de la justicia la considera como: *La constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo*. Pero, no podemos ignorar que esta definición de Ulpiano es meramente operativa pues manda a dar a cada quien lo suyo, sin indicar que es lo suyo de cada quien. Los *Praecepta Iuris* del mismo Ulpiano: *honeste vivere* (vivir honestamente), *alterum non laedere* (no dañar a otro) *ysuum cuique tribuere* (dar a cada quien lo suyo) puede complementar la definición.

De los elementos anteriores, el primero constituye una obligación para el sujeto, en cambio, el segundo y tercero son obligaciones frente a los otros, esto es, no causarles daño y darles lo que les corresponde, por lo que podrían ser elementos objetivos para determinar que corresponde a cada quien, en términos de la definición de Ulpiano.

Lo anterior se puede refinar con las aportaciones de Aristóteles, para él, la justicia es el hábito que dispone a los hombres a hacer cosas justas, por el cual

¹⁶Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid, Espasa-Calape, 1992, p. 859.

¹⁷Las cuatro virtudes cardinales son: justicia, templanza, prudencia y fortaleza.

¹⁸Kelsen, Hans, *¿Qué es la justicia?*, (trad. Albert Calsamiglia) España, Editorial Planeta-Agostini, 1993, p. 35.

obra justamente y quieren las cosas justas. Lo justo es lo que produce y protege la felicidad y sus elementos en la comunidad política. La justicia es la virtud perfecta, sin embargo, no son lo mismo. Cuando es para otro, es la justicia, cuando es para uno mismo, constituye un hábito.¹⁹

En *La Política*, Aristóteles destaca que el bien de la ciudad es la justicia, a la que considera el bienestar público. Considera a la justicia como cierta igualdad, o sea, que la justicia es algo objetivo en relación con las personas y que debe haber igualdad entre los iguales, también argumenta en torno a las cosas sobre las que debe existir igualdad y sobre cuales, la desigualdad.²⁰

En el ámbito municipal los fines de la justicia municipal deben distinguirse del concepto de bien común, como lo destaca Gustav Radbruch: “La justicia presupone la existencia de un conflicto, mientras que la idea de bien común lo niega, o por lo menos, no le presta atención alguna. Así la idea de justicia exige que la idea de bien común soporte el ser puesta en balanza con los intereses justificados del individuo; contrariamente a la idea de bien común, ella tiene un carácter individualista-liberal. La justicia está caracterizada por los principios de igualdad y de la generalidad, principios extraños a la idea de bien común”.²¹

Como lo recalca Gustav Radbruch: “La médula de la justicia es la idea de igualdad. Desde Aristóteles se distinguen dos clases de justicia, en cada una de las cuales se plasma bajo una forma distinta el postulado de igualdad. La justicia conmutativa representa la igualdad absoluta entre una prestación y una contraprestación (...). La justicia distributiva preconiza la igualdad proporcional en el trato dado a diferentes personas. (...) Si consideramos el Derecho privado como el Derecho entre personas equiparadas y el Derecho público como el que rige entre personas supraordinadas y subordinadas, tendremos que la justicia

¹⁹ Cfr. Aristóteles, *Ética nicomaquea*, vers. e int., Antonio Gómez Robledo, 19ª ed., México, Porrúa, 2000, pp. 58-59.

²⁰ Cfr. Aristóteles; *La política*, vers. e int., Antonio Gómez Robledo, 19ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 210.

²¹ Le Fur, Delos, Radbruch, Carlyle, *Los fines del Derecho. Bien común, justicia, seguridad*, tr. Daniel Kuri Breña, 3ª ed., México, Facultad de Derecho-UNAM, 1997, p. 63.

conmutativa es propia del Derecho Privado y la distributiva característica del Derecho Público”.²²

En nuestro caso consideramos útil acudir al ordenamiento jurídico, para determinar qué es lo suyo de cada quien. Así, en el ámbito municipal, lo suyo de cada quien lo determina el orden jurídico desde la Constitución en donde se plasman las “reglas del juego”,²³ hasta los reglamentos y circulares, considerando la jerarquía de las leyes y por lo tanto, que todo el ordenamiento jurídico debe estar armonizado y contribuir a la efectividad de la constitución, nunca desvirtuándolo.

3. Paz social

Otro de los valores que se pueden realizar a través del derecho es la “paz”. El término paz hace referencia a la ausencia de guerra o lucha. Es indicativo de la presencia de un estado de tranquilidad.²⁴ En el estado de paz existe quietud y sosiego general con buena correspondencia de unos con otros.²⁵

De lo anterior, podemos entender a la paz social como ese estado de tranquilidad y sosiego general de una sociedad determinada en donde hay ausencia de guerra, y están satisfechas las necesidades básicas de la persona. Consecuentemente, los miembros de la sociedad estarán en la posibilidad de desarrollar al máximo sus potencialidades. Esto es, tendrá la posibilidad de desplegar su proyecto de vida.

La paz es uno de los valores jurídicos por excelencia, como lo destaca Daniel Kuri Breña: “Creemos que entre los grandes problemas de la paz, figura preeminentemente la preocupación por una ordenación más justa de la

²² Radbruch, Gustav, *Introducción a la filosofía del Derecho*, 1ª ed. En esp., 4ª reimp., tr. Wesenlao Reces, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 31-32.

²³ Siguiendo a Vladimir Naranjo, consideramos que en la Constitución se establece la organización del ejercicio del poder en el Estado, desde este punto de vista, la Constitución establece las reglas del juego de la vida institucional; también en ella se consagran los principios que sirven de guía para la acción de los órganos de poder público, reflejando determinada filosofía política, aquella perteneciente al pueblo del Estado en cuestión. Cfr. Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, 7ª ed., Bogotá, Temis, 1997, pp. 333 y 334.

²⁴ Moliner, María, *Diccionario del uso del español*, Madrid, Editorial Gredos, 1975, t II, correspondiente a las letras de la “H” a la “Z”, p. 673.

²⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la española*, *Op. cit.*, nota 9, p. 1101

convivencia humana, tanto de los hombres dentro del Estado y frente a él, cuanto de los Estado en la comunidad mundial. Esta estructuración social descansa sobre tres pivotes esenciales: Justicia, Seguridad, Bien Común.”²⁶

En el ámbito municipal, para que esté presente la paz social, es de gran importancia la actividad administrativa del municipio en cuanto a que a través de ella se proveen de los servicios básicos indispensables para la vida diaria de la comunidad. Tan importante y fundamental para la paz social es la función del sistema de administración de justicia municipal, pues sirve de control social al resolver los conflictos de manera eficaz, asegurándose del mantenimiento de un estado de derecho y velando por los derechos y libertades de las personas.

Con esta función, se procura un estado de tranquilidad, sosiego, respeto, solidaridad y buena relación entre los miembros de la comunidad.

4. Estabilidad

La estabilidad implica la cualidad de estable, que a su vez da a entender una ausencia de peligro de caer, de descomponerse, de cambiar o de desaparecer.²⁷ Podemos decir pues, que hay estabilidad cuando algo se mantiene o conserva su identidad en virtud de que realiza o cumple su fin.

Desde este punto de vista se puede identificar la estabilidad con la paz, aunque por supuesto no son lo mismo, pero para los efectos de este trabajo estimaremos que la condición natural de las sociedades es la paz, entendida como la tranquilidad, lo que implicaría que la estabilidad sería *condictio sine qua non* de la institucionalidad social.

5. Ineficacia e ineficiencia

Otra de las cuestiones que debemos considerar es cuándo se puede considerar que se cumplen los fines de la asociación política. Lo anterior nos lleva a los problemas de la eficiencia y eficacia, y a sus reflejos o negaciones: ineficacia e ineficiencia.

²⁶ Kuri Breña, Daniel; “Prólogo” en Le Fur; Delos; Radbruch; Carlyle; *Los fines del Derecho*, p. 9.

²⁷ Moliner, María, *Diccionario del uso del español*, *Op. cit.*, nota 13, t. I, p. 221.

Según el Diccionario de la Real Lengua Española,²⁸ la eficacia es “la virtud, actividad, fuerza y poder para obrar”. Y, la eficiencia, “la virtud y facultad para lograr un efecto determinado”. La eficacia es “la cualidad de eficaz”, siendo eficaz un adjetivo que “se aplica a las cosas que producen el efecto o prestan el servicio a que están destinadas”.²⁹ Se aclara que el término eficaz se utiliza más para las cosas, mientras que “eficiente” se aplica a personas u organismos.

Siguiendo a María Moliner, “eficiencia es la cualidad de eficiente”; y eficiente “se aplica a lo que realiza cumplidamente la función a que está destinado”.

Entonces, *Ineficacia* es la “cualidad de ineficaz”; mientras que *ineficaz* “Se aplica a las cosas que no producen el efecto que se busca con ellas”. De igual forma, *ineficiente* “se aplica a lo que no produce efecto o no produce bastante efecto”. Son sus sinónimos, *inefectivo* e *inoperante*. Es decir, la persona que no tiene la cualidad de eficiente; que no realiza cumplidamente la función a que está destinado.

De las anteriores definiciones se desprende que el elemento indispensable para otorgarle la cualidad de ineficaz o ineficiente a alguna cosa, persona, órgano, institución, es su objetivo, finalidad o razón de ser. Se necesita saber cuál es su función; a que está destinado. Será ineficaz o ineficiente, entonces, en la medida en que no produzca el efecto o función a que está destinado; y será eficaz o eficiente en la medida que logre sus objetivos y produzca el efecto o función que fundamenta su razón de ser.

En este orden de ideas, un sistema de administración de justicia en general, y la municipal en particular, será eficaz o ineficaz, en la medida en que logre administrar justicia, resolver casos concretos de conflictos aplicando la ley.

En el ámbito municipal, específicamente en la administración de justicia, la eficacia se relaciona con el logro concreto de los fines de lo jurisdiccional: dirimir los conflictos que se presentan para lograr la justicia y preservar la estabilidad en el ámbito municipal; en cambio la eficiencia significa realizar lo más con lo

²⁸Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, *Op. cit.*, nota 9, p. 559.

²⁹Moliner, María, *Diccionario del uso del español*, *Op. cit.*, nota 13, t I, p. 1056.

menos, esto implica optimizar los recursos para otorgar una justicia “pronta” y “expedita” a todos los integrantes del municipio.

Lo anterior quiere decir que la “ineficacia” en la administración de justicia municipal se da cuando no se lograrán los objetivos de esa función pública, esto es, no dirimir los conflictos ni preservar el derecho en el ámbito municipal. En cambio, la ineficiencia se relaciona con el uso inadecuado de los medios asignados a la administración de justicia, lo que impactaría de manera negativa en el logro de los objetivos sociales vinculados con la “justicia”.

6. Orden público y seguridad pública

Los conceptos de orden público y seguridad pública son conceptos ligados entre sí. Como veremos de las definiciones que preceden, la seguridad pública necesariamente implica el mantenimiento del orden público. Éstos son conceptos importantes pues justifican la existencia misma del Estado y poder público en sus distintos ámbitos, lo que vincula la idea de “orden público” con la generación de la institucionalidad.

Recasens Siches establece que “no puede reinar la justicia en una sociedad en que no hay un orden cierto y seguro. No puede reinar la dignidad y la libertad en una sociedad en anarquía. No puede fomentarse el bienestar general en una colectividad en la que no haya una regulación pacífica y ordenada. Todos esos valores superiores del Derecho deben cumplirse precisamente en el Derecho. Pero no hay Derecho, donde no hay orden cierto y seguridad”.³⁰

Se puede hacer una distinción entre orden público como institución y orden público- objeto que se identifica con interés general. El orden público visto desde su perspectiva institucional es un instrumento jurídico utilizado por el ordenamiento para defender y garantizar, la vigencia de los intereses generales de la sociedad sobre los intereses particulares aun limitando la autonomía de la voluntad. En cuanto al orden público-objeto, es precisamente el objeto de protección del orden público institución. Tiene múltiples manifestaciones de

³⁰Siches, Recasens, *Filosofía del derecho*, México, Porrúa, 1997, p. 618.

acuerdo al área en que se analiza. En el Derecho público, el interés general a proteger es la tranquilidad y la paz social.³¹

Respecto a la seguridad pública, es tanto una función del Estado como un bien al que tiene derecho la población. Roberto Dromi dice que es “la situación del hombre en la *relación ciudadana*, como *sujeto de la civitas*, de la *polis* (el hombre ciudad), en la *relación masiva, grupal o socialde encuentros o fenómenos colectivos* (el hombre masa), y en la relación de *comunicación* y de *información* (el hombre dialogo)”.³²

Como función del Estado, en el caso de México, es “una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas”.³³ Se hace indispensable, entonces, un conjunto de actividades de parte de los tres ámbitos de gobierno y del Distrito Federal,³⁴ encaminadas a garantizar a las personas su derecho a estar libre de todo peligro o daño en su entorno sociopolítico, comunitario e individual.

En el contexto municipal, la seguridad pública es definida por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal como: “el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad.”³⁵

Jorge Fernández Ruiz proporciona un catálogo de actividades para preservar la seguridad pública municipal: vigilancia de la vía y lugares públicos; prevención de la comisión de infracciones administrativas y delitos; colaboración

³¹ Cfr. De la Fuente, Horacio, *Orden público*, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2003.

³² *Ibidem.*, p. 203.

³³ Artículo 2º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2010.

³⁴ El artículo 21 párrafo 9º del la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la función de seguridad pública de manera explícita a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

³⁵ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *La seguridad pública Municipal. Guía técnica* 16, 3ª ed., México, INAP-SEDEMUN, 1995, P.13.

en la investigación y persecución de los delitos, conservación del orden público, seguridad vial, aplicación de sanciones por infracciones de policía.³⁶

El sistema de administración de justicia municipal contribuye al objetivo de la preservación del orden y seguridad pública en cuanto a que al realizar su función primordial, administrar justicia municipal, soluciona conflictos que surgen de la interacción social y la vulneración del orden jurídico, restableciendo la tranquilidad y el orden así como garantizando el respeto a los derechos y las libertades de las personas.

Los conceptos de orden público y seguridad pública hacen referencia al respeto del orden jurídico y a una *normalidad mínima* pero indispensable para el funcionamiento eficaz de la organización social, en este caso específico, del la comunidad municipal. Sin embargo, la función de seguridad pública tiene límites, puesto que todo acto de autoridad debe ser regido por el principio de legalidad y respeto a los derechos y libertades de los individuos, para evitar que con los mismos actos de autoridad se altere el orden y la seguridad pública, generando acciones ilícitas que violen la ley.

7. Administración pública

Cuando dos hombres cooperan para rodar una roca que ninguno pudo haber movido por sí mismo entonces, señalan Herbert Alexander Simon, Donald W. Smithburg y Victor Alexander Thompson, los rudimentos de la administración han aparecido.³⁷ Este simple acto, dicen los autores, tienen dos características básicas de lo que es llamado administración: tener un propósito y la acción cooperativa. Establecen los autores que la administración, en su sentido más amplio, es el conjunto de actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos o finalidades comunes.³⁸

³⁶Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, Fundación Universitaria de Derecho, México, Administración y Política, S.C. (FUNDAp)-UNAM, 2003., pp. 53 -98.

³⁷ Simon, Herbert Alexander, et. al., *Public Administration*, New Jersey, Transaction Publishers, second printing 2000 (originally published in 1950 by Alfred A knopf, Inc.), p. 3.

³⁸ Otras definiciones de administración pública son: “aquella actividad coordinada, permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la prestación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo con arreglo a la Constitución, al Derecho

La administración pública puede concebirse tanto como una actividad desarrollada por el poder ejecutivo, a través de organismos, para la dirección y gestión de los negocios estatales como la prestación de servicios públicos y la producción de bienes para satisfacer necesidades colectivas como vivienda y educación; o como la organización o conjunto de organismos estatales pertenecientes al poder ejecutivo (central: titular de poder ejecutivo, secretarías, departamentos administrativos, etc.; paraestatal: empresas de participación estatal, instituciones de seguros y fianzas, fideicomisos, órganos desconcentrados), encargados de realizar la actividad mencionada mediante instrumentos técnicos y políticos idóneos, dentro de un marco jurídico, y con miras a la consecución de los fines del Estado.

La administración pública en particular cuenta con tres elementos específicos:³⁹

1. Técnico – que se integra por sistemas mecanismos y procedimientos para administrar recursos y se encamina a lograr la eficiencia administrativa.
2. Político – Constituye la toma de decisiones, esto es, la aplicación de políticas gubernamentales.
3. Jurídico – Integra el marco normativo para la acción, es el marco del derecho positivo regulador de la organización y funcionamiento de la administración pública.

Es de importancia señalar, que atendiendo al sistema federal en el que se organiza el estado mexicano, no existe una sola administración sino tres administraciones: La administración pública federal, las Administraciones Públicas de cada una de las entidades federativas y las administraciones

Administrativo y a criterios eminentemente prácticos”, Ríos Elizondo, Roberto, *El acto de gobierno y el derecho administrativo*, México, Porrúa, 1975, pp. 363 y 364; y “una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas de poder público que aseguran el interés estatal y los derechos de los particulares”, Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 7ª ed., México, Porrúa, 1976, p. 75.

³⁹Flores Carrillo, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, 2ª ed., México, Porrúa, 1973, p. 10.

públicas de cada uno de los municipios. En su conjunto serían 1 federal, 32 de las entidades federativas y 2445 de los municipios.

Como a nosotros nos interesa la administración pública municipal, atendiendo al objeto de nuestro estudio, destacamos que desde el punto de vista territorial el municipio es un nivel de gobierno, pero además, es la estructura político-administrativa mínima de los Estados.

Desde el punto de vista funcional, el gobierno municipal se considera como el conjunto de “actividades” que se realizan en ese nivel de gobierno. Así, la administración pública municipal es la “actividad del gobierno municipal enmarcado en el orden jurídico establecido por las leyes, encaminada a la planeación, ejecución y control de las acciones e inversiones destinadas a lograr el desarrollo del Municipio, de acuerdo a la estrategia y objetivos del desarrollo integral del estado y del país en su conjunto”.⁴⁰

Tampoco podemos soslayar que en este nivel de gobierno están presentes los elementos clásicos de la división funcional del poder, porque podemos identificar una ejecutivo en el presidente municipal; un legislativo en el cabildo o ayuntamiento, y órgano jurisdiccional en los jueces menores o de paz, o calificadores o de barandilla. Por supuesto, esta delimitación puede ser objeto de críticas, sin embargo en el contexto de nuestro trabajo es funcional para mostrar la trascendencia de la justicia de paz en el ámbito municipal.

7.1. Administración Activa y administración contenciosa

La administración pública puede dividirse en dos grandes rubros: la administración activa, que son las funciones propiamente de administración; y la administración contenciosa que es la realizada por órganos de la administración pública que realizan funciones materialmente jurisdiccionales⁴¹, encargados de

⁴⁰ Rendón Huerta Barrera, Teresita y Martínez Alvares, José Antonio, *Diccionario de términos municipales*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato- Centro Nacional de Estudios Municipales, 2005, p. 15 y 16.

⁴¹ Nos hacemos eco de la teoría jurídica de los actos jurídicos “formales u orgánico” y “materiales o sustanciales”, donde se distinguen los actos jurídicos desde el punto de vista del órgano del que emanan (actos de legislación, administración y jurisdicción según los emita el órgano legislativo, ejecutivo o judicial) y los actos jurídicos atendiendo a su naturaleza intrínseca, esto es, a la forma a las características que se desprendan del acto jurídico mismo.

dirimir controversias entre la administración pública y los ciudadanos. Estos órganos, en su mayoría gozan de autonomía respecto de la administración pública activa.

La administración activa es la que genera los llamados actos administrativos, en cambio la administración contenciosa es la que dirime, en el ámbito de la función administrativa, los conflictos que surgen entre la administración y los administrados.

En este contexto, en los niveles federal, estatal y municipal encontramos las dos clases de administración, a manera de ejemplo podemos sostener que la administración pública centralizada, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ejerce las funciones de administración “activa” generando actos administrativos que impactan en la esfera jurídica de los gobernados; en cambio, las áreas encargadas de resolver los medios de impugnación o recursos y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ejercen la administración contenciosa.

De igual manera, en el ámbito estatal encontramos que la administración central de los estados, que en algunos casos replica la que existe a nivel federal, tiene a su cargo la función de administración activa, generando actos jurídicos calificados de administrativos; en cambio las áreas que resuelven los recursos y los tribunales de lo contencioso administrativo, o los poderes judiciales locales en su caso, ejercen la función de administración contenciosa.

Por último, en el ámbito municipal, existen órganos que ejercen la administración activa generando los actos de administración necesarios para realizar las prestaciones cotidianas a los gobernados, en cambio, el contencioso administrativo municipal se deja en manos de las áreas a las que se les asigna la función de dirimir las contiendas entre la administración municipal y los vecinos del municipio y, en algunos casos, a los tribunales de lo contencioso administrativo estatales.

8. Función Administrativa y función jurisdiccional

La delimitación anterior, nos lleva a la distinción entre función administrativa y función jurisdiccional. Así, con independencia de la autoridad que la emita, la función administrativa es aquella que el Estado realiza bajo un orden jurídico, consistente en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. Es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de policía; pero cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional, y en el supuesto de que la función administrativa llega en algún caso a definir una situación de derecho, lo hace como medio para poder realizar otros actos administrativos, no como finalidad.⁴²

En cuanto a las medidas de policía, se refieren a actividades de la administración pública que constituyen una restricción a la libertad de las personas y que sirven para alcanzar determinados fines como el mantenimiento y protección de la seguridad y el orden público. Al respecto de la función de policía, Adolfo Merkl señala que se suele entender por policía, aquella actividad administrativa que mediante la amenaza o el empleo de la coacción persigue la previsión o desviación de los peligros o perturbaciones del orden. Señala que “policía” significa una función y no un órgano de la administración, únicamente la actividad de los órganos administrativos cuenta como policía, su fin es precaver o evitar peligros o perturbaciones al orden.⁴³

En cuanto la función jurisdiccional, Gabino Fraga establece que se caracteriza por su motivo y fin, y que se compone de dos elementos: el primero consiste en la declaración de la existencia de un conflicto, es decir, la función jurisdiccional supone la pre-existencia de un conflicto –generalmente dos pretensiones opuestas-; el segundo elemento se refiere al acto en que se concreta y exterioriza, la sentencia, que pone fin al conflicto.⁴⁴

⁴² Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, rev. y act. Manuel Fraga, 39ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 53 y ss.

⁴³ Merkl, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Ed. Nacional, 1980, pp. 318-320.

⁴⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, rev. y act. Manuel Fraga, 39ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 50 – 53.

Así, respecto a la finalidad de la función, señala el autor que: “la función jurisdiccional está organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano; en otras palabras, para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho”.⁴⁵

Entonces, se puede distinguir la función jurisdiccional de la administrativa porque solo la primera: 1. recurre a la idea del motivo y fin; 2. supone una situación preexistente de conflicto; y 3. la autoridad interviene con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico.⁴⁶

Como se advierte, aparentemente en la función jurisdiccional siempre están presentes tres partes: dos particulares que contienden entre sí y un órgano que resuelve la controversia supraordinado a ambas partes; en cambio, en la actividad administrativa está presente un órgano de la administración y un gobernado.

Aunque desde otro punto de vista se puede destacar que tanto la jurisdicción como la administración son casos de aplicación del derecho a casos concretos. Así para Hans Kelsen: “Del mismo modo que la jurisdicción, tampoco la administración es otra cosa que individualización y concreción de leyes, de leyes administrativas. Es más: una buena parte de lo que suele llamarse administración del Estado no se distingue en lo más mínimo de la actividad jurisdiccional (justicia); desde el momento que el fin del Estado se realiza técnicamente, por medio del aparato administrativo, de la misma manera que por medio de los tribunales...”.⁴⁷

Para este autor, la diferencia entre la justicia y la administración se halla en que el fin del Estado se realice de manera directa o indirecta. En el caso del municipio podemos mencionar como manera directa de cumplir el fin del Estado la creación de vías públicas, mercados, panteones, parques, los servicios de agua potable y alcantarillado, entre otras; mientras que de manera mediata podemos decir que se cumple con el fin del estado al imponer sanciones por una

⁴⁵*Ibidem.*, p. 53.

⁴⁶*Ibidem.*, p. 63.

⁴⁷Kelsen, Hans; *Teoría pura del derecho*, 2ª ed., México, Ediciones Gernika, 2000, p. 58

conducta contraria a las normas municipales como es el ingerir bebidas embriagantes en la vía pública, y demás faltas contenidas en lo bandos municipales.

En este sentido, aunque en la justicia de barandilla a cargo de las autoridades municipales, no se distinga la triada compuesta por las dos partes en conflicto y un tercero: la autoridad que dirime, se equipara a la actividad jurisdiccional.

Volviendo a las triadas para el propósito de la resolución de conflictos, para Martin Shapiro son la lógica básica social de los tribunales,⁴⁸ en este sentido la función jurisdiccional que realizan los tribunales también lo realizan los medios alternos de solución de conflictos como el arbitraje, la mediación y la conciliación en virtud de que interviene un tercero con el fin también de la resolución de conflictos y supone la preexistencia de un conflicto. Sin embargo, en estos casos, sólo cuando se resuelve el conflicto se puede equiparar la actuación de los *medios alternos* a la función jurisdiccional.

9. Sistema de administración de justicia municipal

Por sistema (del lat. *systema*, y este del gr. σύστημα), se puede entender un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí; o como un conjunto de cosas ordenadamente relacionadas entre sí que contribuyen a determinado objeto;⁴⁹asimismo, se puede considerar como conjunto de elementos coordinados y subordinados que forman una unidad, que puede ser de orden real o ideal,⁵⁰ “una totalidad cualquiera o un todo organizado”;⁵¹o como un conjunto de elementos vinculados entre sí de determinado modo y que integran una cierta totalidad.⁵²

⁴⁸“*The triades for the purposes of conflict resolution is the basic social logic of courts*”, Shapiro, Martin, *Courts. A comparative and political analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981, p. 1.

⁴⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, *Op. cit.*, nota 9, p. 1338.

⁵⁰ Alonso, Martin, *Enciclopedia del Idioma*, t II, correspondientes a las letras de la “N” a la “Z”, p. 3793.

⁵¹ Abbagnano Nicola (Trad. Alfredo N. Galletti), *Diccionario de Filosofía*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 1082.

⁵² Blauberg, I. (Trad. Méndez García, Alejandro), *Diccionario de filosofía*, México, Ediciones Quinto Sol, 2003, p. 327.

En cuanto a los sistemas sociales, Talcott Parsons,⁵³ dice que en términos simples, consisten: “en una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tienen, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados por una tendencia a obtener un óptimo de gratificación y cuyas relaciones con sus situaciones- incluyendo los demás actores- están mediados y definidos por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos”.⁵⁴

Analizando el conjunto de definiciones de sistema expuestos, podemos rescatar los elementos determinantes:

1. Que constituyen un conjunto de elementos organizados.
2. La presencia de un ambiente o espacio donde actúan los elementos.
3. La existencia de interacción entre elementos.
4. La presencia de una unidad.
5. La existencia de metas u objetivos.

Ahora bien, como ya delimitamos que administración es “la acción o efecto de administrar”;⁵⁵ mientras que una de las definiciones de administrar es “suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa”;⁵⁶ también decantamos que la justicia puede ser distributiva o conmutativa, la administración de justicia sería entonces, la acción o efecto de suministrar o proporcionar o dar a cada quien lo suyo.

Se distinguen dos significados de administración de justicia.⁵⁷ Como sinónimo de función jurisdiccional o impartición de justicia, y como gobierno o administración de tribunales. Nosotros nos referimos, para los fines de este trabajo, al primer sentido que es “la actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través del proceso,”⁵⁸ además, entendemos a un “tribunal” como cualquier órgano que ejerce la función

⁵³ Parsons, Talcott (Trad. José Jiménez Blanco, José Cazorla Pérez), *El sistema social*, Alianza, Madrid 1988, p. 17.

⁵⁴ *Ibidem* p. 17.

⁵⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, *Op. cit.*, nota 9, p. 31.

⁵⁶ *Ídem*.

⁵⁷ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la “A” a la “C”, p. 122.

⁵⁸ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la “A” a la “C”, p. 122.

jurisdiccional aplicando el derecho por la vía procesal para resolver conflictos. Ya que como lo ha establecido el poder judicial federal en una tesis aislada, los órganos pertenecientes al poder judicial no son los únicos encargados de realizar esa función⁵⁹.

J. Eduardo Andrade Sánchez nos dice que “la función jurisdiccional del Estado es aquella que tiene por objeto la resolución de conflictos aplicando la ley al caso concreto controvertido (...) declarar cuál de las partes en litigio tiene razón de acuerdo con lo dispuesto en la norma”;⁶⁰ señala además que se tolera que la sentencia se haga cumplir forzosamente.

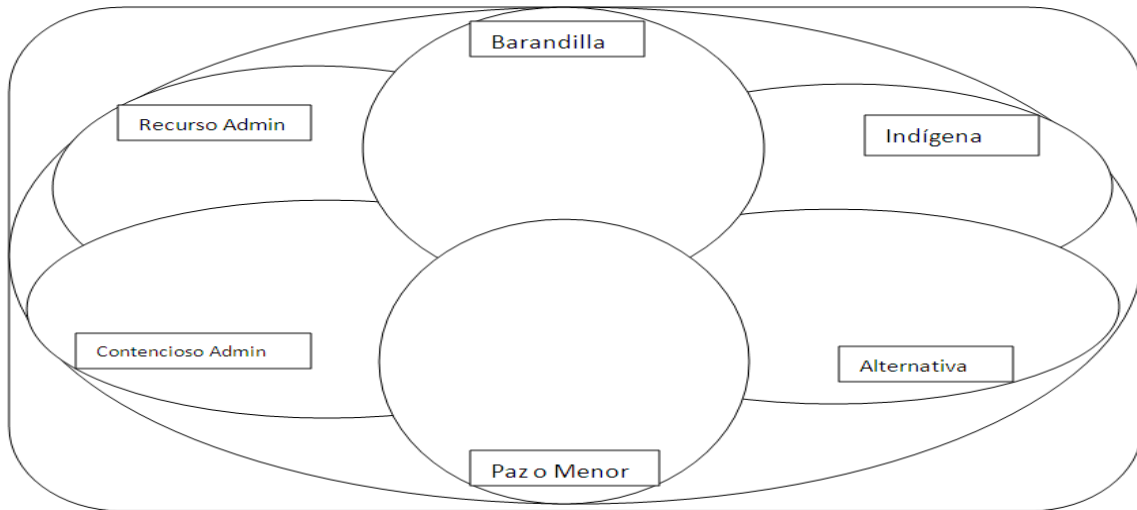
Refiriéndonos al sistema de administración de justicia municipal, podemos decir que constituye el conjunto de instituciones organizadas que tienen el objeto de resolver los conflictos o controversias en el nivel municipal. En este sentido, el sistema de justicia municipal se moverá sobre el eje administrar – no administrar justicia; y será eficaz, es decir, cumplirá con su cometido, en la medida en que efectivamente se administre justicia municipal, se resuelva conflictos.

Desde este punto de vista, podemos considerar que en el ámbito municipal existen órganos específicos encargados de administrar justicia a los habitantes de los municipios. Así tenemos en el sistema de justicia municipal: a la justicia de barandilla, el contencioso administrativo, la indígena, los recursos administrativos, la justicia alternativa y la de paz o menor, como instancias encargadas de dirimir la controversias entre los vecinos del municipio, como se muestra en el cuadro siguiente:

⁵⁹Tesis 1ª. CLV/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, enero de 2005, p. 409.

⁶⁰ Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho Municipal, Op. cit.*, nota 33, 2000, p. 233.

Sistema de Administración de justicia municipal



Pero ahí no se agota el esquema, también tenemos una serie de órganos auxiliares de la justicia municipal, como lo policías preventivos y toda la administración activa municipal, que actúan bajo la dirección de juez municipal en el logro de los fines de la justicia en este nivel: preservar el derecho y dirimir conflictos personales.

10. Conflictos municipales

Una vez delimitados los conceptos de justicia en el ámbito municipal, en términos funcionales para nuestra investigación, corresponde ocuparnos de las clases de conflictos que pueden dar lugar a la excitación para que se generen actos jurisdiccionales o materialmente jurisdiccionales en el ámbito municipal. Siguiendo a José Lorenzo Álvarez Montero,⁶¹ existen cuatro tipos de conflictos o controversias jurídicas a saber que se desarrollan en territorio municipal. Estos son:

1. Las que surgen por actos de particulares que vulneran la legislación federal.
2. Las que se originan por particulares que violan la legislación estatal.

⁶¹ Álvarez Montero, José, “La justicia municipal en el estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave”, en Salvador Valencia Carmona (Coord.), *el municipio en México y en el Mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Op. cit*, nota 36, p. 3.

3. Las provocadas por particulares que contravienen la legislación o reglamentación municipal.
4. Las que emanan entre particulares y autoridades públicas, sean federales, estatales o municipales por desacuerdo en los actos de autoridad.

Los dos últimos encajan mejor en lo que denominamos justicia municipal, sin embargo, existen otra clase de conflictos ocasionados por la contravención a normas emitidas en otros órdenes de gobierno, pero que tienen impacto en el territorio municipal. Esas normas no son de exclusiva competencia de las autoridades municipales, sino que integran la competencia concurrente entre el Municipio, el Estado y la Federación.⁶²

Sin embargo, nosotros consideraremos “justicia municipal” y “administración de justicia municipal”, a los pequeños conflictos que surgen de la interacción cotidiana en el municipio. Esto es, lo que se considera justicia de barandilla o de paz municipal.

Así, una objeción temprana a la presente investigación estaría presente en el aforismo jurídico “*de minimis non curat lex*”, o sea, la Ley no se ocupa de minucias. A lo anterior respondemos que es precisamente en este espacio de lo mínimo donde el ciudadano no sólo aprende los rudimentos de lo democrático, sino también a respetar la ley. La institucionalidad que se alcanza en el nivel municipal puede trasladarse, sin ningún problema al Estado o a la Federación; en cambio, las distorsiones que se presente en el ámbito municipal impactarán en violaciones legales en los Estados y la Federación, según sea el caso.

Para entender mejor lo que se puede considerar del alcance de la justicia municipal, independientemente del órgano que resuelva los conflictos, consideremos la siguiente anécdota: dos campesinos disputan la propiedad de una misma vaca. El Juez los reúne en los límites de sus fincas y les invita a expresar si voluntariamente aceptan que la vaca siempre busca su territorio por lo que se encaminará hacia la casa correspondiente. Así el Juez de Paz falla conciliando en equidad.⁶³

⁶² Como ejemplo podemos mencionar los temas del alcoholismo y del medio ambiente.

⁶³ Visible en: <http://www.elsantafesino.com/sociedad/2004/02/18/2179>, consultado el 15 de agosto de 2011.

Aunque en esta anécdota se habla justicia de paz y no de justicia municipal,⁶⁴ podemos rescatar dos aspectos fundamentales de la justicia municipal: la naturaleza del conflicto y el procedimiento para su resolución, aunque como se puede apreciar, la cuantía no necesariamente es buen indicador, sin embargo sostenemos que la mayoría de estos conflictos tratan de cantidades económicas pequeñas.

Por lo tanto, no podemos dejar de contemplar el conflicto ocasionado por el vecino que se obligó mediante un contrato verbal de mutuo con otro vecino y siendo exigible la obligación se niega a cumplirla y a pagar, por ejemplo, quinientos pesos; o al vecino que en estado de ebriedad le dio una cachetada a otro. Lo que algunas personas podrían considerar minucias, en nuestra opinión constituyen el espacio primario para el aprendizaje del valor del derecho como herramienta para resolver conflictos.

Además, tampoco podemos ignorar quemuchas veces los particulares acuden a instancias municipales para resolver estos conflictos civiles y penales de menor cuantía o menor gravedad, así como asuntos familiares.

Para poner otros ejemplos de la trascendencia del esquema de resolución de conflictos en el ámbito municipal, destacamos que es negativo indicarle a la pareja que acudió un viernes a las once de la noche ante un juez municipal⁶⁵ por un conflicto “de pareja”, que no hay competencia para realizar alguna determinación, y que por lo tanto, tienen que regresar a su casa, esperar hasta el lunes a las nueve de la mañana y acudir, en el mejor de los casos, ante el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia Municipal (DIF Municipal) o peor ante los Juzgados Familiares, con sus abogados.

Sin embargo, la competencia del Ministerio Público es dudosa, porque no hubo lesiones y precisamente vienen del M.P., donde no se les solucionó el conflicto. El juez familiar tampoco sería competente porque no existen conflictos

⁶⁴ Además, debemos recordar que la justicia de paz antiguamente era competencia de los municipios.

⁶⁵ Juez municipal como autoridad responsable para resolver conflictos por faltas a los Bandos de policía y reglamentos municipales.

vinculados con derechos de familia. El DIF Municipal tampoco podría atender el problema porque carece de mecanismos de conciliación inter partes.

Cabe mencionar también sobre la concurrencia en ciertas materias entre los tres niveles de gobierno. Como ejemplo podemos mencionar al alcoholismo que puede constituir una falta administrativa cuando se ingiere en vía pública, pero también es una cuestión de salud pública por lo tanto es también de competencia Estatal y Federal.

Además, en la anécdota vimos que la cuantía no siempre debe ser lo determinante. Por lo anterior es que en este trabajo al referimos a la justicia municipal y la administración de justicia municipal, el punto de partida es la naturaleza de los conflictos por resolver. Sea que se resuelvan de manera definitiva o se inicie el efectivo proceso de resolución.

La naturaleza de los conflictos nos lleva a los procedimientos para dirimirlos, que deben ser sencillos, expeditos, y resolver efectivamente. Estos asuntos que pudieran ser de menor importancia para la justicia civil y penal no lo son para la convivencia diaria. Necesitan la intervención de la autoridad, de un tercero objetivo, de una vía institucional, pero no significa que por esto las partes estén dispuestas a invertir varios días en resolver el conflicto, al contrario requieren una solución inmediata.

11. Faltas de policía e Infracciones

Las consecuencias de la violación de la ley en el ámbito municipal se pueden traducir en “faltas” e “infracciones”. Aquí entramos en un tema que excede el marco de las determinaciones de la presente tesis porque toca los márgenes del derecho administrativo, del derecho penal y del derecho procesal: la presencia de un derecho sancionador en la administración pública, relacionado con las “faltas” e “infracciones”.

La idea de “falta” alude a carencia, defecto, error, privación, transgresión de normas o infracción de reglas; la Real Academia Española la define, para el caso del derecho, como la infracción voluntaria o culposa de una norma, que puede ser sancionada penal, administrativamente o laboralmente.

Como se advierte esa definición es muy amplia y además tiene el defecto de que se aplica lo mismo a “delitos”, “faltas” e “infracciones”. Siguiendo la definición clásica de delito, podemos considerar que las “faltas” se refieren a toda acción u omisión que contravenga las disposiciones legales establecidas en los reglamentos o en los bando de policía y gobierno.

En este contexto las “faltas de policía” son conductas individuales o de grupos realizadas en lugares públicos o que tengan efecto en ellos, que alteren el orden o afecten la seguridad, integridad, tranquilidad o derechos de las personas o de sus propiedades y posesiones, tipificadas en los reglamentos o bandos de policía y gobierno.

Por su parte, la “infracción” es la violación o quebrantamiento de ley u orden. Es toda acción que contraviene las disposiciones jurídicas contenidas en algún ordenamiento legal; para el ámbito municipal destacamos que la infracción se relaciona con las normas emitidas en ese nivel de gobierno, entre estas los reglamentos municipales y cualquier otra disposición expedida por el ayuntamiento, siempre que no constituyan delito.⁶⁶

Como se puede observar, “infracción” y “falta” se refieren a no acatar la norma jurídica, esto puede ser en perjuicio de un ciudadano lo que puede ocasionar conflictos entre ciudadanos lo cual debe ser resuelta por una autoridad.⁶⁷

12. Sanción Administrativa

Ahora bien, la “falta” o “infracción” nos lleva a su consecuencia, así debemos cuestionar en qué consiste la “sanción administrativa”. Es evidente que desde el punto de vista del derecho, la “sanción” se relaciona con la violación de la ley, pero ¿cómo podemos caracterizar a la “sanción administrativa”?

“La sanción administrativa es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia

⁶⁶Rendón Huerta Barrera, Teresita y Martínez Alvares, José Antonio, *Diccionario de términos municipales*, *Op. cit.*, nota 30, pp. 75 y 88.

⁶⁷Un ejemplo de faltas que ocasionan conflicto entre gobernados es el quebrantamiento de las leyes penales por menores en el estado de Quintana Roo. En este caso, los menores no cometen delitos sino faltas a las leyes penales.

de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo”.⁶⁸ Sin embargo, habría que aclarar que la ilicitud no es de tal trascendencia que nos pueda llevar al delito.

José Roberto Dromi⁶⁹ considera a la sanción, como una consecuencia perjudicial que es impuesta por la autoridad administrativa, como castigo a las personas que violan las normas y el orden de labor administrativa. Dice que es un medio indirecto del poder público para mantener y restaurar el orden jurídico.

Siguiendo a Dromi, las sanciones administrativas se dividen en dos grandes grupos: las sanciones disciplinarias y las sanciones contravencionales. En cuanto a las sanciones disciplinarias, son consecuencia lógico de la organización administrativa. Resultan del poder de supremacía de la administración. Su fin es cerciorar la sujeción de las normas de subordinación jerárquica y el cabal respeto de los deberes que trae aparejada la función. Estas sanciones son internas de la administración pues son dirigidas únicamente a funcionarios.

Las sanciones contravencionales se aplican por la administración por faltas que resultado del incumplimiento del deber administrativo o por su cumplimiento irregular o deficiente. Los destinatarios, en este caso, son los habitantes en general.

Se distinguen dos géneros de sanciones contravencionales:

1. De finanzas – recargo, multa, intereses, etc.
2. De policía – arresto, multa clausura, inhabilitación, retiro de permiso, etc.

Sin embargo habría que realizar una aclaración, desde nuestro punto de vista el tema de derecho sancionatorio administrativo nos lleva al problema de la presencia de un sector de normas que son más cercanas a la “potestad punitiva del Estado”⁷⁰ que a la gestión de los asuntos públicos.

Lo anterior nos lleva a un tema de frontera que, como lo destacamos, excede los fines de este estudio, la identidad entre la materia penal y el derecho

⁶⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa – UNAM, 2001, tomo correspondiente a las letras de la “P” a la “Z”, p. 3413.

⁶⁹ Dromi, José Roberto, *Instituciones de derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1983, p. 283.

⁷⁰ Esta facultad punitiva se relaciona con la facultad estatal para imponer penas y medidas de seguridad ante la acción u omisión que viola el orden jurídico.

administrativo sancionador. Así, autores como el español Manuel Gómez Tomillo destacan que el derecho penal y el derecho sancionador administrativo sancionador comparten la misma naturaleza jurídica, así, según el autor, en el derecho administrativo sancionador procede la aplicación analógica de las disposiciones del derecho penal y sus “garantías”.⁷¹

13. Legalidad

Otro de los valores sociales es el de “legalidad” que imbrica con la seguridad jurídica. La legalidad hace referencia a un sistema de leyes, esto es, al derecho y no a la ley en sentido estricto es decir, se refiere a lo que se permite en términos del derecho.

Al principio de legalidad también se le conoce como de “primacía de la ley”. Así, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789 establecía que el origen de toda soberanía reside en la nación y que ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane directamente de ella (Art. 3), lo que se relaciona con la idea de que la ley es la expresión de la voluntad general (Art. 6), lo que implica la presencia del principio de legalidad aplicable a quien ejerce una responsabilidad pública: la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permite.

Por otra parte, como lo prescribe esa misma Declaración, la libertad consiste en hacer todo lo que no daña a los demás y que los límites, establecidos en la ley, deben asegurar a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos (Art. 4). Lo anterior muestra al principio de legalidad aplicable a los particulares, en una construcción muy conocida por los juristas destaca: “para los particulares todo lo que no está prohibido está permitido”.

A su vez, las palabras legalidad y legitimidad en su significado originario son sinónimos que quieren decir “conforme a derecho”, aunque posteriormente, la “legitimidad” pasó a aludir a justificación; y legalidad, aunque no excluye la

⁷¹ Gómez Tomillo, Manuel; Derecho administrativo sancionador (parte general). Teoría general y práctica del derecho penal administrativo, Navarra, Thomson Aranzadi, 2008.

idea de justificación o fundamento, se refiere primordialmente a la conformidad a las disposiciones jurídicas.⁷²

Así, para algunos, la legalidad en el sentido de conformidad al derecho, se refiere a la observancia de las normas que otorgan facultades más que a las normas que imponen obligaciones; se refiere no solo a la conformidad con lo establecido con la ley, sino también a la conformidad con el derecho en consonancia con los principios que guían el ejercicio del poder público.⁷³

Sin embargo, eso no sería tan real, atendiendo al hecho de que en el caso de las funciones públicas la ley debe ser límite para el ejercicio de las competencias, pero también de las obligaciones que se imponen a quienes ejercen funciones públicas, esto es, de sus obligaciones.

Por otra parte la legalidad se vincula tanto con el ámbito de las interacciones sociales de naturaleza intersubjetiva, es decir entre los miembros de la sociedad, como con el ámbito de las interacciones institucionales, es decir, las que se generan entre los ciudadanos y el gobierno en sus distintos ámbitos o niveles.

En el primer caso, la conformidad a la ley se relaciona con la máxima de que todo lo que no está prohibido está permitido, es decir, está presente la autonomía de la voluntad de los particulares o el llamado libre albedrío. Aquí la ilegalidad se presenta pues cuando los actos de estos rebasan sus facultades y no son conformes a la ley (delitos, ilícitos, infracciones).

El problema de la legalidad e ilegalidad en el ámbito municipal, en cuanto al actuar de los particulares, se relaciona con la educación cívica y el carácter de ciudadano, por lo que si aceptamos que el municipio es escuela de democracia, ambas –la educación cívica y la gestación del ciudadano—son tareas del municipio.

En el segundo caso, la legalidad es la conformidad de la acción de autoridad con el derecho, o sea, el respeto a los principios jurídicos aplicables al ejercicio del poder público. Así, la autoridad sólo puede hacer lo que

⁷²Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa – UNAM, 2001, tomo correspondiente a las letras de la “P” a la “Z”, p. 2305.

⁷³*Ídem*

jurídicamente le es permitido, por lo anterior, el acto administrativo debe apegarse al límite que representa la ley, esto es, emitirse por mandato de la autoridad competente y conforme a la ley preexistente. En el ámbito municipal, comprende el apego estricto de las autoridades municipales a la ley en el ejercicio de sus funciones.

La legalidad a veces se contrapone con la justicia, sin embargo, nuestra posición es que al referirnos a ley implícitamente nos referimos al valor social “justicia” en los términos destacados en el apartado correspondiente, pues la primera busca darle concreción a la segunda.

La conformidad al derecho no significa sólo observar a una disposición legal o reglamentaria, exige también respetar los principios que rigen la aplicación y creación del derecho público de conformidad con las reglas y meta reglas de la hermenéutica jurídica.⁷⁴

También se ha visto a la legalidad como contrapuesta a la equidad y, por lo tanto, no apta para la solución de controversias municipales o vecinales. Sin embargo, como ya lo destacamos, la resolución conforme a la justicia entendida como un valor social, esto es como equidad, no se contrapone con la legalidad, ya que esta forma de resolver problemas está permitida por el derecho como lo prescribe el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir se faculta a los encargados de resolver los conflictos a resolver en términos de justicia, en donde encuadra la “equidad”.

⁷⁴*Ídem*, pp. 2305 y 2306.

II. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA MUNICIPAL Y VALORES

1. Los valores y el sistema jurídico

La idea de valor ya la decantamos en el apartado anterior, donde destacamos que los valores como cualidades estructurales nacen de relaciones complejas entre sujeto(s) y objeto(s) dinámicos, en situaciones concretas, constituyen parámetros para el actuar de las personas en miras a alcanzar fines. Por lo anterior juegan un papel primordial tanto en la vida personal como en la vida en sociedad.

Según Gregorio Robles, la necesidad de encontrar un sentido a la vida misma es también la necesidad de valores. “Los valores son la savia del edificio social, ya que todo lo penetran dotando de sentido sus diversos elementos”.⁷⁵ Si consideramos al derecho como un instrumento que sirve para la obtención de ciertos fines cuya realización es valiosa para el hombre, el tema de los valores se vuelve importante.

La expresión de los valores a los que un estado aspira se puede encontrar desde la constitución, y el derecho debe promoverlos. Así, se puede considerar que “la Constitución, en suma, no es sino la expresión condensada de toda una serie de valores respecto de los que es presumible un elevado consenso, y que habrán de afectar las dinámicas y relaciones públicas y privadas, en su doble sentido: en primer lugar, habrán de ser preservados de cualquier vulneración que pudiera tener su origen en cualquiera de las dinámicas referidas”.⁷⁶

Gregorio Peces-Barba⁷⁷ llama a estos valores la ética pública. Señala que aquellos que son transmitidos al derecho objetivo constituyen el núcleo de la moralidad social. Son incorporados a través de normas en las constituciones, en el estado social y democrático de derecho, como moralidad política y convertidos en valores jurídicos. Tienen como fin la humanización de todos los individuos

⁷⁵ Robles, Gregorio, *Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual*, Civitas, Madrid, 1992, p. 62.

⁷⁶ Peña Freyre, Antonio Manuel, *Introducción a la filosofía del derecho*, editorial Debate, Madrid, 1990, p. 56.

⁷⁷ Peces-Barba, G., *Ética, poder y derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

miembros de la sociedad. Lo que buscan es el desarrollo integral de los individuos para que puedan realizar sus proyectos de vida.

El autor identifica cuatro valores sociales traspolados a los sistemas normativos de los estados sociales y democráticos de derecho y convertidos en valores constitucionales: libertad, igualdad, solidaridad y seguridad jurídica.

Si aceptamos esta idea, advertiremos que una vez implantados los valores sociales en los sistemas jurídicos, éstos se realizan eficazmente por medio del derecho.⁷⁸ Lo anterior no implica que los valores se identifiquen con una moralidad personal, más bien, constituyen principios de acción social que se encuentran en los órdenes jurídicos y que orientan el funcionamiento institucional, de manera tal que generan consenso en torno a ciertas ideologías, y constituyen pautas que orientan la acción oficial.

En este contexto, nuestra posición es que el orden jurídico en general realiza una serie de valores que se pueden encontrar en las normas en el nivel constitucional, pero también en el nivel legal, por lo anterior nos ocuparemos del análisis de los valores en el nivel constitucional.

2. Los valores en la Constitución mexicana

En el tridimensionalismo jurídico es posible analizar al derecho desde tres diversos enfoques que se complementan: como hecho, valor y norma.⁷⁹

Ahora bien, como lo destacan Jerónimo Betegón, Marina Gascón, Juan Ramón de Páramo y Luis Pietro, del derecho como valor cabe hablar en dos sentidos: uno primero consiste en concebir las normas jurídicas como juicios sobre el valor o el desvalor de las acciones, suponiendo que detrás de cada una de ellas existe siempre algún bien moral que pretende ser alentado, o algún mal que debe ser evitado. Y del mismo modo, que detrás del conjunto de las normas; es decir del sistema jurídico existe todo un modelo de legitimidad moral que

⁷⁸ Cfr. *Ibidem*.

⁷⁹ Cfr.: Reale, Miguel; Teoría tridimensional del derecho, preliminares históricos y sistemáticos, tr. J.A. Sardina-Páramo, Paredes, Santiago de Compostela, 1973.

hace que la obediencia al mismo pueda recabarse, no sólo por el temor al castigo, sino por convencimiento de su bondad ética.⁸⁰

Una primera objeción, en el caso de la constitución, sería que tiene “normas” y “principios”, desde este punto de vista es evidente que no aparecen los “valores”. Sin embargo, atendiendo a una de las acepciones de “principio”, entendido como “norma o idea fundamental que rige el pensamiento o conducta”, se puede estimar que, con sus acotaciones, hablar de “valores” puede equipararse en cierto contexto a la idea de “principios”.

Por supuesto no abonamos a la idea de hacer intercambiables las ideas de “valor” y “principio”, sólo pretendemos mostrar de qué manera se puede conciliar la idea de una constitución integrada por “normas” y “principios” con la idea de “valor”, como lo destaca Manuel Atienza: “Cabe pensar que detrás de una norma se encuentra siempre algún valor (aunque se trate de un valor utilitario” y que “El valor jurídico por antonomasia es la justicia”.⁸¹

En algunas constituciones los valores son explícitamente señalados, por ejemplo la constitución española de 1978 establece en su artículo primero que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”;⁸² en otras, los valores se encuentran dispersos en la constitución.

En nuestro constitucionalismo también están presentes los valores, porque no sólo aparece como un documento jurídico, sino también como un proyecto de nación que orienta hacia donde se encamina la institucionalidad.⁸³ Así, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos encontrar

⁸⁰ Betegón, Jerónimo; Gascón, Marina, Páramo, Juan Ramón (de); y Prieto, Luis; Lecciones de teoría del Derecho, Madrid, Esp., McGraw-Hill, 1997; pp. 9-10.

⁸¹ Atienza, Manuel; Introducción al Derecho, México, Fontamara, 1998, pp. 83-84

⁸² Artículo 1, numeral I de la Constitución Española de 1978, visible en: <http://www.boe.es/consultas/enlaces/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>, consultado el 14 de septiembre de 2011.

⁸³ Eduardo Pallares considera que en la constitución como ley fundamental organiza políticamente a la nación, y fija los principios a que deben sujetarse los altos poderes públicos (Cfr.: Pallares, Eduardo; ¿Qué es una constitución?, México, Fontamara, 2006, p. 12. Como ya destacamos los “principios” en ciertos contextos pueden entenderse como “valores”).

valores como justicia, libertad, igualdad, solidaridad y democracia, como se advierte en el cuadro siguiente:

Valores en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos					
Justicia	Libertad	Igualdad	Solidaridad	Seguridad Jurídica	Democracia
Artículos: 4; 13; 14; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 25; 27 fracción IX; 31 fracción IV; 73 fracciones XXI, XXII Y XXIX; 76 fracción VII; 89 fracciones XII, XIV y XVIII; 94; 95; 96; 97; 99; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111; 114; 116 fracción III; 121 fracción III; 122 incisos c), base primera, fracción V, h), m), n), y base cuarta; 123 Apartado A), fracciones XX y XXXI y apartado B), fracción XII; 127; 128; y 133.	Artículos: 4; 5; 6; 7; 9; 10; 11 y 24.	Artículos: 1, 2, 4, 12 y 13	Artículos: 3; 4; 9; 20 fracción IX; 27; 28; 31 fracción IV; y 123 Apartado A), fracciones XVI, XXXIII y XXXIX, Apartado B) fracciones X y XI.	Artículos: 13; 14; 16; 17; 19; 20; 21; 23; 29; 89 fracción VI; 119; 120; 121; 124; 127; 129; 132; 133; 134 y 135.	Artículos: 3; 26; 39; 40 y 41.

En nuestra opinión destaca el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; y que todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. Este artículo se puede complementar con el 3° constitucional, especialmente en su fracción II inciso a), que establece que la democracia se considera no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. De los anteriores preceptos se puede entender que la razón de ser del Estado y del derecho es el bienestar de sus habitantes, es decir: lo que se entiende como el “bien común”. Tanto el Estado como el derecho, como instituciones públicas, sólo son instrumentos que sirven lograr para ese fin, y los valores de justicia, igualdad, libertad, solidaridad, seguridad jurídica y democracia entre otros son cualidades estructurales del derecho y demás instituciones, cuyo valor radica en que ayudan a alcanzar el fin del bien común.

Como la Constitución es la ley fundamental y suprema de un Estado, en la que se recogen los valores necesarios para el orden, subsistencia y desarrollo de la sociedad, entonces, todo el armazón normativo que desprende de ella,

debe estar acorde con los contenidos de los valores propios de la colectividad, lo que le da su carácter de ley fundamental.

Por su parte las normas, como orden jurídico inferior, de acuerdo a Manuel Morales Hernández, “son consecuencia del desarrollo de los principios contenidos en la Constitución, mediante la efectividad del proceso legislativo de su creación (...) Las normas que son expedidas con el objeto de llevar a la practica un valor, un principio, un derecho, o una institución, deben ser instrumentos de realización del derecho, y por lo tanto deben mantener el hilo conductor del propósito constitucional y de ningún modo desvirtuarlo o destruirlo”.⁸⁴

Así, los valores recogidos y consagrados en la Constitución, deben trasladarse en fondo y forma hasta la base de la pirámide jurídica. Si esto es verdad para el orden jurídico federal y estatal, entonces, en el caso de reglamentos, manuales, circulares y demás normatividad municipal, incluidos los actos de autoridad municipal, deben expedirse tomando en consideración los valores sociales traducidos en postulados de la constitución, para que de esta forma pueda estar en la vida y relaciones de todos los individuos que forman parte de la sociedad en ese nivel de gobierno mexicano.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis aislada, al señalar que el cumplimiento de la constitución por parte de los juzgadores “comprende básicamente una labor de creación del Derecho en la búsqueda de la efectiva realización de los valores supremos de justicia (...) Así el intérprete de la Constitución en el trance de aplicarla tiene por misión esencial magnificar los valores y principios inmanentes en la naturaleza de las instituciones, convirtiendo a la norma escrita en una expresión del Derecho vivo. El Derecho eficaz que resulta no sólo de la reconstrucción del pensamiento y voluntad que yace en el fondo de la ley escrita (a través de los métodos clásicos de orden gramatical, lógico, histórico o sistemático), sino

⁸⁴Morales Hernández, Manuel, Principios generales del derecho. Compilación de aforismos jurídicos, Porrúa, México, 2009, p. 53.

también de la búsqueda del fin que debe perseguir la norma para la consecución de los postulados fundamentales del Derecho”.⁸⁵

Sin embargo, en virtud de que los distintos cuerpos legales desarrollan distintos aspectos de la constitución, tendrán también la tarea de desarrollar distintos contenidos valorativos. Lo que nos lleva al problema de establecer hasta donde los ordenamientos secundarios, al contener disposiciones que desarrollan a la constitución, son a su vez, expresiones de valores. En el caso del municipio, siendo este el núcleo de la sociedad, son de gran importancia los valores sociales como justicia, imparcialidad, efectiva resolución de conflictos, paz social y estabilidad, por lo anterior, es evidente que las normas generadas en este nivel de gobierno constituyen también la expresión de los valores de la colectividad.

3. El Municipio como escuela de valor social

Los conceptos anteriores nos dejan un gran problema ¿si el orden jurídico municipal es una expresión efectiva de valores sociales entonces el municipio constituye una escuela de valor social? Para clarificar esta cuestión debemos considerar algunos aspectos lingüísticos e históricos del municipio.

Etimológicamente, la palabra “municipio” encuentra su origen en el idioma latín. Se compone de los términos: *Munia capere* que se refería al acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes consentían en llevar las cargas del interés público.⁸⁶

Municipium fue el término utilizado en Roma para definir a las ciudades donde los ciudadanos se adjudicaban una serie de cargas sociales y obligaciones personales, para atender los servicios individuales o de la colectividad; mientras que *Municepe* era la persona encargada de hacer cumplir las obligaciones y responsabilidades dentro del *Municipium*.⁸⁷

⁸⁵Tesis Aislada con rubro Interpretación de Normas Constitucionales y de Normas Legales. Sus Diferencias, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, p.419.

⁸⁶Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1985, p.55.

⁸⁷*Ibidem*, p. 56.

También se dice que procede de los vocablos latinos *particeps*, *munere cappasendo* o *municeps*, que se refieren a la participación comunal, aplicación de derechos a los ciudadanos y a lazos de vecindad.⁸⁸ El municipio nace en el mundo occidental en el siglo VI antes de Cristo tanto en Grecia con la Demos⁸⁹ como en Roma, rompiendo con las asociaciones de consanguinidad o gentilicios y conformando asociaciones de vecindad, es decir, con vínculos civiles.⁹⁰ Aunque también se señala que “la ciudad de Atenas parece haber carecido de la delicada coordinación de autoridades que caracteriza nuestro sistema moderno”.⁹¹

Por otra parte, como lo narra Aristóteles en *La política*, la familia es el origen de la sociedad; el municipio para él, es la comunidad que resulta de la unión de muchas familias cuyo fin es la satisfacción de necesidades que no son de todos los días. Por lo anterior, el Municipio es una colonia de la familia constituido por quienes han mamado la misma leche, por sus hijos y por los hijos de sus hijos. La asociación última de muchos municipios es la ciudad.⁹²

Como se advierte, para Aristóteles, la idea básica consiste en la presencia de vínculos consanguíneos y la idea de la satisfacción de las necesidades no cotidianas, lo que refiere al entorno gentilicio en la conformación original del municipio.

En Roma, municipio fue el *status* dado a algunas ciudades sometidas por conquista, que aunque se encontraban en situación de subordinación conservaban cierto grado de autonomía para atender sus asuntos locales.⁹³ Es importante destacar que estos municipios eran entes de derecho propio que

⁸⁸Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio y su evolución institucional*, México, BANOBRAS/FOMUN, 1987, P. 64.

⁸⁹ La Demos griega fue obra de Clístenes. Las polis Griegas son consideradas las ciudades- estado, mientras que los Demos son considerados los municipios, María, Hernández, Antonio, *Derecho Municipal parte General*, México, UNAM- IJ, 2003, p. 91.

⁹⁰Ochoa Campos, Moisés, “Evolución del municipio mexicano” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, octubre 1984-marzo 1985, 16 y 17, México, 1985, p. 23.

⁹¹Rowe, Leo. S., *El Régimen Municipal de la ciudad moderna*, España, Editorial Adolfo, 1936, p. 36.

⁹²Aristóteles; *La política*, ver. int. Antonio Gómez Robledo, 19ª ed., México, Porrúa, 2000, pp. 157 y 158.

⁹³ Habían otras formas de organización como los fundos y *ager* con menor grado de desarrollo político y económico a quienes no les fueron otorgados el status de municipio. Véase Vázquez Héctor, *el nuevo municipio mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública, Serie Foro 2000, 1986, p. 42.

tenían la posibilidad de gobernarse autónomamente por el grado de poderío que ostentaban.

Un hecho de trascendencia para la vida municipal es la dominación árabe en España, que se extiende de 711 a 1492 a.C., a partir del años 722 inicia la reconquista que culmina con la conquista de Granda en 1492. Durante ese lapso, como lo destaca Guillermo Flores Margadant:

La reconquista no contribuyó a una unificación del derecho de los cristianos en España. En las regiones recientemente conquistadas, los nuevos territorios políticos insistían en la conservación del derecho que se había desarrollado bajo la dominación islámica, o en caso de repoblarse las innumerables zonas desérticas, los nuevos distritos o ciudades trataron de subrayar su relativa independencia, reclamando del poder central un derecho de su propia elección. Así surgió el sistema de los diversos derechos forales (cartas pueblas, fueros municipales). Estos propios sistemas jurídicos –forales— eran, a veces, producto de una concesión del rey, o del señor municipal, a veces también un acto autónomo del municipio, no contradicho por la Corona o el poder feudal supraordinado al municipio en cuestión.⁹⁴

Como destaca el propio Guillermo Floris Margadant, en la baja Edad Media, fase de surgimiento de las ciudades, los burgueses como “estado llano”, arrancaron por un hábil juego diplomático a la Corona o a los señores feudales, varios privilegios (propios sistemas de derecho, murallas, mercados independientes, milicia, etc).⁹⁵

En este contexto, los fueros municipales eran documentos jurídicos que otorgaba el rey, un señor laico o eclesiástico, o el mismo municipio, que contenía el derecho para determinada localidad, en el se plasmaban los derechos, privilegios y facultades, reconocidas a ese municipio y a sus vecinos, la manera de administrar justicia y los aspectos generales de la ciudad, villa o localidad.

⁹⁴Floris Margadant, Guillermo; Introducción a la historia del Derecho Mexicano, 7ª ed., México, Esfinge, 1986, p. 30.

⁹⁵*Ibidem*, p. 31.

Así, se observa que desde el nacimiento de la estructura municipal, un requisito para ser municipio, era la capacidad de las ciudades para satisfacer las necesidades de gobierno con leyes que organizan las relaciones sociales.⁹⁶ Como se advierte aquí está presente la idea aristotélica de autarquía, esto es, autosuficiencia, como característica primaria del municipio.

Por lo anterior no es extraño que durante la Baja Edad Media, se pudiera afirmar que Castilla, por ejemplo, era una confederación de ciudades con influencia en las cortes. Sin embargo, la Corona empieza a influir en las ciudades mediante representantes monárquicos en los consejos municipales, además de arrancar cada vez más materias (“casos de corte”) a los tribunales feudales o municipales.⁹⁷

Sin embargo, antes de continuar con el análisis de las implicaciones de este proceso, es necesario advertir como se organizaban los pueblos prehispánicos, tomando en consideración que el derecho español sólo tiene vigencia en nuestro país desde 1521 cuando los españoles conquistan el actual territorio de México y hasta 1821 cuando se da la Guerra de Independencia.

3.1 Evolución Histórica del municipio

Algunos investigadores identifican la figura del municipio en los pueblos prehispánicos. Ochoa Camposlo distingue en los grupos familiares o clanes, cuyos miembros explotaban la tierra de manera conjunta. Se refiere especialmente a *calpulli* en el pueblo azteca. Los *calpullios* tenían como origen un antepasado común. Formaban parte de la tribu, que estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario. La estructura de los calpullios estaba asentada sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica. Designaban a sus propios funcionarios con atribuciones políticas de carácter administrativo y judicial.⁹⁸ El *Calpulli* puede definirse como una comunidad de familias que compartían los mismos dioses, participaban en la

⁹⁶ Loret de Mola, Rafael, *Problemática del municipio sin recursos*, México, Textos Universitarios, 1976, p. 11.

⁹⁷ Cfr. Floris Margadant, Guillermo; Introducción a la historia del Derecho Mexicano, *Op. Cit. Nota. 93*, p. 33.

⁹⁸ Cfr. Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal, 4 ed.*, México, Porrúa, 1985, p. 31 y 32.

resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial y reconocían a una autoridad encargada de resolver los asuntos comunales.⁹⁹ Tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos que designaba a los funcionarios del *calpulli*, cuyos cargos eran de por vida. Sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de justicia.

Sin embargo no podemos extrapolar las instituciones europeas y anteponerlas a las formas de organización que estuvieron vigentes en el México prehispánico, porque se corre el riesgo de realizar comparaciones absurdas. Las instituciones organizativas que estuvieron vigentes en nuestro país antes de la llegada de los españoles de ninguna manera se pueden asimilar a las que se aplicaron en Europa, por mucho que parezca que tienen rasgos comunes.

En este contexto, como lo destaca Guillermo Floris Margadant: Estos *calpullis* tenían sus propios dioses, formaban unidades militares y –como ya dijimos— tenían en propiedad colectiva ciertos terrenos. Hacia abajo estaban subdivididos en *tlaxicallis*; hacía arriba, agrupados en cuatro *campans*. El conjunto de estos *campans* se encontraba sometido a un solo líder militar, el *tenoch*, asistido por nueve jefes –quizás los representantes de los nueve clanes, existentes en tiempos de la fundación de Tenochtitlán, en 1325 d.C. (o quizá 1364 o 1390).¹⁰⁰

Desde este punto de vista es evidente que los *capullis* difícilmente se pueden asimilar al municipio, más bien parecen formar parte de una estructura territorial, político-militar, religiosa y administrativa novedosa presente en el arcaico derecho prehispánico. Por lo que se debe rechazar la pretensión de trasladar el municipio como institución al México prehispánico.

⁹⁹Moya Palencia, Mario, *Temas Constitucionales*, México, UNAM, 1978, p. 68.

¹⁰⁰Floris Margadant, Guillermo; Introducción a la historia del Derecho Mexicano, p. 18.

3.2. La conquista española y el papel del municipio

Después de los breves antecedentes proporcionados, podemos advertir que la génesis histórica del municipio se relaciona con la familia. Un nuevo estadio de la evolución municipal lo encontramos en España. Así, podemos afirmar que el municipio español conjuga tres vertientes: el municipio romano del cual sobresale su régimen edilicio, la figura visigota del *concilium* y el árabe con la figura del *alcalde*;¹⁰¹ además adquiere características propias influenciadas por la religión y las costumbres españolas.

Otras figuras administrativas interesantes del Municipio español son: los jueces o justicias, que eran funcionarios locales encargados de la aplicación del derecho y la guarda del respeto a los edictos reales, estaban facultados para administrar la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona; y los *Judex*, representantes populares elegidos por la asamblea vecinal, que mantuvo facultades similares a las de los jueces, en quienes paulatinamente se diluyó.¹⁰² Apoyándose en la bula alejandrina de 4 de mayo de 1493, que otorgaba a los españoles el dominio de tierras e islas que integraban en Nuevo Mundo, concesión en donde se encontraba México, y los conocimientos adquiridos en sus dos años de estudio en Salamanca, Hernán Cortés encontró en el municipio la forma de liberarse de la autoridad de Diego Velázquez,¹⁰³ fundando una ciudad con su ayuntamiento, lo que establecía el dominio del rey superior al del gobernador Velázquez.

Así, se encontró un lugar llamado Quiahuiztla, en la tierra totonaca, y el 10 de junio de 1519¹⁰⁴ se fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, el ayuntamiento le

¹⁰¹Iturriaga, Arminda, "Historia del Municipio Mexicano", en: *Gobierno y administración municipal en México*, México, SEGOB/CEDEMUN, 1993, p. 21.

¹⁰²*Idem.*

¹⁰³Desde 1511 Diego Velázquez había conquistado Cuba, por lo que se le nombró gobernador. En 1517 una expedición al mando de Juan de Grijalva y Cuéllar salió a explorar la zona y llegó hasta la actual Veracruz. Mientras tanto en Cuba, como sólo regresó parte de la expedición de Grijalva, al mando de Pedro de Alvarado, en principio a Cortés se le había ordenado ir en busca de Juan de Grijalva y Cuéllar. Sin embargo, la expedición de Grijalva regresó el 4 de octubre de 1518, las instrucciones de Cortés de 23 de octubre de 1518 se reducían a explorar la costa y rescatar oro y mercaderías (Véase: Riva Palacio, Vicente; México a través de los siglos, t. II, 23ª ed., México, Cumbres, 1985, pp. 369-371).

¹⁰⁴Existe una polémica sobre la fecha real de la fundación de este primer ayuntamiento, algunos destacan que es el 22 de abril de 1519 y para otros el 10 de junio de 1519. Habría que asentar que el 22 de abril de 1519, según Vicente Riva Palacio, los españoles desembarcaron en Chalchiuhcúcan, en el actual

ordenó a Cortés mostrar los poderes que le había otorgado Velázquez y el cabildo declaró que habían cesado, y en representación del rey lo nombró capitán del ejército y justicia mayor.¹⁰⁵

Con la conquista, el municipio español se trasladó a México. Sin embargo no fue el régimen municipal brillante sino un municipio centralizado¹⁰⁶ en virtud de que a partir de Carlos V comenzó la batalla contra los municipios para centralizar el poder y cohesionar política y administrativamente al Reino de España. Luego, a la caída de Tenochtitlán, se fundó el segundo municipio y el primero metropolitano en Coyoacán. A lo largo de la conquista, y posteriormente en el México independiente, el municipio va adquiriendo mayor o menor importancia según las características de la etapa histórica en que se encuentre.

3.3. Naturaleza jurídica y definición del municipio

Cabe destacar que se le atribuyen distintas formas de ser, o “naturalezas” al municipio, enfocadas en su origen. Entre ellas podemos mencionar las siguientes: sociológica, económica, institucional, administrativista, étnico-cultural, iusnaturalista y legal.¹⁰⁷ Las tendencias más acogidas son la sociológica-iusnaturalista y la legal.

La corriente sociológica-iusnaturalista sostiene que el municipio es una sociedad natural que surge de una necesidad de convivencia, por lo tanto es anterior al Estado, y éste solo lo reconoce mas no lo crea. Este pensamiento se sustenta en la definición del hombre como *zoon politikon* que hace Aristóteles y que sostiene que el hombre es sociable por naturaleza, lo que lo lleva a formar de manera natural agrupaciones de tipo local.

La perspectiva legal mantiene que el municipio no tiene un origen natural sino que es una creación del Estado mediante la construcción legal. Así, el

estado de Veracruz, por lo que es improbable que ese mismo día se haya fundado el primer municipio de América. (Cfr: Riva Palacio, Vicente; México a través de los siglos, p. 377).

¹⁰⁵ Para una narración más completa del proceso véase: Riva Palacio, Vicente; México a través de los siglos, pp. 379-380.

¹⁰⁶ Ochoa Campos, Moisés, “Evolución del municipio mexicano” en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, *Op. cit.*, nota 69, p. 25.

¹⁰⁷ Cfr: Quintana Roldan, Carlos F., *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1995, p. 2, y Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal. Op. cit*, nota 70, p. 6.

municipio nace de la creación de necesidades impuestas por el Estado a determinado grupo de personas de comunes características, pero sólo puede concebirse siempre que exista una regulación jurídica y una institución municipal. El municipio es lo que el Estado dice que es, cuando el estado dice que lo es.

Es interesante la perspectiva institucional ya que de alguna manera conjuga diferentes posturas, el municipio puede concebirse desde tres puntos de vista: como institución social, política y jurídica. Como institución social porque es precisamente en el municipio donde la persona realiza las actividades más trascendentales de convivencia humana. Como institución política se considera al municipio escuela de la democracia;¹⁰⁸ y como institución jurídica se dice que el municipio es creador tanto formal como material del Estado.¹⁰⁹ El tema sobre la naturaleza del municipio como origen ha sido ampliamente tratado¹¹⁰ y no es nuestra intención revivir esta discusión. Sin embargo consideramos pertinente destacar que hay características del municipio que son constantes, y que se repiten aunque sea solo como pretensión de lo que debe ser el municipio. Ya sea desde una perspectiva iusnaturalista, legalista o cualquier posición intermedia, lo constante e invariable es que:

1. se conjugan lazos de vecindad y participación comunal, estamos hablando de una población específica,
2. un gobierno para resolver asuntos comunales, aunque destaca una amplia participación vecinal,
3. con cierto grado de autonomía interior, lo que implica a su vez, cierto grado de vitalidad propia para cumplir con ciertas obligaciones mínimas; y
4. se pertenece a una sociedad más grande.

Estos cuatro caracteres del municipio los encontramos tanto en el municipio romano, como en los municipios actuales, aunque solo como pretensión.

¹⁰⁸ Hans Kelsen señala que: “la educación para la democracia es una de las principales exigencias de la democracia misma”, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y Filosofía* (trad. Rafael Luengo tapia y Luis Legaz y Lacambra), México, Ediciones Coyoacán, 2005, p. 127.

¹⁰⁹López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, 2ª ed., Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999, p. 26.

¹¹⁰ Cfr: María, Hernández, Antonio, *Derecho Municipal parte General, Op. cit.*, pp. 173-200; el autor realiza una amplia discusión sobre las distintas perspectivas acerca de la naturaleza jurídica del municipio.

Para ilustrar un poco más nuestra posición consideremos las siguientes definiciones del municipio:

Escuela	Definición
Ius-naturalista o sociológica	Unidad de concentración humana y de convivencia, delimitada territorialmente, de formación natural y no contractual (ente per se) reconocido por el derecho con personalidad de derecho público. ¹¹¹
	Constituye una comunidad de personas, preferentemente de familias situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad. ¹¹²
Legalista	Se trata de una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano, asentado permanentemente en un territorio dado, interrelacionado por razones de vecindad, sujeto a un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, cuyo fin consiste en garantizar la seguridad pública, mantener el orden público, prestar los servicios públicos y realizar las obras públicas indispensables para la comunidad. ¹¹³
	Persona de derecho público constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios peculiares intereses y que dependen siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional. ¹¹⁴
	Institución político administrativa territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales. ¹¹⁵
	El municipio es la sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica estatal. ¹¹⁶

Observamos que tanto en las definiciones sociológicas o iusnaturalistas, como en las definiciones legalistas, es constante la alusión a los lazos de vecindad y a la resolución de asuntos comunales, sin que se pueda dejar atrás el territorio y el gobierno.

Por lo tanto independientemente de los orígenes del municipio, para efectos de este trabajo, consideraremos a la institución del municipio, como a todas las instituciones, como medios para alcanzar fines, en este caso, la

¹¹¹ Rivera Pérez Campos, José, “La justicia en los municipios”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 6, oct. – dic. de 1981, INAP, México, p. 19.

¹¹² García Oviedo, Carlos, *Derecho Administrativo*, España, EISA, 1953, Tomo I, p. 553.

¹¹³ Fernández Ruiz, Jorge, “Participación del municipio en la impartición de justicia administrativa”, en Jorge Fernández Ruiz, y Javier Santiago Sánchez (Coords.), *Contencioso Administrativo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, *Op. cit.*, nota 39, p. 89.

¹¹⁴ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Omeba, 1964, t. XIX, p. 961.

¹¹⁵ Martins, Daniel Hugo, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 56.

¹¹⁶ María Hernández, Antonio, *Derecho Municipal parte general*, UNAM-III, México 2003, p. 201.

resolución de problemas propios del municipio, y en particular lograr el valor social de la justicia municipal, entendida como la resolución de controversias que se susciten por la cercanía y roce continuo de la vida municipal.

3.4 Fin del municipio

Respecto al fin del municipio, Antonio María Hernández señala que siendo el problema del municipio similar al del Estado, su fin también es similar, y por lo tanto hay que partir de la teoría del Estado, en especial con aportes de Heller y Jellineck¹¹⁷ para aplicarlos al municipio. En este sentido el fin del municipio es el bien común pero de la sociedad local.¹¹⁸

Así, dándole contenido al bien común en el ámbito municipal podemos decir que el fin del municipio es: “crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le estén encomendados alcancen la perfección a que aspiran o puedan aspirar según su naturaleza racional”.¹¹⁹ Como se advierte el fin del municipio sería la realización de los valores morales que se desprenden del deber ser derivado del orden jurídico para beneficio de la colectividad, así, al hablar de los fines de los municipios, Reynaldo Robles¹²⁰ alega que son tres: preservarse y fortalecerse como institución, satisfacer las necesidades de sus vecinos mediante la prestación de servicios públicos, y luchar por el desarrollo social de la colectividad.

¹¹⁷Para Georg Jellineck, el fin último del Estado es “cooperar a la evolución progresiva; en primer lugar de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además, colaborar en la evolución de la especie (...) El más alto principio para la actividad general del Estado es, por tanto, promover la evolución progresiva de la totalidad del pueblo y de sus miembros”, *Teoría General del Estado*, (trad. Fernando de los Ríos Urruti, 2ª ed., México, Compañía Editorial continental, S. A., 1958, p. 214; por su parte, Hermann Heller destaca que: “El Estado está justificado en cuanto representa la organización necesaria para asegurar el derecho en una determinada etapa de su evolución”, entendiéndose el derecho como los “principios morales del derecho que constituyen la base de las normas jurídicas positivas”, así, el Estado se justifica “por el hecho de ser una organización de seguridad jurídica, y solo por ello”, sin embargo, en este contexto, no debe entenderse la actividad del Estado sólo como la legislación y organización judicial; ni la seguridad jurídica sólo como la actividad de policía; sino que el Estado “solo puede justificarse en cuanto sirva a la aplicación y ejecución de los principios morales del derecho”; *Teoría del Estado*, (trad. Luis Tobío), México, Fondo de Cultura Económica, 1942, pp. 248 y 249.

¹¹⁸Cfr. María Hernández, Antonio, *Derecho Municipal parte general*, *Op. cit.*, nota 25, p.221.

¹¹⁹González Uribe, Héctor. *Teoría Política*, 15ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 30.

¹²⁰ Robles Martínez, Reynaldo, “Funcion legislativa del Municipio” en Salvador Valencia Carmona (coord.), *El municipio en México y en el mundo. Primer congreso internacional de derecho municipal*, México, UNAM-IIIJ, 2005, p. 721.

Por su parte, Teresita Rendón Huerta Barrera,¹²¹ hace una división más amplia de los fines del municipio y señala que los municipios tienen fines conservatorios, fines de seguridad y comodidad para con las personas, fines respecto a los bienes y trabajo, fines de conservación, de distribución y de delimitación en cuanto al territorio, fines con respecto al estado a que pertenecen y fines con respecto a la región del cual forman parte.

Para Jorge Fernández Ruiz, “el fin del municipio consiste en establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, el orden público y la seguridad pública, en una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes derivados de esta última, con sujeción a un régimen jurídico propio; relación que permanece en un proceso cotidiano de renovación y reelaboración, expresada en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus vecinos —o cuando menos del sector más influyente de los mismos—, de la supervivencia del municipio”.¹²²

El mismo autor señala además otros fines del municipio que son la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de la comunidad; y la realización de la obra pública municipal. Considera el autor que estos fines “resulta mucho más realista y valedera que las utópicas que identifican el *telos* del municipio con el bien común, el bien público temporal u otros valores impregnados de nobles ideales que la historia y la realidad cotidiana se encargan de desmentir”.¹²³

Por nuestra parte, consideramos que todas las posturas mencionadas no se contraponen con el bien común, puesto que las funciones públicas, el orden y la seguridad públicas, la satisfacción de las necesidades, la prestación de servicios públicos y la realización de obra pública, abonan a la creación y mantenimiento de un ambiente propicio para el desarrollo de las personas y, por lo tanto, al bien común, por lo que en conjunto esas actividades constituyen el bien común.

¹²¹Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal. Op. cit.*, nota 70, p. 168.

¹²² Fernández Ruiz, Jorge, “participación del Municipio en la impartición de justicia administrativa” en: *Contencioso Administrativo culturas y sistemas jurídicos contemporáneos, op. cit.*, nota 26, p. 99.

¹²³ *Ibidem*, pp. 99 y 100.

Por lo anterior podemos ampliar la idea inicial que proporcionamos, para considerar al bien común como el conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen el desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

Sin embargo, una objeción sería que estamos siendo excesivamente optimistas, porque puede haber una tensión entre el fin del municipio y su existencia fáctica, pero aunque esto sea así, es tarea de los afectados, los vecinos de los municipios en particular y de todos los integrantes del estado mexicano, en general, sugerir medidas que hagan al municipio el instrumento más eficiente, eficaz y adecuado para servir a su finalidad- la resolución de los problemas comunales, y al resolver estos problemas definitivamente se estará propiciando un ambiente apto para el desarrollo de las potencialidades de sus habitantes y estará realizando el bien común.

3.5 Fin de la justicia municipal y del sistema de administración de justicia municipal

La administración de justicia puede visualizarse desde dos perspectivas: como función pública encargada de ejercer la potestad jurisdiccional y como institución que debe resolver conflictos, y así servir de instrumento para alcanzar el bien común, finalidad última del estado, asegurando la paz, la convivencia, y el desarrollo de las personas.

Ya establecimos que el municipio se caracteriza por los lazos de vecindad y la solución de problemas comunales; y que la administración de justicia se caracteriza por la resolución de conflictos, el dar a cada quien lo suyo como realización de la justicia en ese nivel de gobierno. De aquí se sigue que el sistema de administración de justicia municipal deba resolver aquellos conflictos ocasionados en la vida municipal.

En los municipios se desarrollan las actividades sociales fundamentales de los individuos. Precisamente por esta convivencia e interacción cotidiana surge multiplicidad de conflictos sociales y roces humanos. El mayor número de estos problemas dentro del municipio se ocasionan por cuestiones que se pueden

considerar ociosas en la vida ordinaria, pero que sin embargo son trascendentes por los efectos que pueden tener para el orden, la paz pública y la sana convivencia dentro del territorio de los municipios.

Para esta convivencia municipal también hay reglas del juego, que son las normas que prescriben los derechos y obligaciones de quienes habitan en ese espacio político-administrativo. Cuando lo establecido por las normas no se respeta, aparecen los conflictos, la violencia y el caos, este ambiente no es propicio para el progreso común ni para la realización de los proyectos personales que forman parte de la vida social. Es aquí donde se observa la importancia de un sistema de administración de justicia que garantice y preserve las condiciones necesarias para que el municipio pueda lograr su fin.¹²⁴

La trascendental tarea social del sistema de administración de justicia municipal es componer los conflictos de intereses ocasionados por las interacciones en el ámbito municipal, ya sea entre individuos o entre éstos y los órganos municipales, respetando los derechos humanos ya que el fin último de las instituciones sociales en general es proveer para la felicidad de los seres humanos que habitan en el espacio geográfico que lo integra. Al convertirse en el conducto oficial para la resolución de conflictos, el sistema de administración de justicia se convierte en el mecanismo más efectivo de control social,¹²⁵ abonando al fin del municipio, y del Estado. Así hace posible la justicia, el orden, la paz pública el bien común, la sana convivencia y la democracia como forma de vida. Al decir de García Máynez, “la autentica paz social objetiva consiste en la eficacia de un sistema que realiza los valores para cuyo logro fue instituido”.¹²⁶

¹²⁴ De acuerdo a Roberto G. MacLean U. “La mayor parte de los habitantes, y hasta muchos de los abogados, de un país dado no perciben el efecto invisible que tiene un sistema judicial ineficiente y mal organizado, sobre la vida diaria, las expectativas y esperanzas de cambio y la justicia social de la mayor parte de nosotros”; “Reforma de justicia: ¿De que se trata?”, en Luis Pásara (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM-IIIJ, 2004, p. 35; aunque el autor no se refiere a la justicia municipal, también es aplicable a ella.

¹²⁵ Ver Cohen, Stanley. *Visions of Social Control: Crime, Punishment, and Classification*, Nueva York, Blackwell, 1985.

¹²⁶ García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, Porrúa, México, p. 103.

3.6 Valores y sistema de administración de justicia municipal

Como ya lo advertimos la conclusión es simple: en el municipio se realizan los fines individuales que, como proyectos de vida, devienen en fines sociales al realizarse por el conjunto de individuos que integran el colectivo político. En este contexto, el sistema de administración de justicia municipal debe resolver los conflictos municipales.

Para lo anterior, es necesario pasar del esqueleto conceptual del sistema de administración de justicia a la funcionalidad, es decir, se tiene que realizar fácticamente su fin: componer los conflictos de intereses que surgen de la interacción y cotidianidad que se da en el ámbito municipal. Esta coherencia necesaria entre la administración de justicia desde el punto de vista de su función y la realidad, es decir si cumple su función, -entre la facticidad y la validez- puede alcanzarse con valores que le den funcionalidad.

El sistema de administración de justicia tiene un fin, entonces los valores o sus cualidades estructurales no pueden ser arbitrarios, sino que tienen que ser aquellos que lo hacen apto para cumplir sus fines.

Tomando en cuenta que el fin del sistema de administración de justicia municipal es resolver los conflictos que no trascienden más allá del ámbito municipal, estos conflictos son, aunque parezcan ociosos hechos de la vida cotidiana, importantes para lograr las condiciones aptas en el municipio, para la realización de los fines personales; además que la situación o el ambiente físico-humano en que se interrelacionan los habitantes con el municipio y el sistema de administración de justicia y estos con el Estado, se caracteriza por ser el municipio lugar en donde se desarrolla la vida de la gran mayoría de los mexicanos, la primera autoridad con la que tienen contacto la mayoría de los mexicanos, y en donde se realizan las actividades mas trascendentales de la vida humana;¹²⁷.también, que es en el municipio donde se aprende a ser ciudadano, por eso es escuela de la democracia, y que el municipio es creador

¹²⁷Así tenemos 2,445 municipios y 16 delegaciones políticas en el Distrito Federal, de los 112,336,538 habitantes del país, tomando como indicador la cifra de 2500 habitantes para hablar de población urbana y rural, se sabe que en 2010 el 78% de la población habitaba en áreas urbanas y el 22% en áreas rurales. Según el INEGI un municipio es rural si cuenta con menos de 2500 habitantes y urbano si tiene más 2500.

formal y material del estado; entonces el sistema de administración de justicia municipal debe ser depositario de los valores de justicia, imparcialidad, efectiva resolución de conflictos, paz social y estabilidad, valores que sirven de pautas o referentes que orientan los actos del sistema hacia la transformación y realización de su fin, que contribuye al fin del municipio, del estado y de las personas.

La justicia, porque es dando a cada quien lo suyo de acuerdo a las “reglas del juego”, cuando existe conflicto, que se logra terminar con el conflicto. Esta dimensión de la justicia municipal nos lleva a otras cuestiones como son la equidad y la imparcialidad. El caso de la equidad parece ser simple, es una de las dimensiones de la justicia.

La imparcialidad porque para dar a cada quien lo suyo tiene que haber objetividad y carencia de perjuicios. La imparcialidad es la falta de designio, intención o propósito anticipado o de perjuicio a favor o en contra de personas o cosas, que permite juzgar o proceder con rectitud.¹²⁸ La única discriminación a favor de los individuos debe ser en casos en que existan circunstancias relevantes que pongan a una parte en desventaja frente a la parte contraria. La discriminación será entonces una herramienta para lograr una igualdad material.

La efectiva resolución de conflictos porque aunque los conflictos puedan parecer insignificantes, si no se atienden pueden escalar hasta convertirse en una bomba de tiempo que lleve a problemas mayores si no se resuelven. Además aquí hay que considerar que por la naturaleza de los conflictos, se necesita soluciones prontas, expeditas y definitivas.

También es necesaria la paz social y la estabilidad, porque son las condiciones que permiten el desarrollo comunitario, estadual, y personal. En condiciones de paz material y estabilidad los seres humanos logran consolidar sus proyectos de vida.

Desde este punto de vista, no es suficiente que se otorguen edificios, personas, procedimientos y el concepto vacío de sistema de administración de justicia, para afirmar que se cuenta con un efectivo “sistema de justicia

¹²⁸Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, *Op. cit.*, nota 9, p. 807.

municipal”. El sistema factual debe contar con las cualidades estructurales mencionadas, para que el sistema sea valioso porque tiende a sus fines. Así, el plano ético del sistema de administración de justicia municipal constituye el escenario a partir del cual las decisiones en este ámbito público realizan en la práctica las acciones necesarias para que el sistema pueda lograr su fin.

Además, por la naturaleza de los conflictos a que nos referimos se requieren pues, una decisión de autoridad, pero una decisión rápida que no se sustente en formalismos cuadrados y que sirvan acercar al municipio a sus finalidades entre los cuales se encuentran garantizar la justicia municipal y el orden público¹²⁹ para la paz y bienestar de la comunidad.

Retomando, los roces en la cotidianidad causan los conflictos sociales, el municipio tiene facultades legislativas para enfrentarlos y por lo tanto establece preceptos legales que previenen como deben actuar los ciudadanos en sociedad para evitar los choques de intereses y también prescribe cómo deben actuar las autoridades cuando éstos conflictos se den y así restituir el orden y garantizar que todos los ciudadanos puedan realizar sus fines de manera legal y pacífica.

4. La evolución de la justicia municipal: Los principios rectores de la administración de justicia ciudadana

Principio se refiere a la idea o ideas que sirven de fundamento a otras o a un razonamiento. Es el elemento fundamental que constituye una cosa.¹³⁰ En el caso del sistema de justicia municipal, entonces, al hablar de principios nos referimos a aquellas máximas, que constituyen la base y sostén del sistema, que establecen una directriz para las acciones de la misma, y sin los cuales no es posible una correcta administración de justicia municipal.

Atendiendo a la especial naturaleza del municipio como órgano de gobierno más cercano al pueblo y al tipo de conflictos que le toca solucionar al sistema de justicia, podemos inferir que los procedimientos deben ser regidos por principios

¹²⁹Rendón Huerta Barrera, Teresita y Martínez Alvares, José Antonio, Diccionario de términos municipales, *Op. cit.*, nota 30, p. 108.

¹³⁰Moliner, María, *Diccionario del uso del español*, *Op. cit.*, nota 13, t I, p p. 844.

rectores que hagan realidad los valores de justicia, imparcialidad, efectiva resolución de conflictos, paz social y estabilidad.

Las reglas básicas al que debe ajustarse la actuación de los juzgadores y que deberán regir el proceso que lleva a cabo el órgano competente para administrar justicia ciudadana y sin los cuales no existe un debido proceso son:

1. Oralidad. Los procesos son parcialmente orales y en parte escritos. No se pueden hallar procesos que sean estrictamente orales o escritos. Sin embargo, se puede distinguir entre procesos predominantemente orales con un menor grado de escritura; y del mismo modo, hay procesos en donde predomina la escritura y la oralidad se da en menor nivel. Los primeros son caracterizados como orales mientras que a los segundos se les denomina procesos escritos.

Entonces, el proceso que se rige por el principio de oralidad es aquel en donde sea predominante el uso de la palabra hablada como medio de expresión de los que intervienen en el proceso (partes, juzgador, testigos, etc.), por sobre la escritura.¹³¹

2. Inmediación. Este principio tiene dos sentidos. El primero supone un contacto o una relación directa entre el juzgador y los sujetos que intervienen en el proceso, sin intermediarios, relatores o asesores. El juez es quien interroga a las partes y oye sus alegatos, y también quien recibe las declaraciones del testigo. El segundo consiste en que el juez que recibe las pruebas es quien resuelve el fondo de la controversia.¹³² Implica pues, que la persona física encargada de juzgar este en contacto directo con las partes y con todo el material del proceso, es decir, que sea la misma durante todo el proceso: que se entere personalmente de todos los pasos y todas las actuaciones que se den en la escena procesal, quien va a tomar la decisión que resuelva el conflicto, debe tener conocimiento cercano de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos o

¹³¹ Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo M., *Teoría General del Proceso, principios, instituciones y categorías Procesales*, Porrúa, México, 2003, p. 132.

¹³² Dorantes Tamayo, Luis, *Teoría del proceso*, 8 ed., México, Porrúa, 2002, p. 283.

situaciones antecedentes, así como de las pruebas, lo cual proporcionara resoluciones mas objetivas.

3. Economía Procesal. La economía procesal se refiere a una tramitación simple y fácil. Se busca reducir al mínimo el costo económico del proceso así como el trabajo para la tramitación del mismo sin sacrificar el otorgamiento de una solución adecuada por parte de la autoridad. Se pretende la obtención del máximo rendimiento en términos de resultado o solución con el mínimo de esfuerzo físico y económico de las partes involucradas y de la autoridad. Justifica este principio el hecho de que la justicia sea impartida en el momento más oportuno: cuando el derecho violado y la sociedad lo reclamen.¹³³
4. Concentración. El principio de concentración consiste en la acumulación de las actuaciones procesales y diligencias en el menor número de audiencias posibles. Ayuda la realización simultanea de actos relacionados, evitando la dispersión de los mismos.
5. Celeridad. Celeridad alude a rápido, expedito, prisa, premura, apresuramiento. Lo importante es el factor tiempo. El principio de celeridad en el proceso implica que éste se lleve a cabo con una duración reducida. Por lo tanto se puede hablar de una abreviación de plazos y términos, de actuaciones simples y sencillas, de falta de actuaciones innecesarias, de agilidad en trámites entre otras.
6. Antiformalismo. El principio de antiformalismo se traduce en la imposición de requisitos mínimos para las actuaciones procesales. Implica la ausencia de excesivo ritualismo con el objeto de permitir un fácil acceso de las personas a los órganos de administración de justicia. Lo importante es el fondo por lo tanto la forma solo importa en cuanto sirva a él. En virtud de este principio, hay un relajamiento de las formas, una flexibilidad en cuanto a formalismos y una preponderancia por la resolución del fondo del asunto en cuestión.

¹³³Cfr. Armienta Calderon, Gonzalo M., *Teoría General del Proceso, principios, instituciones y categorías Procesales, Op, cit.*, nota 98, p. 133.

Después de abordar los principios que deben regir el proceso de administración de justicia ciudadana, percibimos que ninguno es independiente del otro sino que están interconectados.

5.Sistema de Justicia Municipal

Cuándo nos referimos a la Justicia Municipal, es pertinente cuestionarnos ¿Hablamos de una institución municipal o comunal reconocida o legitimada para resolver conflictos y litigios a nivel local o se hace alusión a una parte de la estructura del Poder Judicial? ¿Quiénes desempeñan ese cargo, qué competencias o asuntos deben resolver y bajo qué modo o forma lo deben hacer? ¿Cuáles son las diferencias o similitudes con otras instituciones como la justicia de paz y la justicia cívica, o son lo mismo?

Para dar respuesta a estas interrogantes, consideremos algunas voces del *Diccionario de términos municipales*.¹³⁴

1. Juez Municipal.- Funcionario público encargado de administrar la justicia en el territorio municipal, de acuerdo con lo establecido en los llamados *Bandos o Reglamentos de Policía y Buen Gobierno*, que es según el último párrafo de la fracción II, del Artículo 115 constitucional, una facultad de carácter atribuida a nuestros Municipios en forma directa, según las bases normativas que deben expedir las legislaturas de los estados.¹³⁵
2. Justicia Cívica.- llamada también justicia de barandilla, es aquella jurisdicción material ejercida por una autoridad administrativa municipal, y que se refiere al conocimiento de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Esta culmina con un próvido que determina si ha lugar o no ha lugar imponer alguna sanción, así como la naturaleza de la misma; dicha sanción puede ser multa, en cuyo caso debe fijarse su cuantía, o arresto hasta por treinta y seis horas.

¹³⁴Rendón Huerta Barrera, Teresita y Martínez Alvares, José Antonio, *Diccionario de términos municipales*, *Op. cit.*, nota 30, pp. 94- 97.

¹³⁵*Ibidem.*, Los antecesores de los actuales jueces municipales fueron los “alcaldes” constitucionales establecidos en la Constitución de Cádiz de 1812 que tenían funciones esencialmente conciliatorias; en la época independiente, cambiaron constantemente de nombre –jueces de cuartel y jueces de manzana-, recuperando sus nombres de alcaldes en 1849 y denominados jueces menores en 1853. La constitución de 1857 y el texto original de la constitución federal vigente, se refirieron a jueces municipales.

3. Justicia de paz.- Función que desempeñaba desde épocas muy remotas los alcaldes en España, y que en América, durante la época colonial siguieron ejerciendo de acuerdo con la disposición que les otorgaba “jurisdicción en lo civil y en lo criminal”. (...) Gran parte de los asuntos sometidos a su conocimiento, se concluían con base en el principio de la amigable composición; el alcalde ejercía la autoridad más importante en el pueblo, que era, precisamente, la autoridad moral, y frecuentemente bastaba su intervención, en oportuna y justa mediación, para que las partes en conflicto llegaran a un acuerdo satisfactorio. En la actualidad una competencia equivalente la ejercen los juzgados menores de los poderes judiciales, de tal suerte que ya no corresponden al gobierno municipal.
4. Justicia administrativa municipal.- Es la jurisdicción a que está confiado el control de la legalidad, de los actos de las autoridades administrativas municipales. Se trata de la justicia entre gobernantes y gobernados que encuentra su origen, a partir de una amplia perspectiva, en el *Código Napoleón*, de hace más de doscientos años. En México se reconoce a partir de las reformas al Artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1999, cuya fracción segunda alude vagamente a tal función.

De los anteriores conceptos advertimos: que la justicia de paz se ocupa de cuestiones civiles de menor cuantía y penales de menor grado, y que se administraba por el municipio a través de los alcaldes, pero que actualmente corresponde al poder judicial de las entidades federativas; que la justicia administrativa municipal es una justicia entre gobernantes municipales y gobernados reconocida en la fracción segunda del artículo 115 constitucional, sin embargo queda pendiente a quien corresponde administrarla; que el juez municipal se encarga de administrar justicia en el territorio municipal (justicia municipal) de acuerdo a los bandos y reglamentos municipales, y que su acción se fundamenta en la fracción segunda del artículo 115 constitucional, es una

facultad atribuida de manera directa al gobierno municipal; que la justicia cívica y la justicia de barandilla son sinónimos, que es ejercida por la autoridad administrativa municipal, y se ocupa del conocimiento de las infracciones a los reglamentos de policía y gobierno.

Así, tanto la justicia administrativa municipal y a justicia que desempeñan los jueces municipales (justicia municipal) se fundamentan en la fracción segunda del artículo 115 constitucional, se aclara que la justicia administrativa municipal se da entre gobernantes y gobernados; mientras que no queda claro de que se ocupa la justicia municipal salvo que es de acuerdo a los bandos y reglamentos municipales, aunque pudiera parece que se trata de lo mismo tenemos que dejar esa inferencia puesto que la justicia municipal es facultad atribuida de manera directa al municipio, mientras que la justicia administrativa municipal solo se alude de manera vaga en el 115 constitucional.

La justicia cívica, por otra parte, conoce de infracciones a los bandos y reglamentos de policía, por lo que también se confunde con la justicia municipal, cabe señalar, sin embargo, que conforme a las definiciones vistas, no se fundamenta en el 115 constitucional. Entonces, salvo por la justicia de paz, consideramos que los demás conceptos necesitan mayor clarificación.

En México, la justicia municipal es concebida desde dos perspectivas.¹³⁶ La primera apunta a los procedimientos realizados por la autoridad judicial estatal con competencia dentro del territorio de un municipio y tiene como objeto el conocimiento y resolución de las controversias civiles y penales, de menor cuantía en caso civil y de menor gravedad en caso penal.¹³⁷ Un ejemplo de esta definición de justicia municipal lo proporciona la *Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas* que en su título octavo denominado *De la Justicia Municipal establece*:

Artículo207.- La administración de justicia en los Municipios estará a cargo del Poder Judicial del Estado, y se ejercerá por conducto de jueces municipales.

¹³⁶ Álvarez Montero, José, “La justicia municipal en el estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave”, en Salvador Valencia Carmona (Coord.), *el municipio en México y en el Mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM-IIIJ, 2005, p.5.

¹³⁷ Como se puede observar, en este contexto, justicia municipal es igual a justicia de paz.

Artículo 208.- La competencia de los jueces municipales por materia, grado, valor o cuantía, así como la organización y funcionamiento de los Juzgados Municipales, se regirán por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Una segunda perspectiva de justicia municipal alude a la función realizada por autoridades formalmente administrativas y cuyo objeto es el conocimiento de las infracciones a la reglamentación propiamente municipal. Para ilustrar esta perspectiva, hacemos referencia al *Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza* que en su texto establece:

Artículo 378.-La impartición de la justicia municipal es una función de los ayuntamientos y consiste en vigilar la observancia de la legislación para asegurar la convivencia social, en sancionar las infracciones a los instrumentos jurídicos del Municipio y amonestar a los infractores en asuntos civiles, obligando, en su caso, a la reparación del daño y turnando los casos que ameriten consignación al agente del ministerio público.

Artículo 379.-La justicia municipal será ejercida por los ayuntamientos a través de juzgados municipales, los cuales actuarán como órganos de control de la legalidad en el funcionamiento del Municipio.

...

Artículo 383.-Es competencia de los juzgados municipales calificar las conductas previstas en los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de los municipios.

De los anteriores preceptos observamos una similitud con la justicia cívica, además, se amplía el contenido de la justicia municipal ya que aunque de manera escasa incursiona en lo civil y lo penal. Habría que tomar con reservas la disposición de que los juzgados municipales son órganos de control de legalidad.¹³⁸

En otro artículo del Código mencionado se prescribe:

Artículo 384.-Los juzgados municipales son competentes también para conocer y resolver el recurso de inconformidad que, de acuerdo con este código, sea promovido ante ellos por los particulares.

De este precepto notamos la competencia del juzgado municipal en controversias entre gobernados y gobernantes es decir, en la justicia administrativa municipal.

¹³⁸ El control de legalidad se discute al analizar la justicia municipal del municipio de Othón P. Blanco

Tomando en cuenta los ejemplos mencionados – Zacatecas y Coahuila-, se puede observar que en ambos casos se refieren a justicia municipal y juzgados municipales sin embargo con distinta significación. Mientras que en Zacatecas se está hablando de las materias civil y penal y de una competencia Estatal, en Coahuila se refieren a una competencia del órgano de gobierno municipal y con materias que nacen preponderantemente en virtud de la normatividad municipal.

Además, existen otros estados como Querétaro, Durango y Morelos que en sus leyes orgánicas para regular sus municipios se refieren a ambas concepciones de justicia municipal mencionadas. En el caso de Durango al referirse a la segunda concepción lo llama justicia administrativa municipal, mientras que Morelos lo denomina justicia cívica y Querétaro habla de juzgados calificadores.

Para Jorge Fernández Ruiz,¹³⁹ al ámbito municipal le corresponde la justicia administrativa. Establece que la Constitución, en sus artículos 73, 115, 116 y 122 asienta las bases para el sistema nacional de justicia administrativa. Este sistema que tiene el propósito de dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares abarca los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, así como el distrito federal; y se despliega en tres vertientes a saber: la justicia de barandilla, el recurso administrativo en sede administrativa y la de la jurisdicción administrativa.

En cuanto al ámbito municipal de justicia administrativa, comprende estas tres aéreas mencionadas. La justicia de barandilla se fundamenta en el 21 constitucional, mientras que el recurso administrativo¹⁴⁰ y el contencioso administrativo¹⁴¹ en la fracción segunda del 115 constitucional.

¹³⁹ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “Participación del municipio en la impartición de justicia administrativa”. en Jorge Fernández Ruiz, y Javier Santiago Sánchez (Coords.), *Contencioso Administrativo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparado*, México, Unam-III, 2007, p. 107.

¹⁴⁰ Al decir de Jorge Fernández Ruiz, el recurso administrativo tiene el propósito de que la misma administración pública corrija los excesos y defectos en sus actos. Aspira a la anulación o revocación del acto administrativo en beneficio del particular cuyo interés jurídico fue vulnerado por el acto administrativo. El autor, argumenta que a partir de la reforma al artículo 115 constitucional en que se estableció sin lugar a dudas que el municipio constituye un nivel de gobierno, el procedimiento y los recursos administrativos en materia municipal deben resolverse en el ámbito municipal sin la intervención del Estado al que pertenezca el municipio, en atención a la autonomía municipal. Cfr. *Ibidem*, p. 109.

¹⁴¹ El contencioso Administrativo es “el procedimiento que se sigue ante un tribunal o organismo jurisdiccional situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver, de manera

Así, la llamada justicia de barandilla, que administra la autoridad administrativa municipal por infracciones a la normatividad municipal (bandos y reglamentos gubernativos) encuentra su fundamento en el artículo 21 constitucional, en su párrafo cuarto dice:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

La justicia de barandilla es impartida por autoridades de la administración pública municipal denominados de manera disímil en los municipios de las diferentes entidades: juez calificador, como en el caso de Aguascalientes y Tlaxcala; juez municipal, según El Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza; oficial calificador, en el Estado de México; juez comunitario, en el Estado de Zacatecas y juez cívico, como es el caso de el Estado de Morelos.

Además, y especialmente en municipios con limitados recursos económicos, el mismo presidente municipal, o algún “otro órgano” de la administración pública municipal se encarga de imponer sanciones por faltas a los bandos y reglamentos gubernativos.¹⁴² Cuando la justicia municipal es

imparcial, e imperativa las controversias entre los particulares y la administración pública”, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM- IJ, 1998. Tomo correspondiente a las letras de la “A” a la “C”, p. 822. Resulta interesante que los procedimientos contenciosos administrativos que emergen de conflictos entre la administración pública municipal y los particulares en su mayoría no se resuelven a nivel municipal, sino a nivel estatal. Siguiendo a Jorge Fernández Ruiz, esto vulnera la autonomía municipal especialmente en el contexto de la reforma realizada en 1999, al artículo 115 constitucional que reconoce al municipio como un nivel de gobierno. El artículo 116 constitucional faculta a los Estados para constituir tribunales de lo contencioso administrativo que tendrán como objetivo resolver los conflictos que se generan entre la administración pública estatal y los particulares; no así, entre la administración pública municipal y los particulares. Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “Participación del municipio en la impartición de justicia administrativa”. en Jorge Fernández Ruiz, y Javier Santiago Sánchez (Coords.), *Contencioso Administrativo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, nota 39, p.114. Como excepción podemos mencionar la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California que bajo el título De los Medios de Defensa, determina que los municipios pertenecientes al Estado de Baja California deberán reglamentar órganos de lo contencioso administrativo con autonomía, pero que además, sus resoluciones serán definitivas.

¹⁴² Como ejemplos podemos destacar la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Tabasco en su artículo 50 establece: “Las sanciones por las faltas al Bando de Policía y Gobierno serán impuestas por los jueces calificadores, quienes serán nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, en proporción al número de habitantes con que cuente el lugar, a falta de jueces calificadores, las sanciones las aplicará el presidente municipal por conducto del órgano de la administración pública municipal que para

impartida por el poder judicial del estado se habla de justicia de paz, también llamado justicia menor, que puede ser tanto en materia civil, penal o mixta; en cambio la justicia municipal, cuando es impartida por funcionarios municipales constituye la justicia de barandilla y a los recursos administrativos o contencioso administrativo municipal en contra de autoridades municipales, ambos que pueden englobarse bajo la denominación de justicia administrativa municipal.¹⁴³

Resulta claro que no todos los conflictos que surgen en territorio municipal son resueltos por autoridades municipales, por lo que si tomamos como punto de partida al órgano que ejerce la función, no se le puede llamar justicia municipal en estricto sentido, sobre todo a la resolución de conflictos en materia civil y penal, aun cuando la justicia que se administre en estos casos sea por jueces con competencia determinado por los límites de un municipio, puesto que estos administradores de justicia pertenecen al sistema de justicia estatal, esto es, al poder judicial estatal respectivo.

Tampoco podemos denominar como justicia municipal a la justicia administrada en los tribunales de lo contencioso administrativo cuando la resolución de conflictos entre la administración pública municipal y los particulares es dada por un tribunal estatal. Sin embargo en este trabajo tomaremos como punto de partida a los conflictos municipales para hablar de justicia municipal. Así la justicia municipal será lo concerniente a la resolución de conflictos municipales, ya sea entre gobernados o entre estos y los gobernantes municipales, como también la justicia de barandilla, independientemente de que resuelva una autoridad municipal o estatal.

tal efecto mediante acuerdo designe.”; y la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán que dice en su artículo 124: “Las sanciones por las infracciones al Reglamento de Policía y Buen Gobierno serán impuestas por los jueces calificadores quienes serán nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, en proporción al número de habitantes con que cuente el Municipio; a falta de jueces calificadores, las sanciones serán impuestas por el Presidente Municipal.”

¹⁴³ Refiriéndose a la función pública municipal materialmente jurisdiccional, J. Eduardo Andrade Sánchez señala: “en realidad existen dos tipos de justicia administrativa: la que tiene por objeto imponer las sanciones a que se hagan acreedores los habitantes por infracciones cometidas a los bandos de policía y buen gobierno y a las disposiciones reglamentarias en general, y la que tiende a evitar que con motivo de la primera se atropellen los derechos de aquellos, o que los actos del ayuntamiento afecten derechos de la ciudadanía”; Derecho municipal, *Op. cit.*, nota 33, p.235.

III. MARCO JURÍDICO GENERAL DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL MUNICIPIO

1. Normas constitucionales

1.1. El artículo 115 de la Constitución Federal

La Constitución fija límites y define las relaciones entre los poderes del Estado y entre éste y los particulares. En su apartado orgánico establece la competencia de las instituciones y como deben responder a la colectividad, es decir establece las bases de cómo los poderes y las instituciones realizarán su actividad para el bien común.

Lo anterior se complementa con el apartado dogmático en donde se plasman los derechos humanos como mínimos de libertad que constituyen límites al ejercicio del poder público.

Así, como se le considera norma fundamental y suprema de la nación es importante partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para analizar al municipio mexicano en general y a la justicia municipal en particular. Al respecto, el artículo 115 Constitucional es de referencia obligatoria ya que constituye el canón rector, es fundamento y marco de referencia por excelencia para entender al municipio mexicano.

La Constitución de 1917, reguló al municipio, en un principio, en su título quinto bajo la denominación “De los Estados de la Federación”,¹⁴⁴ ya que originalmente, el artículo 115 se refería tanto cuestiones estatales como municipales.

¹⁴⁴El municipio mexicano fue normado desde la Constitución española de Cádiz del 19 de marzo de 1812. En ella se contenían artículos referentes a la composición y funciones de los ayuntamientos. Posteriormente, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822; las bases segunda y quinta del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823; los artículos 21 y 22 del acta constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824; artículos 158, 159 y 161 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824; los artículos 9, 10 y 11 de las Bases de la República Mexicana del 23 de octubre de 1835; la sexta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana del 29 de diciembre de 1836; el proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1840; artículos 131, 133, 134, 136, 137, 138 y 139 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856; el artículo 109 de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857; el Estatuto Provincial del Imperio Mexicano de 1865; la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857 de diciembre de 1914; también hicieron alusión a los municipios y sus ayuntamientos.

La principal diferencia relativa al municipio, de esta constitución de 1917 con respecto a su antecesor de 1857 fue la supresión de las jefaturas políticas con el objetivo de que no hubiera autoridad intermedia entre el municipio y el estado; y el manejo autónomo de los recursos hacendarios que les otorgaban las legislaturas locales, se enfatizó así el “municipio libre”.¹⁴⁵ En cuanto a la justicia municipal o la función jurisdiccional de los ayuntamientos, el tema estuvo ausente en ambas constituciones.

Desde la promulgación de la Constitución, el mencionado artículo 115 ha sufrido trece reformas. Las más importantes para la institución del municipio son la octava y décima de 1982 y 1999 respectivamente.¹⁴⁶ La reforma de diciembre de 1982, resultado de una iniciativa de reforma presentada al Constituyente Permanente por el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado; se buscaba devolver al municipio sus atribuciones relacionadas con su función primordial, es decir, devolverle el gobierno directo de la comunidad básica. En esa iniciativa de reforma se argumentó que la descentralización exigía una revisión de competencias constitucionales entre la federación, los estados y los municipios para así determinar las competencias que pueden redistribuirse entre

¹⁴⁵ Es de destacar que a pesar de que la asamblea entera admitió que un elemento indispensable para un municipio libre era la autonomía financiera, la hacienda del municipio quedó subordinada a las contribuciones de las legislaturas de los estados.

¹⁴⁶ Además de las reformas del 1982 y 1999, las demás reformas al artículo 115 constitucional desde la promulgación de la Constitución vigente hasta 1999 son: 1928, se disminuye el número de diputados a las legislaturas locales; 1933, se fijan normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos; 1943, se amplió a seis años el periodo de gestión de los gobernadores; 1947, se otorgo a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales; 1953, se suprime el artículo que otorgaba el derecho a las mujeres al voto y a ser votadas en elecciones municipales en virtud de la reforma al artículo 34 que otorgo la calidad de ciudadanas a las mujeres; 1976, se establecen las normas para la planificación y ordenación de los centros urbanos y se otorga competencia concurrente a la federación, estados y municipios para la solución de problemas relativos a asentamientos humanos; 1977, se introduce el sistema de diputados de minoría en las elecciones de las legislaturas locales y se establece el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos; 1987, se deroga varias fracciones referentes a los estados y se trasladan al artículo 116; 14 de agosto de 2001, reconoce a las comunidades indígenas, y prescribe su participación en la organización municipal; 18 de junio de 2008, dispone que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en términos de la ley de seguridad pública del estado, pero en los casos en que el gobernador del estado juzgue que existe causas de fuerza mayor o alteración grave del orden público, las policías preventivas actuarán siguiendo sus ordenes; y el 24 de agosto de 2009, se refiere a la aprobación por parte de los estados de las leyes de ingresos y egresos de los municipios, así como de la fiscalización de sus cuentas públicas.

las tres instancias de gobierno y de esa manera revertir la tendencia centralizadora para fortalecer el sistema federal.¹⁴⁷

El gobierno del presidente De la Madrid reconoció que los municipios tienen contacto estrecho y directo con la población, y que por lo tanto son auténticas escuelas de la democracia. Así, consideró que se les debían otorgar, desde la Constitución, los elementos y atributos conceptuales de los principios republicanos.¹⁴⁸

Los cambios al artículo 115 de la Constitución, consideró, debían ser los tendientes a vigorizar la hacienda del municipio, su autonomía política y en general las facultades que habían sido absorbidas por los estados y la federación.¹⁴⁹

Sin embargo, a pesar de que se buscaba devolverle al municipio el gobierno directo de la comunidad básica y de las facultades que habían sido absorbidas por los estados y la federación; y que históricamente el municipio ha tenido facultades en materia de administración de justicia, es decir ejercía la función jurisdiccional específicamente con la justicia de paz que era administrada por los alcaldes en el ayuntamiento en la época colonial y primera mitad del siglo XIX,¹⁵⁰ esta reforma no impactó en la justicia municipal.

La otra reforma significativa al artículo 115 constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. Esta reforma fue el resultado de varias iniciativas presentadas por los diferentes partidos desde 1997, que siguiendo la tendencia de la reforma de 1982, buscaba ampliar las facultades y atribuciones en distintos ámbitos de competencia del ayuntamiento.

¹⁴⁷ Véase la exposición de motivos de 6 de diciembre de 1982, que justifican la reforma al artículo 115 constitucional propuesta por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, visible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1982MMH-ExpMRefConst.html>, consultado el 7 de febrero de 2012.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*; véase también: Gamíz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 3ª ed., México, UNAM, 2003, p. 208 – 210.

¹⁵⁰ Fue hasta el año de 1853 con la ley de 17 de enero de 1853 que los jueces ocupan el lugar de los alcaldes en la justicia de paz. Ya no se les atribuyen asuntos municipales, ni otras funciones públicas sino que por primera vez se les considera juzgadores profesionales. Por primera vez se separa la jurisdicción administrativa de la jurisdicción común, civil y penal. Cfr. Molina González, Héctor, “Tribunales de mínima cuantía” en *Revista Justicia y Sociedad*, México, UNAM – IIJ, Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 167, 1994, pp. 673-375.

Parte importante de esta reforma es que en el párrafo 1º de la fracción I, se sustituye el término “administrar” por el de “gobernar”, estableciéndose que el municipio será gobernado por un ayuntamiento. Lo anterior “con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno”.¹⁵¹

El artículo 115 constitucional primer párrafo establece que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. También establece, en su fracción primera que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa que estará integrado por un presidente municipal y por síndicos y regidores en el número que establezca la ley, y que la competencia que otorga la Constitución a los municipios se ejercerá por su ayuntamiento de manera exclusiva, sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

De una primera lectura puede parecer que este nivel de gobierno, contrario al estatal y al federal, no se rige por el principio de división de poderes, es decir, no hay un poder legislativo, un poder ejecutivo y un poder judicial, sino que únicamente hay un ayuntamiento quien ejerce las competencias otorgadas por la Constitución.¹⁵² Sin embargo los ayuntamientos se integran por el presidente,

¹⁵¹ Cfr. Dictamen de 15 de junio de 1999 que presentó el pleno de la Cámara de Diputados por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal.

¹⁵² Es por lo anterior que algunos autores, como Teresita Rendón Huerta consideran que los ayuntamientos no tienen una función legislativa sino cuasi legislativa; que su facultad es delegada por la legislatura estatal, Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal, Op. cit.*, Nota 70, pp. 277 y 278.

Por su parte, Reynaldo Robles considera que el municipio si tiene una facultad propiamente legislativa. Para sustentar su dicho hace una comparación entre el acto legislativo y el acto reglamentario. Señala que tanto el acto legislativo como el acto reglamentario son declaraciones unilaterales de la voluntad pero que el acto legislativo proviene de un órgano de gobierno competente que es un cuerpo colegiado, el cual crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones de manera general, impersonal, abstracta, permanente y coercitiva para regular interacciones humanas; mientras que el acto reglamentario proviene del titular del ejecutivo y su función es suministrar en la esfera administrativa la normatividad para poder ejecutar una ley.

Ambos son generales, abstractos, impersonales, permanentes y coercitivos pero difieren en su proceso de elaboración. El acto legislativo necesariamente sigue las etapas de iniciación, discusión, aprobación y promulgación; mientras que para el acto reglamentario no hay una regulación determinada para su elaboración.

El acto que realiza el ayuntamiento al crear normas, dice el autor, proviene de un órgano colegiado que funciona en asambleas deliberativas y que toma decisiones por mayoría de votos. Además el proceso de elaboración de las normas sigue las etapas de iniciación, discusión, aprobación y promulgación; entonces el municipio tiene facultad legislativa, Robles Martínez, Reynaldo, “Función legislativa del Municipio” en

regidores y un síndico, siendo el presidente el encargado de la parte ejecutiva y administrativa,¹⁵³ los regidores de la parte deliberativa o legislativa. La figura del síndico municipal en ocasiones ha sido ligada a la función jurisdiccional, con razón si se atiende a su etimología griega pues deriva de los vocablos *sin* que significa con, y *dixé* que significa justicia, sin embargo, atendiendo a su etimología latina, la palabra síndico deriva de *sindicus*, que a su vez viene del griego *synikós*, que significa abogado o representante de una ciudad.¹⁵⁴

En la actualidad el síndico municipal es concebido como el encargado de la vigilancia y defensa de los intereses municipales. Sus funciones, por lo tanto, son más afines a los de un procurador a nivel estatal y federal que a la figura de un administrador de justicia.

La función jurisdiccional del municipio le compete al presidente municipal desde tiempos históricos, en la actualidad se ejerce a través de jueces calificadores, municipales o conciliadores.

Así, en lugar de división de poderes, consideramos conveniente hablar de división de funciones, pues aunque no se identifiquen claramente poderes en el municipio, si se pueden identificar las tres funciones; además, pensar lo contrario, es decir, que no existen tres funciones en el municipio, es incompatible con un municipio como nivel de gobierno y como base de la división territorial, y organización política y administrativa de los estados.

Lo más trascendente en materia de justicia municipal es la fracción II, párrafo 2º del artículo 115 constitucional, que atribuye a los ayuntamientos la facultad materialmente legislativa para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general,

Salvador Valencia Carmona (coord.), *El municipio en México y en el mundo. Primer congreso internacional de derecho municipal*, *Op. cit.*, nota 95, pp. 438-440.

¹⁵³ El artículo 89 de la Ley de los Municipios del estado de Quintana Roo establece: “El presidente Municipal, es el titular del gobierno y de la Administración Pública Municipal. Será el responsable de ejecutar y comunicar las decisiones del Ayuntamiento...”; preceptos similares se encuentran leyes en materia municipal que expiden las legislaturas de otros estados, el Artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco establece: “Corresponde al Presidente la función ejecutiva de los ayuntamientos...”, y el artículo 67 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco establece: “El Presidente Municipal es el órgano ejecutivo del ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones...”.

¹⁵⁴ Nuevo diccionario jurídico mexicano, México, Porrúa-UNAM-III, 2000, tomo correspondiente a las letras de la P a la Z, p. 3478.

dentro de sus respectivas jurisdicciones, para organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Esta normatividad debe estar de acuerdo a las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los estados. El objeto de las leyes que expiden los estados se expresan en cinco incisos: deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.¹⁵⁵

Con esta disposición se “vierten las bases para modernizar la justicia en el ámbito administrativo municipal”,¹⁵⁶ sin embargo, la formula contenida en la fracción II, inciso a) del artículo 115 es una formula endeble que en una mención lacónica no llega a la explicitud.¹⁵⁷

En efecto, el precepto adolece de debilidad y hasta podría decirse que es enfermizo pues sólo hace una fugaz referencia a la justicia municipal. Al hacer referencia a las leyes en materia municipal que expiden las legislaturas locales y a la función materialmente legislativa de expedir bandos de policía y gobierno como a otras disposiciones de observancia general; así como a los medios de impugnación y a los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, se infiere la facultad del municipio únicamente en el aspecto del recurso administrativo en sede administrativa y del contencioso administrativo, sin embargo, como hemos

¹⁵⁵ Las modificaciones al artículo 115 constitucional son en el siguiente sentido: se reformaron los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reformo el párrafo segundo y se adiciono un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reformó el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), e i), el párrafo segundo y se adicionó un párrafo tercero a la fracción III; se reformaron los párrafos segundo y tercero, y se adicionaron los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reformaron las fracciones V y VII.

¹⁵⁶ Valencia Carmona, Salvador, “La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115” en *cuestiones constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 4 enero-junio, 2001, p. visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>, consultado 5 de agosto de 2011.

¹⁵⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita, “Tres áreas de oportunidad para la justicia administrativa local en México” en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (Coords), *Justicia administrativa. Segundo congreso iberoamericano de derecho administrativo*, México, UNAM-IIIJ, 2007, p. 426 y 427.

señalado anteriormente, la justicia municipal es mucho más que el contencioso administrativo. A pesar de las anteriores críticas, entendemos que, se faculta a los ayuntamientos para: 1. crear los medios de defensa a favor de los gobernados frente a los actos de la administración pública municipal que generen controversias entre la administración pública mencionada y los particulares, y 2. crear órganos jurisdiccionales que resuelvan dichas controversias.

1.2. Artículo 21 Constitucional

El artículo 21 Constitucional establece la potestad sancionadora de la autoridad administrativa, incluida la municipal, en sus párrafos 4º, 5º y 6º, al establecer que:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Los precedentes de este artículo en cuanto a la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones por faltas a los reglamentos de policía se encuentran en los artículos 87, fracción XI, de las Bases de Organización Política de la Republica de 1843; y artículos 58 y 117, fracciones XXIV y XXIX, del Estatuto Provisional Orgánico de la Republica Mexicana de 1856. Las Bases Orgánicas facultaban al Presidente de la Republica para “imponer multas que no pasen de quinientos pesos á los que desobedecieren sus ordenes, ó le faltaren al respeto debido, arreglándose a lo que dispongan las

leyes”;¹⁵⁸ mientras que el Estatuto Provincial disponía que “La autoridad política solo podrá castigar las faltas de su resorte con la suspensión de empleo, penas pecuniarias y demás correccionales para que sea facultada expresamente por la ley”;¹⁵⁹ y facultaba a los gobernadores para “Imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedezcan sus órdenes ó les faltaren al respeto debido, arreglándose á los que dispongan las leyes”¹⁶⁰ y “Aplicar gubernativamente las penas correccionales determinadas por las leyes de policía, disposiciones y bandos de buen gobierno”.¹⁶¹

El antecedente directo del artículo 21 constitucional vigente se encuentra en la Constitución de 1857 que en su artículo con el mismo numeral establecía que la aplicación de las penas era exclusiva de la autoridad judicial, y la autoridad política o administrativa solo podía imponer hasta quinientos pesos de multa, ó hasta un mes de reclusión, como corrección, en los casos y modo que expresamente determine la ley.¹⁶²

Como se advierte este precepto abona a la delimitación que hicimos entre delitos e infracciones, porque de su contenido se desprende que las “penas” relacionadas con los delitos corresponde imponerlas a la autoridad judicial y, que las correcciones, vinculadas con las infracciones corresponde su imposición a la autoridad administrativa.

La Constitución vigente de 1917, en su texto original, facultó a la autoridad judicial para la imposición de las penas; al Ministerio Público y a la policía judicial para la persecución de los delitos; y a la autoridad administrativa para el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. En el caso de las infracciones las sanciones se limitan a multa o arresto hasta por treinta y seis horas. En caso de que no se cumpliera la multa, el artículo prevenía arresto hasta por quince días. También se estableció que si el infractor fuese jornalero u

¹⁵⁸ *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 3ª ed., México, SEGOB, 2008, p. 327.

¹⁵⁹ *Ibidem.*, p. 401.

¹⁶⁰ *Ibidem.*, p. 413.

¹⁶¹ *Ídem.*

¹⁶² *Ibidem.*, p. 424.

obrero, no podría ser castigado con más del importe de su jornal o sueldo en una semana.

El artículo 21 constitucional ha sufrido cinco reformas desde la promulgación de la Constitución de 1917. Las reformas del 3 de febrero de 1983 y 3 de julio de 1996, impactaron directamente la facultad de la autoridad administrativa para la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. La primera, favorece a los jornaleros y obreros estableciendo que no podrán ser sancionados con multa superior al importe de su jornal o salario de un día. Asimismo, establece que a los trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de ingreso. Por otra parte, la segunda reforma mencionada, limita el arresto como permuta de una sanción pecuniaria a treinta y seis horas.

La última reforma de 18 de julio de 2008 establece las bases para la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y dispone que la función de seguridad pública esté a cargo de los tres órdenes de gobierno. Entre estas funciones está comprendido la sanción de infracciones administrativas además de la prevención e investigación y persecución de delitos. También determina que las instituciones de seguridad pública deberán regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Además, con esta reforma se da fundamento constitucional para la sanción de trabajo a favor de la comunidad.¹⁶³

Vale la pena dedicar un espacio a las penas establecidas constitucionalmente como las únicas que pueden aplicar las autoridades administrativas por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, que son:

1. multa
2. arresto hasta por treinta y seis horas y

¹⁶³ Las otras dos reformas al artículo 21 constitucional son del 31 de diciembre de 1994 y 20 de junio de 2005. La primera adiciona tres párrafos al artículo referentes al fortalecimiento del poder judicial y modificaciones a su organización interna. También se refiere al funcionamiento y a las competencias de las instituciones de seguridad y procuración de justicia. La segunda adiciona un párrafo en el cual faculta al poder ejecutivo federal para, con la aprobación del senado, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

3. trabajo a favor de la comunidad.

A pesar de lo anterior, las autoridades administrativas federales, estatales y municipales aplican sanciones administrativas que no son aquéllas establecidos por el párrafo 4º del artículo 21 constitucional, como la clausura, o cancelación de permisos, licencias o concesiones. Al respecto cabe preguntarse, ¿son competentes las autoridades administrativas para aplicar estas sanciones?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la clausura como sanción aplicada por la Administración Pública Federal no es violatorio del artículo 21 constitucional en virtud de que:

...la norma constitucional distingue entre la autoridad judicial y la administrativa, asignando a la primera de ellas la potestad de imponer las penas; y a la segunda la de sancionar las faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, pero no se refiere a los actos de la autoridad legislativa, por lo que, para esta última no rige la limitación impuesta por el Constituyente, para sancionar exclusivamente con arresto o multa las infracciones a las leyes.¹⁶⁴

También, la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que la limitación para legislar en materia de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía establecidas por la Constitución en su artículo 21, “no es aplicable tratándose de infracciones administrativas a leyes emanadas del Congreso de la Unión, puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica distinta”.¹⁶⁵ Lo que implica que en materia administrativa federal se pueden generar sanciones legales que excedan los límites marcados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: arresto o multa.

Así, de lo dispuesto por la Suprema Corte se sigue que las leyes emanadas del Congreso pueden disponer sanciones distintas a las establecidas en el 21 constitucional, y “el poder sancionador de la Administración Pública, derivado del artículo 21 de la Constitución, solamente se refiere a los reglamentos

¹⁶⁴Tesis aislada: P. XXIV/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, Febrero de 1997, p. 120; ver también Tesis aislada: P. CIV/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena, Época, t. II, Noviembre de 1995, p. 77.

¹⁶⁵Tesis aislada: P. XCII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, junio de 1997, p. 142.

gubernativos y de policía, más no a todas las leyes administrativas de todos los ramos de la Administración Pública”.¹⁶⁶

Así según Sergio Valls Hernández se distinguen dos ámbitos diferenciados de contravenciones administrativas: 1. Las faltas de policía y buen gobierno, que tienen su fundamento constitucional en los artículos 21 y 115, es decir las faltas al ordenamiento municipal; y 2. Las infracciones y faltas a las leyes federales, que tienen su fundamento el artículo 73, fracción XXI;¹⁶⁷ precepto que establece que el Congreso tiene facultades “Para establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse”.¹⁶⁸

Nótese que según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso está autorizado tanto para establecer las “faltas” o “infracciones administrativas” contra la federación, así como los castigos correspondientes a esas faltas, de ahí que las leyes administrativas federales pueden establecer sanciones independientemente de las establecidas en el 21 constitucional. Lo anterior implica que los límites establecidos en el apartado dogmático de la constitución pueden ser rebasados por el legislador ordinario, lo que se traduce en un impacto en la seguridad jurídica, pero sobre todo, es un problema que se relaciona con la presencia de una constitución rígida en nuestro régimen legal.

En cuanto a las infracciones o las faltas a leyes estatales, no hay pronunciamiento al respecto, pero aceptaremos que, las conclusiones que se han generado para la federación se aplican también a los Estados en virtud de de que las sanciones establecidas en el artículo 21 constitucional son para los reglamentos gubernativos y de policía.

Ahora bien respecto a las faltas a los reglamentos gubernativos y de policía en el ámbito municipal, tampoco se sancionan únicamente con multa, arresto y trabajo a favor de la comunidad como lo establece el artículo 21 constitucional. El poder judicial de la federación no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las sanciones de los reglamentos

¹⁶⁶ Góngora Pimentel, Genaro y Acosta Romero, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 3ra ed., México, Porrúa, 1989, p.115.

¹⁶⁷ Cfr., Valls Hernández, Sergio, “El derecho penal administrativo” en *Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 21, 1992, p. 495.

¹⁶⁸ *Ídem*

gubernativos y bandos de policía de los municipios que son distintos a aquellos prescritos en el 21 constitucional; sin embargo si las ha reconocido, al resolver otras cuestiones que de manera indirecta involucran sanciones que se aplican por los ayuntamientos y que no son de los constitucionalmente establecidos.¹⁶⁹Y, aunque las tesis son aisladas, implica un reconocimiento incipiente de la constitucionalidad de las sanciones administrativas impuestas en el ámbito municipal.

De lo anterior distinguimos dos vertientes de faltas o infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía: a) las que se sancionan conforme al artículo 21 constitucional: esto es con arresto y multa; y b) aquellos cuya sanción no está determinada por este precepto constitucional, emanan de otras disposiciones administrativas aplicables en el nivel municipal. Héctor Molina González¹⁷⁰ se refiere a las primeras como justicia administrativa de mínima cuantía, que está representada por jueces calificadoros; mientras que Jorge Fernández Ruiz lo llama justicia municipal de barandilla; distingue tres áreas diferentes de justicia administrativa en el ámbito municipal: la justicia de barandilla, el recurso administrativo y el contencioso administrativo.¹⁷¹

El artículo 115 y 21 constitucionales son el fundamento de estas tres vertientes de justicia administrativa en este ámbito. Los medios de impugnación a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional puede ser tanto recurso administrativos en sede gubernativa como el contencioso administrativo, asimismo, el procedimiento administrativo abarca el procedimiento en barandilla; el artículo 21 es fundamento de la justicia de barandilla.¹⁷²

¹⁶⁹Cfr: Tesis aislada: IV. 2º.A.1 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.XIV, agosto de 2001, p. 1434; y Tesis aislada: XXI.1º.P.A.88 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.XXVII, marzo de 2008, p. 1825.

¹⁷⁰ Cfr. Molina González, Héctor, “Tribunales de mínima cuantía” en *Revista Justicia y Sociedad*, *Op. cit.*, nota 109, p. 684.

¹⁷¹Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “Participación del municipio en la impartición de justicia administrativa”. en Jorge Fernández Ruiz, y Javier Santiago Sánchez (Coords.), *Contencioso Administrativo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparado*, *Op. cit.*, nota 39, p. 107.

¹⁷² Cfr. *Ibidem.*, p. 107 y108.

2. Normas estatales aplicables al municipio

2.1 Constitución estatal

Atendiendo a que México es un Estado compuesto de entidades federativas, y que al lado de la Constitución Federal existen constituciones estatales, es importante también hacer referencia a estas últimas cuando se habla del municipio en general y de la justicia municipal en particular.

Las constituciones estatales por lo general recogen las disposiciones del artículo 115 de la Constitución federal para la regulación de los municipios. Es obligatorio para las entidades federativas respetar las disposiciones de la Constitución Federal por lo que en ningún momento pueden restringir las facultades de los municipios otorgados por la norma constitucional federal.¹⁷³ Lo que sí le es permitido a los estados, es ampliar las facultades de sus municipios.

Lo anterior nos lleva a un problema que no está debidamente delimitado: si los Estados no pueden rebasar los “principios” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷⁴ que operan como límites a la legislación estatal, porque los Estados no pueden “controvertirlas” ¿entonces la verdadera constitución de los Estados se integra por los principios que emanan de la Constitución federal? Por supuesto, en esta tesis no vamos a resolver este debate, sin embargo, no deja de ser interesante porque encontraríamos que el fundamento real de la justicia en el ámbito municipal derivaría de la Constitución federal de las normas ya analizadas, y no de las normas estatales, que lo único que harían es desarrollar los “principios” derivados de la propia ley fundamental federal.

Las constituciones estatales le dedican un títuloo por lo menos un capítulo al municipio, como se ve en el cuadro siguiente.

El Municipio en las Constituciones Estadales	
Estado	Ubicación
Aguascalientes	Un capítulo “Del Municipio” artículos 66 al 72.
Baja California	Un capítulo “De Los Municipios y del Gobierno Municipal”, artículos 76 al 81.

¹⁷³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que: “Las constituciones particulares y las leyes de los Estados no podrán nunca contravenir las prescripciones de la Constitución Federal”, véase Tesis de Jurisprudencia, Apéndice de 1195, Quinta Época, t. VI, Parte SCJN, p. 119.

¹⁷⁴ Véanse los artículos 40 y 41 de la CPEUM, en relación con los artículos 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122 de la propia CPEUM.

Baja California Sur	Título Octavo “De Los Municipios” dividido en 10 capítulos, artículos 117 al 155.
Campeche	Un capítulo “De los Municipios del Estado”, artículos 102 al 108.
Coahuila	Título Sexto “El Municipio Libre” dividido en 2 capítulos, artículos 158 A al 158 W.
Colima	Título VII con un capítulo único “Del Municipio Libre”, artículos 87 al 96.
Chiapas	Título Séptimo “De los Municipios”, artículos 58 al 63.
Chihuahua	Título XI “Del Municipio Libre”, artículos 125 al 142.
Durango	Título Cuarto con un capítulo único “Del Municipio Libre”, artículos 103 al 115.
Guanajuato	Título Octavo “Del Municipio Libre”, dividido en 3 capítulos, artículos 106 al 121.
Guerrero	Título Decimo “Del Municipio Libre”, dividido en 3 capítulos, artículos 91 al 102.
Hidalgo	Título Noveno “De Los Municipios” dividido en 7 capítulos, artículos 115 al 148.
Jalisco	Título Séptimo, dividido en 3 capítulos, artículos 73 al 89.
Estado de México	Título Quinto “Del Poder Público Municipal” dividido en 4 capítulos, artículos 112 al 128.
Michoacán	Título Quinto “De los Municipios del Estado”, artículos 111 al 128.
Morelos	Título Sexto “Del Municipio Libre” dividido en 9 capítulos, artículos 110 al 118 bis.
Nayarit	Título Sexto con un capítulo único “De Los Municipios”, artículos 106 al 115 bis.
Nuevo León	Título VIII, “De los Municipios”, artículos 118 al 132.
Oaxaca	Título Quinto “Del Gobierno Municipal”, artículo 113.
Puebla	Título Séptimo “Del Municipio Libre” con un capítulo único, artículos 102 al 106.
Querétaro	Título Quinto “Del Municipio”, artículos 78 al 90.
Quintana Roo	Título Séptimo “De Los Municipios” dividido en 3 capítulos, artículos 126 al 146.
San Luis Potosí	Título Décimo “Del Municipio Libre” dividido en 4 capítulos, artículos 114 al 122.
Sinaloa	Título V “Del Municipio Libre”, artículos 110 al 129.
Sonora	Título Quinto “Municipio Libre” dividido en 4 capítulos, artículos 128 al 142.
Tabasco	Título Sexto “Municipio Libre” con un capítulo único, artículos 64 al 65.
Tamaulipas	Título IX “De Los Municipios” con un capítulo único, artículos 130 al 137.
Tlaxcala	Título VII “De los Municipios” con un capítulo único, artículos 86 al 94.
Veracruz	Título Tercero, Capítulo I “Del Municipio”, artículos 68 al 71.
Yucatán	Título Octavo “De los Municipios del Estado”, artículos 76 al 85 ter.
Zacatecas	Título V “Del Municipio Libre” dividido en 5 capítulos, artículos 116 al 128.

2.2 Leyes en materia municipal que expiden las legislaturas locales

El artículo 115 constitucional, a partir de la reforma de 23 de diciembre de 1999, atribuye en su fracción II, una función materialmente legislativa a los ayuntamientos: expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y

disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los fines de esas normas es organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal, no obstante, según el precepto en análisis existe una gran limitante, porque esas normas que aprueben los ayuntamientos deben estar conformes con las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas de los Estados.

Lo anterior implica que las leyes que expidan las legislaturas locales operan como un gran marco de referencia para el ejercicio de la facultad materialmente legislativa asignada a los ayuntamientos. Con las leyes en materia municipal que expiden las legislaturas locales se busca establecer cierta uniformidad en la legislación que emitan los municipios de un mismo estado produciendo un contenido normativo mínimo y obligatorio, pero, sin inmiscuirse en las cuestiones internas y propias de cada municipio.

En este sentido se ha declarado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer que:

los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual deberá entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorguen intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello está constitucionalmente reservado a éste último.¹⁷⁵

Así, constitucionalmente se delimita el objeto y alcance de las leyes en materia municipal, distinguiendo los ámbitos competenciales correspondientes a las legislaturas y a los ayuntamientos. El objeto de estas leyes se restringe a establecer las:

1. bases del procedimiento administrativo;

¹⁷⁵Tesis aislada: P./J. 192/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.XXII, octubre de 2005, p. 2067.

2. bases de los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares.
3. decisiones sobre cuestiones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal
4. estándares para la celebración por parte del municipio de actos y convenios por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;
5. convenios en materia de servicios públicos así como administración de contribuciones;
6. supletoriedad de leyes municipales cuando los municipios no cuenten con bandos y demás reglamentos correspondientes y;
7. mecanismos de solución de conflictos entre el municipio y el gobierno del estado con motivo de los convenios celebrados.

Las legislaturas estatales están facultadas para establecer las bases tanto del procedimiento administrativo como de los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares. Entonces, queda a los municipios en aras de su “autonomía”, y en atención a sus particularidades, regular con exhaustividad lo relativo a la justicia administrativa municipal, a los medios de impugnación entre los particulares y la administración pública, y los actos administrativos.

Lo anterior implicaría que lo que efectivamente realizan los municipios, en ejercicio de la facultad materialmente legislativa destacada, es realizar una facultad reglamentaria, esto es, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que emana de las legislaturas locales.

Estas leyes en materia municipal llevan distintas denominaciones según el estado de que se trate. A manera de ejemplo podemos destacar que algunos estados le dedican un título o un capítulo a la justicia municipal, como la Ley Orgánica Municipal del estado de Querétaro, que contiene un título dedicado a la Justicia Administrativa Municipal en donde abarca la justicia cívica y el recurso de revisión. Hay otras leyes que hacen referencia a la justicia municipal pero ésta está a cargo del poder judicial del estado y la materia es civil de menor cuantía y penal de menor grado, como la Ley Orgánica municipal del estado de

Zacatecas. A su vez, la Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla tiene un capítulo denominado *De la Justicia Municipal* en donde se refiere a los juzgados menores y de paz dependientes del poder judicial del estado, pero también regula a los jueces calificadores y a los ministerios públicos subalternos.

LEYES EN MATERIA MUNICIPAL	
Denominación	Estado
Ley Orgánica Municipal/ Ley Orgánica de los Municipios/ Ley Orgánica del Municipio	Querétaro, tabasco, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Michoacán, Chiapas, Guanajuato, Campeche, Zacatecas, Yucatán, Quintana Roo, Baja California Sur, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo y San Luis Potosí.
Código Municipal	Chihuahua, Tamaulipas y Coahuila
Ley Municipal/ Ley del Municipio	Oaxaca, Aguascalientes y Veracruz
Ley de Gobierno Municipal	Sinaloa
Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal/ Ley de Gobierno y Administración Municipal	Jalisco y Sonora
Ley Orgánica para la Administración Municipal/ Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal	Nayarit, Nuevo León

Además de las leyes mencionadas en el cuadro que antecede, algunas legislaturas expiden leyes especializadas que establecen las bases de la justicia de barandilla o justicia administrativa de menor cuantía. Como ejemplos destacamos que el estado de Baja California Sur cuenta con la *Ley que establece las Bases Normativas en Materia de Faltas a los Bandos de Policía y Buen gobierno y demás Reglamentos Municipales*; el estado de Guerrero cuenta con la *Ley de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Estado de Guerrero*; el estado de Tamaulipas cuenta con el *Ley que establece las Bases Normativas en Materia de Bandos de Policía y Buen Gobierno para el Estado de Tamaulipas*; el estado de Veracruz cuenta con la *Ley número 139 que Establece las Bases Normativas a que se Sujetaran los Reglamentos en Materia de Faltas de policía que expidan los Ayuntamientos del Estado de Veracruz Llave*; y el Estado de Quintana Roo cuenta con la *Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Estado de Quintana Roo*.

Lo importante entonces no es la denominación que se le dé, sino el contenido material que se desprenda de éstas, que como ya se destacó, es: las

bases del procedimiento administrativo; las bases de los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares; las decisiones sobre cuestiones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal; los estándares para la celebración por parte del municipio de actos y convenios por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento; los convenios en materia de servicios públicos así como administración de contribuciones; la supletoriedad de leyes municipales cuando los municipios no cuenten con bandos y demás reglamentos correspondientes y, los mecanismos de solución de conflictos entre el municipio y el gobierno del estado con motivo de los convenios celebrados.

Desde este punto de vista destacamos que las legislaturas actúan como congreso estatal, generando las bases normativas que regulen la vida municipal, en cambio los municipios aparecen como autoridad administrativa, porque les corresponde “regular” en la esfera administrativa a través de sus ayuntamientos esas bases.

2.3 Otras leyes estatales

Establecimos en el capítulo anterior, que la base para determinar lo que constituye la materia de justicia municipal, son los conflictos que surgen por los roces diarios de la convivencia propia del ámbito municipal, que aunque pequeños son de gran trascendencia, para la convivencia en el ámbito municipal.

En este sentido, la justicia municipal trasciende la justicia aplicada por autoridades municipales por conflictos regulados por ordenamientos municipales. Asuntos civiles de menor cuantía y penales de menor gravedad también son denominados justicia municipal, y atendiendo a que resuelven los conflictos propios del ámbito municipal, es necesario referirnos a ellos aunque brevemente. Hay que recalcar sin embargo, que estos asuntos son de competencia estatal, y los órganos que resuelven son regulados por las leyes orgánicas de los poderes judiciales de los estados, pudiendo tener el municipio

cierta participación. En este orden de ideas, también son de gran relevancia los códigos civiles y penales sustantivos y adjetivos.

Además, encontramos también la justicia indígena y alternativa ejercida por las entidades federativas, que incide en la resolución de conflictos municipales. Tampoco podemos olvidar la justicia administrativa estatal, pues, a pesar de que el municipio es competente para resolver las controversias entre la Administración Pública Municipal y los particulares a través del contencioso administrativo municipal, y que la fracción V del artículo 116 constitucional no faculta a los estados para dirimir estas controversias sino únicamente las que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares,¹⁷⁶ en varios estados los conflictos entre la Administración Pública Municipal y los particulares se resuelven en el ámbito estatal. Así, otras leyes estatales en materia de justicia municipal son: leyes de justicia administrativa de los estados, leyes orgánicas de los poderes judiciales de los estados, leyes en materia de justicia indígena y leyes en materia de justicia alternativa.

La aplicación de cada uno de estos ordenamientos se asigna a diversos órganos competenciales estatales o municipales, sin embargo, todos ellos son la base para resolver conflictos en el nivel municipal.

3. Normatividad en el orden municipal

El Bando de Policía y Gobierno¹⁷⁷ es el instrumento jurídico de mayor importancia y relevancia que emana del ayuntamiento en conformidad con su potestad legislativa.¹⁷⁸ Arturo Pontifes Martínez lo caracteriza como la “principal ordenanza

¹⁷⁶Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “Participación del municipio en la impartición de justicia administrativa”, en Fernández Ruiz, Jorge y Javier Santiago Sánchez (Coords.), Contencioso administrativo. Culturas y sistemas jurídicos comparados, *Op. cit.*, nota 39, p.110.

¹⁷⁷ Con la reforma de 1999, se suprime el término “Buen” de “Bando de Policía y Buen Gobierno” para quedar el instrumento jurídico con la denominación de “Bando de Policía y Gobierno”. El “buen gobierno” hace referencia a la actividad de la administración pública proyectada al beneficio de los intereses públicos de una comunidad. Cfr. Aragón Salcido, María Inés, *El Municipio en México, ¿Bases normativas o reglamentos autónomos?*, México, Instituto Sonorense de Administración Pública, p. 88 y ss.

¹⁷⁸ Los antecedentes del bando son los antiguos edictos de los munícipes o curiales romanos. Más tarde, se refirieron a los bandos del municipio medieval español que se aprobaban en la primera sesión de cabildo y se pregonaban por toda la ciudad para que se conozcan las reglas del gobierno municipal correspondiente.

de los ayuntamientos desde la instauración del municipio en América” y “el instrumento jurídico por excelencia”.¹⁷⁹

También se dice que es un “Ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que correspondan aplicar a los infractores del mismo”.¹⁸⁰ Es un instrumento de carácter político, jurídico, social y administrativo. Contiene los principales elementos para la regulación de la comunidad municipal como las disposiciones que identifican los valores municipales y disposiciones para el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes del municipio; pero además, y atendiendo a los principios de jerarquía de las normas y legalidad, acoge elementos orgánicos y de garantías individuales, sociales y económicos contenidos en la Constitución federal y estatal de la entidad al que pertenezca el municipio.

Cada municipio está constitucionalmente facultado para expedir su bando,¹⁸¹ para la regulación de sus asuntos internos. En los bandos se regulan cuestiones como: Nombre y escudo del municipio; territorio y división política y territorial; estructura de gobierno y organización administrativa; población; autoridades y organismos auxiliares; hacienda; servicios públicos; desarrollo urbano y rural; asuntos ecológicos y medio ambiente; actividades industriales y comerciales; salubridad; seguridad pública e infracciones, sanciones y recursos.

Además de los bandos de policía, los municipios están facultados conforme al artículo 115 constitucional, fracción I, párrafo 1º, para expedir reglamentos. Estos reglamentos se aprueban en sesión de cabildo y tienen el objeto de organizar al ayuntamiento y regular las actividades municipales, así como

¹⁷⁹Pontifes Martínez, Arturo, “Marco Institucional y Jurídico del Municipio”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 64, 2002, p. 199.

¹⁸⁰Rendón Huerta Barrera, Teresita y Martínez Alvares, José Antonio, *Diccionario de términos municipales*, *Op. cit.*, nota 30, p. 28.

¹⁸¹ En el caso de que algún Municipio no cuente con su propio bando, las legislaturas estatales expedirán bandos, mismos que regirán a los municipios que no cuenten con ello.

señalar los derechos y obligaciones de los particulares.¹⁸² Estos reglamentos se pueden dividir en tres grupos, como se aprecia en el cuadro siguiente:¹⁸³

REGLAMENTOS MUNICIPALES		
De la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento	De la Organización y funcionamiento de los servicios públicos	Aquellos en los que participan los particulares incidiendo en el desarrollo del municipio
a) Interior del Ayuntamiento b) De la Administración Pública Municipal	a) De Seguridad Pública y Transito b) De Limpia y Aseo c) De Rastros, Mercados y Abasto d) De Agua Potable y Alcantarillado e) De Calles, Parques y Jardines e) De Panteones	a) De Comercio en la Vía Pública b) De Construcción y Desarrollo Urbano c) De Obras Públicas d) De Espectáculos y Diversión Públicas e) De anuncios y Letreros f) De Establecimientos y Expendios de Bebidas Alcohólicas g) De participación ciudadano h) De Planeación i) Del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente j) De la Asistencia Social (DIF Municipal)

Además del bando y los reglamentos, el artículo 115 constitucional faculta a los ayuntamientos para aprobar circulares y disposiciones administrativas de observancia general que ayudan en la implementación de las actividades municipales.

¹⁸² Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, México, Porrúa –UNAM, 2003, p. 174.

¹⁸³ *Guía técnica2. Marco Jurídico y Reglamentación Municipal*, visible en: http://www.e-local.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia02.htm , consultado el 11 de agosto d 2011.

IV. EL SISTEMA DE JUSTICIA MUNICIPAL EN OTHÓN P. BLANCO

Una vez realizada esta caracterización general, nos corresponde ocuparnos del análisis del sistema de justicia del municipio que hemos elegido como muestra representativa de los conflictos que se generan entre la facticidad y la validez: el Municipio de Othón P. Blanco.

1. Panorama general

Para entender el sistema de administración de justicia municipal del Municipio de Othón P. Blanco, hay que partir de la Constitución Federal, sin embargo ésta ya fue estudiada, por lo que los comentarios vertidos al respecto son aplicables a este apartado; nos dedicamos a revisar la Constitución estatal, las leyes en materia municipal vigentes que ha expedido la legislatura estatal que son dos: Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo¹⁸⁴ y Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno;¹⁸⁵ asimismo revisamos otras leyes estatales que tienen algún vínculo con la justicia municipal, estas son: Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo,¹⁸⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo,¹⁸⁷ y Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo;¹⁸⁸ en cuanto a la normatividad municipal, revisaremos el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco,¹⁸⁹ el Reglamento del Juzgado Municipal del Municipio de Othón P. Blanco,¹⁹⁰ el reglamento de la

¹⁸⁴ Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, última reforma publicada en el Periódico Oficial del estado de Quintana Roo el 22 de Marzo de 2011.

¹⁸⁵ Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y buen Gobierno, publicada en el Periódico Oficial el 31 de Marzo de 1989.

¹⁸⁶ Ley de Justicia administrativa para el Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial el 24 de Agosto de 2004.

¹⁸⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, ultima reforma publicada en el Periódico Oficial el 25 de Febrero del 2011.

¹⁸⁸ Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, última reforma publicada en el Periódico Oficial el 17 de Diciembre del 2007.

¹⁸⁹ Bando publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el 20 de diciembre de 2005.

¹⁹⁰ Reglamento del Juzgado Municipal de Othón P. Blanco.

Administración Pública de Othón P. Blanco,¹⁹¹ y Reglamento Interno de la Policía Preventiva Municipal del Municipio de Othón P. Blanco.¹⁹²

Primero, hay que ubicar al municipio como unidad territorial, política y administrativa del estado de Quintana Roo. Así, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, los municipios se encuentran regulados preponderantemente en los artículos del 126 al 159. Se destaca que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado. Se define al municipio como una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio señalado por la misma Constitución, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda; la autonomía del municipio se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí mismo los asuntos propios de su comunidad. Estas disposiciones también son contenidas en el artículo 2º de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

Observamos pues, los caracteres esenciales del municipio, la comunidad, el territorio, el gobierno, y su finalidad: la resolución de los asuntos propios de la comunidad, asuntos que necesariamente implican la resolución de los conflictos que se dan por la necesaria convivencia vecinal. Cabe recalcar que los elementos de territorio, población y gobierno no son suficientes para hacer al municipio sino que es necesario el elemento de resolver los problemas o satisfacer las necesidades propias de la comunidad.

Sobresale también, el artículo 129 que refuerza lo arriba señalado al establecer que para la creación de municipios en el Estado se requerirá la aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Legislatura y la de la mayoría de los Ayuntamientos. Pero además, un aspecto muy importante, es que se necesita la concurrencia de los siguientes elementos:

1. Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

¹⁹¹ Reglamento Interior de la Policía Preventiva Municipal del Municipio de Othón P. Blanco.

¹⁹² Reglamento Interno de la Policía Preventiva Municipal del Municipio de Othón P. Blanco.

2. Que la superficie del territorio del Estado en que se pretenda erigir, sea suficiente para cubrir sus necesidades y atender a sus posibilidades de desarrollo futuro.
3. Que sus recursos de desarrollo potencial le garanticen posibilidades de autosuficiencia económica.
4. Que su población no sea inferior a treinta mil habitantes.
5. Que la comunidad en que se establezca su cabecera cuente con más de diez mil habitantes.
6. Que la ciudad señalada en la fracción anterior, tenga los servicios públicos adecuados para su población, y
7. Que previamente se escuche la opinión de los Ayuntamientos de los municipios que puedan ser afectados en su territorio por la creación del nuevo.

Pero además, el artículo 130 provee para que la Legislatura del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros y con la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, pueda declarar la supresión de un Municipio y la posterior fusión de sus elementos, cuando en él dejen de concurrir las condiciones antes señaladas requeridas para su creación.

Es claro que el municipio no es solo un concepto abstracto, sino que requiere una vivencia, un entorno factual de resolución de problemas comunitarios, una vivencia que incluye, por supuesto, la resolución de conflictos de importancia municipal. Entonces, si la justicia municipal está ausente, no se puede hablar de una coincidencia entre la facticidad y validez del municipio.

Abona a nuestro argumento el artículo 6º del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco que establece que el fin esencial del municipio a través del ayuntamiento es lograr el bienestar general de los habitantes, para lo cual las autoridades, conjuntamente con la participación responsable de la ciudadanía, deben sujetar sus acciones, a ciertas disposiciones, entre las cuales están: preservar la dignidad de la persona humana y las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal; propiciar a través de cualesquier instrumento jurídico, las condiciones sociales, económicas y políticas que

contribuyan al logro de las metas, ideales y objetivos de los ciudadanos del Municipio; y “administrar justicia” en el orden administrativo dentro del ámbito de su competencia.

En la Constitución estatal, la referencia a la administración de justicia es escasa e indirecta como en la Constitución federal, el artículo 145 hace referencia a las facultades materialmente legislativas de los Ayuntamientos, al establecer que los Ayuntamientos tendrán facultades para formular, aprobar y publicar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida la Legislatura del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Por su parte, el artículo 146, repite la precaria formula constitucional de la función materialmente jurisdiccional de los ayuntamientos estableciendo que la Ley en materia municipal establecerá las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; asimismo, las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Del estudio del marco normativo señalado al principio de este capítulo, observamos que al municipio de Othón P. Blanco le corresponde única y exclusivamente:

1. la justicia de barandilla, y
2. el recurso de revisión en sede administrativa, que se explicarán a detallé más adelante.

Además, están el Juicio Contencioso Administrativo, la justicia de Paz, la Justicia Alternativa y la justicia indígena, que aunque no son de competencia de las autoridades municipales, sino de autoridades estatales, impactan en la

justicia municipal ya que abarcan controversias que se pueden considerar municipales o vecinales, aunque en el municipio de Othón P. Blanco sólo hay Juicio Contencioso Administrativo y Justicia Alternativa.

2. Procedimientos estatales que impactan en la justicia municipal

2.1. Juicio Contencioso Administrativo en el nivel municipal

El juicio contencioso administrativo se encuentra regulado en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, del cual destaca el artículo 12 que establece que la sala constitucional y administrativa es competente para conocer y resolver en única instancia de los juicios :

1. En contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Estado o de los Ayuntamientos dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;
2. En contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Estado o los Municipios, cuando actúen con el carácter de autoridades;
3. En contra de resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Estado o de los Ayuntamientos en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;
4. En contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;
5. En contra de resoluciones de negativa ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

6. En que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;
7. En que se impugne la negativa de las autoridades a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;
8. Que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Estado o de los Ayuntamientos;
9. Que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas en materia de responsabilidad impuestas a los servidores públicos de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, de los Municipios o de sus organismos descentralizados, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo;
10. Que se refieran a la interpretación y cumplimiento de convenios, contratos u otros acuerdos de naturaleza administrativa o fiscal en que sean parte la administración pública del Estado, de los Municipios o sus Organismos Descentralizados y los Particulares;
11. Que se promuevan en contra de decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general de naturaleza administrativa y fiscal exceptuándose los reglamentos, que expida la Administración Pública, de los Municipios o sus Organismos Descentralizados; y
12. Que le señalen expresamente la Constitución Política Estatal y otras leyes.

Así, vemos que los conflictos entre la administración pública municipal y los particulares pueden ser resueltos por medio de un procedimiento que se sigue ante la sala Constitucional y Administrativa, que es un órgano jurisdiccional del poder judicial estatal, lo anterior significa que de los modelos de contencioso administrativo, continental europeo y judicialista, en el estado de Quintana Roo se optó por el sistema judicialista.

En este sentido el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo y de nulidad u objetivo, atendiendo al contenido del artículo 12 de la

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo se tramita ante un órgano que tiene competencia en todo el territorio del estado, lo que excluye a los municipios de ese importante sector de la justicia.

En nuestra opinión, atendiendo al dogma decimonónico que prescribe que juzgar a la administración es también administrar, sería prudente que el contencioso administrativo lo ejercería el municipio.

2.2. Justicia de Paz

Respecto a la justicia de paz, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, prevé y regula los juzgados de paz. Los artículos 71 y 72 son relativos a la jurisdicción y la competencia de esta justicia. El pleno del Consejo de la Judicatura tiene la facultad de establecer la jurisdicción territorial de los juzgados de paz.

Estos juzgados son presididos por un juez de paz de competencia mixta y conocen las materias civil, mercantil, familiar y penal. En el caso de las materias civil y mercantil conocen cuando el monto en litigio no excede de los quinientos días de salario mínimo general en el Estado; en cuanto a la materia familiar, conocen de diligencias preliminares de consignación y actos preparatorios de juicio, se excluye de su conocimiento los divorcios, nulidades de matrimonios, alimentos y juicios sucesorios; y en materia penal conocen de procesos de delitos no sancionados con pena privativa de libertad o cuya pena máxima de prisión no exceda de tres años. En materia familiar y penal, los jueces de paz conocen solo cuando en su jurisdicción no exista un juez de primera instancia.

En el municipio de Othón P. Blanco, sin embargo, no existen juzgados ni jueces de paz.

También debemos criticar esta situación, lo que contradice la idea de que el Municipio es la base territorial, política y administrativa de los Estados, y pone el acento en el problema de la justicia en el ámbito municipal. La reforma municipal de 1999 pretendió fortalecer las facultades del municipio, sin embargo, nos muestra cómo se sujetó a los municipios a las leyes o códigos municipales; por otra parte, se les niega el derecho a resolver las controversias que surjan entre

los integrantes de su población, como en el caso del Municipio de Othón P. Blanco, lo que acredita que el municipio dista mucho de ser la base “política” del territorio estatal.

2.3. Justicia Alternativa

Nuestro país ha generado una importante reforma en materia de justicia alternativa. En el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se destaca dentro del ámbito de la “justicia integral” la presencia de “mecanismos alternativos de solución de controversias”, desde el 18 de junio de 2008. Así, otra de las vías institucionales que identificamos, para resolver conflictos surgidos de la convivencia cotidiana en los municipios es la justicia alternativa.

La justicia alternativa se desenvuelve en la institucionalidad estatal y no municipal, sin embargo por referirse a asuntos que consideramos propiamente municipal, es indispensable tratarlo, aunque someramente en este trabajo.

Así, conforme a los artículos 1° y 2° de la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo, la norma es de orden público e interés social y de observancia en todo el estado. Su objeto es establecer medios alternativos a la justicia ordinaria para que los particulares tengan otra opción para resolver o poner fin a sus controversias de carácter jurídico, privado o de interrelación personal mediante un procedimiento ágil y sencillo bajo el principio de voluntariedad. Estas opciones que ofrece la justicia alternativa del estado de Quintana Roo son: conciliación,¹⁹³ mediación,¹⁹⁴ amigable composición¹⁹⁵ y negociación.¹⁹⁶

¹⁹³ En la conciliación se facilita la comunicación entre las partes vinculadas en el conflicto con el fin de buscar soluciones adecuadas con la ayuda de un tercer –en este caso el servidor público adscrito al Centro de Justicia Alternativa- que mediante sugerencias indirectas, justas y equitativas propicie la formulación de propuestas concretas de solución.

¹⁹⁴ En la mediación se facilita la comunicación entre las partes de un conflicto con la intervención de un tercero neutral- un servidor público adscrito al Centro de Justicia Alternativa- con la finalidad de ayudar a las partes a esclarecer sus intereses, objetivos y necesidades intrínsecas, para que puedan llegar a soluciones efectivas de su conflicto. También existe la mediación penal (justicia restaurativa), que es un medio intra-procesal, cuyo campo de acción se define a partir del delito, por lo tanto, interviene en conflictos tipificados penalmente, y tiene como finalidad resolver conflictos y asumir responsabilidades entre víctima y victimario.

Estos medios alternos a la vía jurisdiccional ordinaria se llevan a cabo, conforme a los artículos 7 y 8 de la ley mencionada, por el Centro de Justicia Alternativa, que es un órgano desconcentrado del poder Judicial del estado. Su sede está en la capital del estado¹⁹⁷ y funciona en los municipios por medio de delegaciones.

Como se observa, el espectro de asuntos por los que se puede acudir a la justicia alternativa en cualquiera de sus vertientes es muy amplio, conforme al artículo 3º, además de lo jurídico y privado (privado en contraste al derecho público) también abarca controversias de interrelación personal. En este sentido, al referirse la ley a lo “simplemente de interrelación personal” entendemos aquellos casos que no serían de interés jurídico, penal o civil, como lo puede ser el pleito de vecinos quienes se quejan de insultos cuando pasan frente a la casa del otro; o la queja de que algún vecino se estacionan frente a la casa de otro vecino, así varios conflictos que se suscitan por la convivencia diaria en los municipios pueden resolverse en esta instancia. Cabe destacar sin embargo, que el sometimiento a la justicia alternativa es voluntario, por lo que si una parte se niega a someterse al procedimiento o no asiste cuando es citado, la actuación del centro se limita a brindar orientación jurídica a la parte que acudió. Pero, una vez aceptada, los convenios o acuerdos realizados, adquieren carácter de cosa juzgada; sin embargo el procedimiento puede terminar en un acta de negativa de continuar en esa vía. En caso de incumplimiento del acuerdo o convenio, nuevamente se lleva a cabo un procedimiento de justicia alternativa y sólo después, el procedimiento de ejecución se sigue ante el juez

¹⁹⁵ La amigable composición favorece el intercambio de experiencias conflictuadas, con la intervención de un tercero neutral –el amigable componedor- buscando restablecer la armonía entre las partes, generando igualdad de posibilidades respecto de un mismo plano de intereses, basado principalmente en la moral, justicia y conciencia humana.

¹⁹⁶ La negociación pretende generar condiciones favorables para las partes en el manejo de su conflicto para que discutan sus diferencias particulares en búsqueda de una solución pacífica que satisfaga los intereses de ambas.

¹⁹⁷ La capital del estado de Quintana Roo es la ciudad de Chetumal que también es el centro del municipio de Othón P. Blanco.

competente de primera instancia;¹⁹⁸ esto en perjuicio de los principios de agilidad y sencillez que conforman el objetivo de la justicia municipal.

2.4. Justicia Indígena

En cuanto a la justicia indígena, la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo tiene por objeto establecer el Sistema de Justicia Indígena¹⁹⁹ para resolver las controversias jurídicas que se susciten entre los miembros de las comunidades a que se refiere la Ley; atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia del Estado, conforme a su artículo 3º, la función jurisdiccional en materia de justicia indígena; respecto de las competencias del sistema de justicia indígena, el artículo 14 establece que son las que se señalan en el siguiente cuadro.

Competencias del Sistema de Justicia Indígena			
Civil	Familiar	Penal	Otros

¹⁹⁸Respecto a la ejecución la ley establece: Artículo 30. Cuando las partes han suscrito convenio satisfactorio a sus intereses y uno de los dos incumpliera con algunos de los compromisos adquiridos u obligaciones pactadas, la parte cumplidora solicitará mediante comparecencia ante el Centro, se inicien los trámites de ejecución de convenio, manifestando el incumplimiento, enviándose citatorio único para audiencia de esclarecimiento de causas.

En ningún caso podrá el interesado ejecutar por sí mismo el convenio celebrado ante el centro y sí en el ejercicio libre de su derecho, acciona la justicia ordinaria no podrá hacer uso del convenio referido por implicar la renuncia tácita a la ejecución que como garantía de efectividad, le otorga el proceso alterno.

Artículo 31. En caso de que la parte incumplidora no se apersona a la audiencia programada por incumplimiento, el expediente, relativo será turnado al área de ejecución y trámite administrativo par que previa citación específica en salvaguarda de la garantía de audiencia, se formule la demanda de ejecución de convenio y se presente ante Juez competente para el cumplimiento forzoso del mismo.

Para el caso de que ambos interesados comparecieran a la audiencia programada y atendiendo a la clarificación de razones de incumplimiento, podrá generarse la modificación o confirmación de los compromisos adquiridos para continuar con el cumplimiento de los mismos.

¹⁹⁹El Sistema de Justicia Indígena, es el conjunto de disposiciones, órganos jurisdiccionales y procedimientos que garantizan a los integrantes de las comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en materia de justicia, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propios de su etnia (artículo 6 de la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo).

<p>I. De contratos por los que se generen todo tipo de derechos y obligaciones, cuyas prestaciones no excedan de cien salarios mínimos. Quedan incluidas en este rubro las obligaciones que se generen por adeudos, hasta por la cantidad indicada.</p>	<p>I. De los matrimonios mayas y su disolución, a los cuales esta Ley les otorga validez legal, para los efectos de aplicar justicia indígena, siempre y cuando los matrimonios sean reconocidos por las autoridades y dignatarios mayas del lugar en que se efectuó.</p>	<p>I. Robo cuyo monto no exceda de cien salarios mínimos.</p>	<p>Faltas administrativas que afecten a la familia, a la dignidad de las personas, a la imagen y buen gobierno de las autoridades locales y de las autoridades tradicionales, así como de las cometidas por los menores de dieciocho años, que no sean de competencia municipal.</p>
<p>II. De convenios en los que se pacten obligaciones relacionadas con las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas, de caza, pesca o forestales.</p>	<p>II. De la custodia, educación y cuidado de los hijos.</p>	<p>II. Abigeato que recaiga en ganado menor, así como los casos previstos en las fracciones de la I a la IV del artículo 148 del Código Penal para el Estado de Quintana Roo;</p>	
	<p>III. De pensiones alimenticias;</p>	<p>III. Fraude cuyo monto no exceda de cien salarios mínimos.</p>	
	<p>IV. De las controversias de carácter familiar que afecten la dignidad, las costumbres o las tradiciones familiares.</p>	<p>IV. Abuso de confianza cuyo monto no exceda de cien salarios mínimos.</p>	
		<p>V. Abandono de personas.</p>	
		<p>VI. Daños hasta por un monto de cien salarios mínimos.</p>	
		<p>VII. Todos los demás delitos que se persigan por querrela previstos en el Código Penal para el Estado de Quintana Roo.</p>	

Como se obvia, la justicia indígena también concurre con conflictos que consideramos municipales por surgir de la convivencia diaria de los vecinos en el municipio.

Respecto de los órganos que ejercen la función materialmente jurisdiccional, son los jueces tradicionales y los magistrados de asuntos indígenas que conforme al artículo 10 de la ley citada aplican las normas de derecho consuetudinario indígena, en la resolución de conflictos.

En el municipio de Othón P. Blanco, no existen jueces tradicionales a pesar de que conforme a los indicadores sociodemográficos de la población total y la población indígena por municipio, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en el 2005, de una población total de 219,763 personas, 51,614 eran indígenas,²⁰⁰ es decir, el 23.48%. Así, observamos que la reforma constitucional de 14 de agosto de 2001 en materia indígena, específicamente en lo referente al apartado A fracción II del artículo segundo, no tiene vigencia en el municipio de Othón P. Blanco.

3. La justicia administrativa menor o de barandilla

3.1 El Juzgado Calificador del Municipio de Othón P. Blanco: estructura y funcionamiento

Respecto de la justicia administrativa municipal o de barandilla en el municipio de Othón. P. Blanco, la Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Estado de Quintana Roo, establece que le corresponde a los Ayuntamientos, y se realiza a través del Juzgado Municipal.²⁰¹ La misma Ley

²⁰⁰ Véase: www.cdi.gob.mx/cedulas/2005/QUIN/23004-05.pdf

²⁰¹ La Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Estado de Quintana Roo establece: Artículo 3. Corresponde a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, por conducto de sus órganos administrativos, en los términos previstos por la Ley Orgánica Municipal, y dentro del ámbito de su jurisdicción territorial mantener el orden y la tranquilidad social y ejecutar las sanciones impuestas por faltas a los Reglamentos de Policía y buen Gobierno, en términos de la presente Ley y los reglamentos respectivos, los que serán expedidos con base en la misma.

Artículo 19. Compete a los Jueces Calificadores, el conocimiento de las faltas al Reglamento de Policía y Buen Gobierno y la aplicación de las sanciones a que se refiere esta ley, sin perjuicio de que el Presidente Municipal ejerza esta facultad con términos de la presente Ley.

y el Bando disponen que el Juzgado deba ser supervisado por la Comisión de Seguridad Pública.²⁰²

Sin embargo, del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Othón P. Blanco y del Reglamento del Juzgado Municipal, se desprende que éste Juzgado es un órgano adscrito a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal,²⁰³ por lo que es a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal a quien le corresponde la justicia administrativa menor o de barandilla.²⁰⁴

En el Municipio de Othón P. Blanco existe un Juzgado Municipal que conforme al artículo 5º del Reglamento del Juzgado Municipal, es un órgano dotado de poder jurisdiccional, control de la legalidad y autónomo para dictar sus fallos, conoce y resuelve las infracciones al Bando así como a los reglamentos municipales.

Se identifican tres características del Juzgado Municipal de Othón P. Blanco, es un órgano:

1. Dotado de una facultad materialmente jurisdiccional
2. Ejerce un control de legalidad

²⁰² Cfr. Artículos 24 de la Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Estado de Quintana Roo: El Ayuntamiento, por conducto de la comisión encargada del servicio de Seguridad Pública, supervisará el funcionamiento de los Juzgados Calificadores y dictará, previa opinión del Presidente Municipal, los lineamientos de carácter técnico y jurídico a los que los jueces deberán sujetar su actuación para mejorar la atención de la ciudadanía; y 73 del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco: Los Jueces Calificadores conocerán y sancionarán, en su caso conforme a este Bando y al reglamento correspondiente, las faltas e infracciones que se cometan en la jurisdicción municipal, y gozan de autonomía para el efecto de aplicación de este Bando y sus reglamentos siendo la Comisión de Seguridad Pública la encargada de supervisar el funcionamiento de los Juzgados Calificadores.

²⁰³ El artículo 8, Reglamento del Juzgado Municipal de Othón P. Blanco establece: El juzgado Municipal es un órgano adscrito a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, el cual se auxiliará con todas las autoridades administrativas municipales y de las autoridades policíacas que ejerzan sus funciones en la demarcación del territorio del Municipio de Othón P. Blanco..

²⁰⁴ El Reglamento de la Administración del Municipio de Othón P. Blanco establece en su artículo 38: La Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, es la dependencia encargada de velar por la seguridad y bienestar de los habitantes del municipio, protegiéndolos en sus bienes y en el ejercicio de sus derechos; así como de proporcionar la seguridad pública preventiva, manteniendo el orden, previniendo la comisión de delitos y faltas administrativas, además de conocer, a través de los Jueces Calificadores, de éstas últimas cuando sean cometidas. Asimismo establece en su artículo 40, apartado A, fracción V que es facultad de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, en materia de seguridad pública, entre otros: Imponer a través de los Jueces Calificadores, las sanciones a las personas que infrinjan el Bando de Policía y Gobierno por conducto de las autoridades competentes subordinados a la Dirección.

3. Cuenta con autonomía para dictar sus fallos

Respecto a la primera de estas características, el estar dotado de una facultad materialmente jurisdiccional implica, decir la ley o aplicar el derecho a casos concretos para solucionarlos o dirimirlos. Como hemos mencionado, en la justicia de barandilla se aplica la ley al caso concreto, por lo que no encontramos inconveniente alguno en este punto.

El control de legalidad, por su parte, es una forma de función jurisdiccional en donde un órgano, aquel dotado de control de legalidad, tiene la facultad para someter la actuación de una autoridad a la prueba de la revisión jurisdiccional para determinar si los actos sujetos a revisión se apegan al contenido de la ley que los rige. Este caso implica la existencia de un conflicto entre autoridad y gobernado, siendo otra autoridad que no forma parte de la controversia, el que resuelve. Entonces, si el Juzgado Municipal está dotado de la facultad de control de legalidad, debe resolver conflictos entre la administración pública municipal y los gobernados.

Respecto de la autonomía para dictar fallos, para ser real, además de estarle otorgado legalmente al juzgado municipal, se necesita de un marco institucional adecuado para que se pueda ejercer. Es decir, aunque el juzgado municipal forme parte de la estructura del gobierno municipal, debe ser independiente en sus decisiones. Pero el juzgado municipal no puede ser autónomo si está sujeto a la policía municipal, si los jueces son provisionales, si sus emolumentos son mínimos y dependen del arbitrio del ayuntamiento, entre otros. La autonomía no implica que el juez pueda resolver como mejor le parezca, sino más bien es una forma peculiar de obedecer al derecho, el juez debe resolver desde el derecho sin interferencias que lo alejen del derecho como puede ser el querer conservar su empleo o el estar en posición de gracia con quien pueda ofrecerle una posición cuando se acaben los tres años de su designación.

La sede del Juzgado Municipal es en la Ciudad de Chetumal, Quintana Roo y, en los demás centros de población que lo requieran, por acuerdo del H. Ayuntamiento; cabe mencionar que actualmente el municipio de Othón P. Blanco

solo cuenta con un juzgado calificador integrado por cuatro jueces calificadores que por turnos, uno a la vez, dan servicio las 24 horas del día.²⁰⁵ Así, las actuaciones, se pueden realizar en cualquier día y hora, ya que no hay días ni horas inhábiles.

Los Jueces Calificadores deben contar con un Secretario y con el personal administrativo necesario para el despacho de sus funciones. Ambos, son designados por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, lo mismo aplica para su remoción; duran en su encargo el mismo periodo constitucional del ayuntamiento que los nombró, y pueden ser ratificados o separados de su encargo por causa grave. El Secretario está facultado para ejercer las atribuciones asignadas legalmente al juez en ausencia de éste; pero si en un municipio no estuviera en funciones el Juez Calificador o el Secretario, las funciones deben asumirlas transitoriamente el Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento o el Regidor encargado del ramo de seguridad pública y tránsito, en este orden, respetivamente.

Los requisitos para ser Juez Calificador, conforme al artículo 21 de la Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno son:

1. Ser ciudadano vecino de la municipalidad con una residencia mínima de dos años continuos anteriores a la fecha de su designación y en ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
2. Ser de preferencia licenciado en derecho, pasante de la misma profesión o tener conocimientos suficientes de la materia; y
3. No haber sido condenado por sentencia irrevocable por un delito intencional, ni tener antecedentes penales.

No obstante esta disposición contenida en una ley en materia municipal expedida por la legislatura del estado de Quintana Roo, el Reglamento del Juzgado Municipal de Othón P. Blanco exige, para ser Juez Calificador, título y cédula profesional de licenciado en derecho, lo que constituyen requisitos mayores a la ley jerárquicamente superior. También se exige gozar de buena

²⁰⁵ El artículo 79 del bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco obliga al juzgado municipal a cubrir las veinticuatro horas del día y los trescientos sesenta y cinco días del año.

reputación, honorabilidad y honradez, y no pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto religioso. Los mismos requisitos son necesarios para ser secretario.

Los jueces calificadores y secretarios tienen prohibido ejercer el desempeño de cualquier otro empleo, cargo o comisión federal, estatal o municipal, así como el ejercicio de la abogacía; salvo que se trate de causa propia o de parientes consanguíneos colaterales o afines dentro del segundo grado, y en línea recta sin limitación de grado; sólo pueden ejercer la actividad docente fuera del horario de sus labores en el Juzgado Municipal, de lo que se advierte que estos servidores públicos deben dedicar su tiempo completo a su labor. Lo que garantiza la imparcialidad en la tarea de aplicar la ley siempre y cuando vaya aparejado de emolumentos suficientes.

Competencia

La justicia administrativa menor o justicia de barandilla es una especie de acto administrativo de imposición de sanciones sin embargo perfectamente diferenciable del los demás actos administrativos. Sin embargo, acudiendo a la teoría material de los actos jurídicos, aceptamos que ahí existe una efectiva función administrativa materialmente jurisdiccional.²⁰⁶

Para apoyar esta postura nos remitimos al Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Othón P. Blanco en donde se hace esta diferenciación de manera clara. En su artículo 10 establece las facultades y obligaciones del presidente municipal, siendo dos de ellos: “Aplicar, a través del procedimiento administrativo, las sanciones a los infractores de los reglamentos municipales, pudiendo delegar dicha facultad a los servidores públicos que estime conveniente”,²⁰⁷ y “Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales”.²⁰⁸

²⁰⁶ Cfr. Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM-IIIJ, 2003, pp. 30-41.

²⁰⁷ Artículo 10, fracción II del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Othón P. Blanco.

²⁰⁸ Artículo 10, fracción XLI del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Othón P. Blanco.

Nótese que por un lado se habla de la facultad de aplicar, a través del procedimiento administrativo, las sanciones a infractores de los reglamentos municipales, y por otro lado de calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales, de donde se derivan los dos tipos de procedimientos mencionados y dos tipos de sanciones: los que derivan del artículo 21 constitucional que llamamos de barandilla y los demás en donde se imponen sanciones no contempladas en el 21 constitucional.

Así, los jueces calificadores no tienen competencia para sancionar cualquier falta a la normatividad municipal sino únicamente aquellas faltas establecidas en el reglamento del juzgado municipal. Existen varias dependencias de la administración pública municipal o funcionarios públicos que tienen competencia para imponer sanciones en materias específicas, a través del procedimiento administrativo, según la delegación del presidente municipal.

En cambio los jueces municipales aplican sanciones, a través de un procedimiento especial que se rige por reglas propias, que se especifican en la Ley Orgánica de Justicia en materia de Faltas y en el Reglamento del Juzgado Municipal. Así, al referirse al acto administrativo municipal, el Bando establece que la Administración Pública Municipal actúa por medio de los servidores públicos y empleados facultados para ello, ya sea por atribución directa de la norma o por delegación, quienes deberán practicar los actos administrativos en días y horas hábiles; que se consideran días hábiles todos los del año, excepto sábados y domingos y aquellos que las normas declaren inhábiles; que serán horas hábiles las comprendidas entre las nueve y las dieciocho horas; que las autoridades municipales podrán habilitar días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija; y que estas disposiciones no son aplicables para la función desempeñada por los Jueces Calificadores.²⁰⁹

La competencia de los Jueces Calificadores se puede dividir en tres grandes rubros:

²⁰⁹ Artículo 182, Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco; de donde se deriva la existencia de dos procedimientos distintos.

1. Conocimiento de las faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos respectivos²¹⁰; declarar la responsabilidad o la no responsabilidad de los presuntos infractores presentados ante ellos; y la aplicación, en su caso, de las sanciones por las infracciones que se cometan en la jurisdicción municipal. Lo anterior, sin perjuicio de que el Presidente Municipal ejerza esta facultad, ya que a él le corresponde de manera originaria.
2. Funciones de conciliación, a petición de las partes involucradas, cuando de la falta o infracción cometidas se deriven o se generen daños, procurando el aseguramiento del pago de la reparación de los mismos; o aun cuando no haya daños, pueda conciliarse alguna situación que las partes requieran. Para tal efecto, podrá citar a todas y cada una de las personas involucradas a efecto de que comparezcan ante su presencia y dar la debida atención al caso.
3. Expedir constancias sobre hechos asentados en los Libros de Registro del Juzgado.

Respecto del primer punto, los hechos que llegan al conocimiento de los Jueces calificadores y que presumiblemente sean delitos, los jueces tienen la obligación de suspender su intervención y poner al detenido y a los objetos afectos al asunto a disposición de la autoridad competente. De manera similar, cuando otra autoridad requiera a un presunto infractor, debe solicitarlo al Juez Calificador mediante oficio debidamente fundado y motivado, el Juez Calificador dejara constancia de lo anterior en el libro correspondiente.

En cuanto a la facultad de conciliación, observamos que puede surgir en el caso de que exista un agraviado, es decir, cuando exista un conflicto entre dos particulares; el juez calificador no dirime la controversia, es decir no establece a quien le corresponde algún derecho, sino que solo tiene facultades para conciliar. Entonces, en faltas como: excederse el conductor de un vehículo de alquiler en el cobro del pasaje o negarse el pasajero a pagar el servicio que se le

²¹⁰ Únicamente las faltas que se especifiquen en el Reglamento

ha dado dentro o fuera de la ciudad, conforme a la tarifa vigente aprobada; permitir que cualquier animal cause daño a personas, sembradíos, casas particulares, vía pública, parques o jardines, o que impidan la libre circulación de los transeúntes en la vía pública; y manchar, mojar, arrojar piedras u otros objetos, o causar cualquier molestia semejante en forma intencionada a otra persona, a sus bienes o propiedades; si las partes no llegan a la conciliación, la autoridad municipal competente, juez calificador, solo puede imponer sanción administrativa de multa de 15 a 22 salarios mínimos o, en caso de que el infractor no pague, arresto hasta por 36 horas.²¹¹

Como se obvia, no hay una efectiva resolución de conflictos cuando a la parte agraviada no se le restituye en su derecho o no se le repara el daño que sufrió. Además, en caso de conciliación, no se establece algún mecanismo para darle fuerza de cosa juzgada al acuerdo que resulte. No estamos en contra de la conciliación, pero si pensamos que es importante la efectiva resolución de conflictos.

Además, los Jueces Calificadores tienen la obligación de rendir un informe anual de labores en donde lleven un índice y estadística de las faltas al Reglamento de Policía y Buen Gobierno, su incidencia, frecuencia y las constancias de hechos que influyen en su realización, esto debe servir para que el Ayuntamiento adopte las medidas preventivas y correctivas.

También se obliga al personal adscrito al Juzgado Municipal a proporcionar la información que le sea requerida por la Dirección de la Unidad de Vinculación para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio, conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y su reglamento municipal correspondiente.

Procedimiento

Tanto la Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno y el Reglamento del Juzgado Municipal contienen el procedimiento que se desarrolla ante el juez calificador pero con diferencias importantes. Conforme

²¹¹ Artículo 35, apartado “Infracciones al Orden Público”, Fracciones XII, XVII y XX.

a la ley, el procedimiento que desarrollan los jueces calificadoros se sustancia en una sola audiencia en presencia del infractor, y se caracteriza por ser oral, público (salvo que por motivo de moral y otras causas graves, se resuelva que se desarrolle en privado), sumario y expedito, cualidades necesarias para la resolución de conflictos municipales; los jueces están obligados a levantar acta de todo lo actuado y recabar las firmas de todos los que intervinieron en las actuaciones, en caso de que el infractor no quisiera o pudiera firmar, se hace constar tal circunstancia.

En el desarrollo del procedimiento, los jueces calificadoros tienen la obligación de cuidar que se respeten las garantías individuales y dignidad de los infractores, quedando bajo su responsabilidad cualquier atentado en que incurra el personal del juzgado.

El procedimiento se puede dividir en tres etapas: inicio, instrucción y resolución. Se inicia con la detención del infractor en el caso que se encuentre cometiendo la infracción, quien se pondrá inmediatamente a disposición del Juez Calificador, levantando boleta correspondiente.

En caso que la falta se haya consumado, el agente de Seguridad Pública se apersona en el lugar de los hechos, previa llamada de auxilio o denuncia, identificándose como tal; levanta la boleta en que señala la conducta que realizó el presunto infractor, requiriéndole la exhibición de algún documento público o privado que lo identifique plenamente; también debe firmar la boleta el denunciante o quien haya solicitado el auxilio de la policía, señalando domicilio en el que pueda ser localizado si es el agraviado o cuando sea necesaria su intervención. El agente entregará al supuesto infractor citatorio por escrito para que se presente ante el juez calificador en la fecha y hora que se señale. La boleta y el citatorio se levantarán por triplicado, conservando un tanto el Agente de Seguridad Pública, entregando otro al infractor y reservando el tercero para entregar al juez calificador.

Una vez presente el presunto infractor ante el juez calificador, se seguirá el procedimiento para calificar la falta si lo hubiera. Integrado el expediente con los documentos e informes pertinentes, el Juez Calificador hará saber al presunto

infractor que tiene derecho a comunicarse con persona que lo asista y defienda, y le permitirá contactar a tal persona si lo desea, fijando un tiempo de espera razonable que no excederá de dos horas, si por cualquier causa no pudiera hacerlo el infractor, lo hará cualquier persona en su nombre o aun lo puede designar el personal del juzgado calificador, el Secretario o Juez Calificador.

Vemos aquí una similitud con el procedimiento penal en cuanto al derecho a ser asistido. Lo que pone en evidencia lo ya manifestado: la necesidad de debatir la presencia del derecho sancionatorio en sede administrativa. Como se advierte, todas esas conductas tiende a preservar los derechos humanos, del presunto responsable; en los procedimientos por faltas ante los jueces calificadores, los presuntos infractores tienen derecho a ser asistidos por persona de su confianza -sin distinción de que hayan sido detenidos en flagrancia o no- o en su caso, el propio personal del juzgado debe designar a alguien que asista al presunto infractor, con lo que se garantiza un derecho amplio de defensa.

Una vez presente la persona que asista o defienda al presunto infractor, se dará lectura y se le hará saber al presunto infractor la falta que se le imputa; éste podrá alegar de manera oral o escrita lo que a su derecho corresponda, teniendo presente las consecuencias jurídicas de conducirse con falsedad; si dentro del alegato, se hace valer alguna causa, que constituya atenuante o excluyente de responsabilidad, se suspenderá la diligencia para que aporte los medios de prueba pertinentes pudiendo el juez calificador disponer la celebración de otra audiencia, y por una sola vez, dentro de las 24 horas siguientes si el infractor queda detenido, y dentro de los tres días siguientes si no lo estuviere.

Si al presunto infractor se le hubiere hecho comparecer, o se le hubiere detenido en el momento de la infracción, deberá depositar el importe máximo de la infracción en la Tesorería Municipal, para ser puesto en libertad; pero si hubiere comparecido voluntariamente, no será detenido en ningún caso, salvo que no comparezca a la segunda audiencia. El Juez Calificador ordenará a la Tesorería Municipal, le sea devuelta al gobernado la cantidad depositada si no fuera multado o si hubiera sido sancionado con multa se le devolverá la parte

restante luego de aplicarse el monto de la multa. Con lo que esa multa tiene la naturaleza jurídica de la “fianza” en cuanto garantiza el pago de la multa a cargo del infractor.

Cerrada la instrucción, con o sin los medios de prueba se dicta la resolución fundada y motivada, entregándose copia de la misma personalmente al interesado para los efectos legales que procedan, atendiendo a su naturaleza de acto administrativo, el gobernado puede impugnar esta resolución ante el Presidente Municipal y en su ausencia o imposibilidad de conocer la impugnación conocerá de ella el comisionado de seguridad pública. Pero la suspensión de dicha sanción solo procederá si deposita el importe de la multa o garantiza el pago de esta a satisfacción del Juzgado Calificador. Así, es el presidente municipal o comisionado de seguridad pública, los que ejercen la función jurisdiccional.

La resolución debe contener una relación breve, clara y precisa de los hechos, así como plasmar si el citatorio se acató de manera voluntaria o coactiva; la expresión central del alegato o si éste se hizo valer por escrito; la aportación de medios de prueba, en su caso, y los antecedentes generales del presunto responsable. Debe expresar, en su primera parte, el razonamiento que soporte la decisión que se pronuncia estableciendo la relación directa entre los hechos asentados en la boleta inicial, y la falta cometida, así como la valoración que se hubiere dado a los argumentos y medios de prueba hechos valer por el infractor. En caso de duda será absuelto el presunto infractor.

La inconformidad con el contenido de la sentencia se asentará en la misma resolución en el momento de su notificación y se dará cuenta de ella a la autoridad que corresponda en el término de dos horas hábiles siguientes debiendo resolver la autoridad que conozca en el término de las seis horas hábiles siguientes, cumpliendo así con los principios de concentración, expeditéz y antiformalismo, necesarios en todo procedimiento de justicia municipal.

Habiendo analizado el procedimiento en la Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, comparémoslo con el Reglamento del Juzgado Municipal. Este reglamento hace una distinción entre el

procedimiento con detenido cuando el presunto infractor es detenido en flagrancia (artículos 22 al 34),²¹² y el procedimiento sin detenido (artículos del 25 al 36).

Ambos procedimientos cuentan con tres etapas que pueden denominarse de inicio, instrucción y resolución, pero con diferencias importantes en su desarrollo.

Procedimientos ante el Juez Calificador regulados en el Reglamento del Juzgado Municipal de Othón P. Blanco		
Etapas	Procedimiento con detenido	Procedimiento sin detenido
Inicio	Presentación del presunto infractor y su respectiva boleta de remisión ²¹³ expedida por la autoridad que haya realizado la detención.	Denuncia escrita presentada ante el Juez Calificador por el agraviado o en su caso, previa llamada que éste realice solicitando el auxilio de la fuerza pública derivado de algún hecho probablemente constitutivo de una infracción. Asimismo, podrá iniciarse el procedimiento con el reporte que al efecto levante cualesquier elemento de una corporación policíaca respecto de los hechos probablemente constitutivos de una infracción, ya sea por haber acudido éste, previa llamada de auxilio o por haber detectado la comisión de la probable infracción;

²¹² Hay flagrancia cuando el presunto infractor es señalado por la parte agraviada, cuando el elemento de la policía presencie la comisión de la infracción o cuando inmediatamente después de ejecutada ésta, el elemento policíaco lo persigue materialmente y lo detiene; en cambio, el procedimiento sin detenido se realiza ante una falta al Bando que no sea en flagrancia o ante la imposibilidad de detener al presunto infractor.

²¹³ La Boleta de Remisión debe reunir los siguientes requisitos conforme al artículo 24 del reglamento del Juzgado Calificador del Municipio de Othón P. Blanco: I. Fecha y hora de la detención; II. Nombre de la Autoridad que intervino en la detención; III. Nombre del denunciante o quejoso si lo hubiera, incluyendo su domicilio; IV. Nombre del presunto infractor y certificado médico, incluyendo su domicilio; V. Una relación sucinta de los hechos constitutivos de la infracción, anotando circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como aquéllos datos que pudieran interesar para los fines del procedimiento; VI. Nombre y domicilio de los testigos, si los hubiere; VII. Relación de objetos o pertenencias que sean depositadas por el presunto infractor o le hayan sido aseguradas; VIII. Nombre, cargo y firma del funcionario del Juzgado que reciba al presunto infractor; IX. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma de los elementos de la policía que hace la consignación, así como, en su caso, número de patrulla; y X. Firma y sello correspondientes.

		<p>El elemento de Seguridad Pública levantará una boleta en que señalará la conducta que realizó el presunto infractor, según la declaración del denunciante, testigos o de lo que haya observado en ejercicio de sus funciones, requiriéndole en su caso la exhibición de una identificación oficial con fotografía que lo identifique plenamente; también deberá firmar la boleta el denunciante o quien haya solicitado el auxilio de la policía, señalando domicilio en el que pueda ser localizado si fuere agraviado o sea necesario su intervención.</p>
		<p>En razón de lo dispuesto en los preceptos que anteceden, el juez considerará las características personales del denunciante y los elementos probatorios que se presenten y, si lo estima fundado, girará citatorio al denunciante y al presunto infractor, con apercibimiento de ordenar su presentación con el auxilio de la fuerza pública si no acuden en la fecha y hora que se le señale. Dicho citatorio será notificado a través del Secretario.</p> <p>El citatorio se levantará por duplicado, entregándole el original al infractor y la copia con el acuse se integrará al expediente.</p>
<p>Instrucción Integrado el expediente con los documentos e informes correspondientes, el Juez Calificador procederá sumariamente</p>		<p>Hará saber al presunto infractor que tiene derecho a comunicarse con persona de su confianza que lo asista y le permitirá hacerlo si lo desea, fijando un tiempo de espera razonable que no excederá de dos horas;</p>
	<p>Se leerá y hará saber al presunto, la falta que se le imputa;</p>	<p>Se leerá y hará saber al presunto infractor, la falta que se le imputa, apercibido de las penas en que incurrirán quienes declaran con falsedad ante una autoridad en ejercicio de sus funciones;</p>

	El presunto infractor y el agraviado si lo hubiere, alegarán lo que estimen conducente, apercibidos de las penas en que incurren quienes declaran con falsedad ante una autoridad en ejercicio de sus funciones	El presunto infractor y el agraviado si lo hubiere, alegarán lo que a su derecho corresponda;
		Si dentro de sus alegatos, hace valer alguna causa, que constituya atenuante o excluyente de responsabilidad, se suspenderá la diligencia para que aporte los medios de prueba pertinentes, debiendo reanudarse dentro de los tres días siguientes, quedando citado el presunto infractor para la recepción de las pruebas;
		Si el presunto infractor hubiere comparecido voluntariamente, no será detenido en ningún caso, salvo que no comparezca a la segunda audiencia, decretándose su comparecencia con auxilio de la fuerza pública;
Resolución	El Juez Calificador impondrá la sanción que al efecto corresponda, o en su caso ordenará su inmediata libertad.	Cerrada la instrucción con o sin los medios de prueba a que alude el punto anterior, se dictará la resolución que en derecho proceda, la cual deberá estar debidamente fundada y motivada. Se entregará personalmente copia de la resolución al interesado para los efectos legales que procedan.

Caben algunas observaciones. En primer lugar, la presencia del derecho sancionatorio en el ámbito municipal, por otra parte, destacamos que conforme al reglamento del juzgado municipal, se deben considerar las características personales del denunciante y los elementos probatorios que se presenten y, solo si estima fundado, girará citatorio al denunciante y al presunto infractor. Este precepto es discriminatorio y contrario al primer artículo de la constitución federal puesto que este último establece que todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos gozaran de los derechos humanos reconocidos en la constitución, en los tratados internacionales de los que México sea parte, y de las garantías para su protección. Por tanto, consideramos que toda persona debe poder acudir ante la autoridad municipal para hacer una denuncia y ser atendida debidamente, las

características personales no constituyen un elemento objetivo para excluir el derecho a acudir ante una autoridad.

Además, se observa una discordancia entre la Ley Orgánica en Materia de Faltas y el Reglamento del Juzgado Municipal. En la primera, cuando no hay detenido pero acudió un elemento policiaco a prestar auxilio, es el elemento quien determina la fecha de comparecencia ante el juez y notifica al presunto infractor mediante una copia de la misma boleta; en el segundo caso, el elemento policiaco entrega la boleta que contiene los hechos, y es el juez el que establece fecha para que se lleve a cabo la audiencia, siendo el secretario el responsable de entregar citatorio al presunto infractor y a quienes corresponda.

Dado que los procedimientos son sumarios, consideramos conveniente que el elemento policiaco que acude al auxilio o presencie una infracción, en ese mismo momento señale fecha dentro de las 24 horas siguientes, para que se lleve a cabo la audiencia. El entregar la boleta al juez, luego que éste señale fecha para que posteriormente se le notifique al presunto infractor y a quienes corresponda implica una pérdida de tiempo y de esfuerzo, además de la dificultad de encontrar al presunto infractor para poder realizar la notificación. Recordemos que la justicia municipal debe regirse por los principios de celeridad y economía procesal entre otros.

Comparando los procedimientos con y sin detenido, nos percatamos de que en el procedimiento con detenido se omite darle la oportunidad al presunto infractor de comunicarse con persona que lo asista. También se omite suspender la diligencia para que aporte medios de prueba, en caso de que haga valer algún atenuante o excluyente, violando el derecho de una buena defensa y de audiencia que corresponde a toda persona.

Otras reglas que deben seguirse en el procedimiento, son:

Cuando el presunto infractor se encuentre bajo el influjo de bebidas embriagantes, estupefacientes, enervantes, psicotrópicas o cualesquier otra sustancia tóxica, el juez calificador ordenará al médico adscrito al juzgado que previo examen que practique, dictamine su estado y señale el plazo probable de recuperación, que será la base para fijar el inicio del procedimiento.

Tratándose de presuntos infractores, que por su estado físico o mental denoten peligrosidad o intención de evadirse del juzgado, se les retendrá en el área de seguridad hasta que se inicie la audiencia.

Cuando el presunto infractor padezca alguna enfermedad mental, a consideración del médico adscrito al juzgado, el juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a su custodia y a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades del Sector Salud, tomando en consideración que éstas tienen a su cargo la beneficencia públicas, a fin de que se proporcione la ayuda asistencial que se requiera en cada caso.

Cuando el presunto infractor no hable español, será asistido por un traductor o intérprete; y en caso de que el presunto infractor sea extranjero, una vez presentado ante el juez, deberá acreditar su legal estancia en el país, si no lo hace, se dará aviso a las autoridades migratorias para los efectos que procedan, sin perjuicio de que se le siga el procedimiento y se le impongan las sanciones a que haya lugar, según lo previsto en este Reglamento.

Cabe destacar que la materia migratoria no es competencia de los jueces calificadores, el párrafo primero de la fracción XVI, del artículo 73 de la Constitución Federal establece que es facultad del congreso “dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración y salubridad general de la Republica”, por lo que corresponde a la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración.

El caso del menor infractor es otro caso especial. Si el infractor es menor de edad, el Juez Calificador debe ordenar la inmediata presentación de quienes legalmente lo tengan bajo su cuidado, para efectos de amonestarlo y/o multarlo. Solo ante la reincidencia del menor infractor se le hará presentar ante el Consejo Tutelar para Menores Infractores. Esto se hará, por conducto de trabajadores sociales, o por la persona que designe el procurador del menor y la familia, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo, o por la persona que designe el Juez Calificador.

Además, se prohíbe alojar a menores en lugares destinados a la detención, reclusión o arresto de mayores de edad.

La Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores publicada en el Periódico Oficial del estado de Quintana Roo de fecha 16 de febrero de 1993, preveía en su artículo segundo, fracción primera que el Consejo Titular para Menores Infractores, intervendría cuando los menores infrinjan las leyes penales y los reglamentos de policía y buen gobierno; sin embargo con la reforma al artículo 26 de la constitución local publicada en el Periódico Oficial del estado en fecha 11 de septiembre del 2006 se adicionan 5 párrafos, del tercero al octavo, al artículo 26 referido, en donde se establece un Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, así como el tratamiento a los menores de doce años que se encuentren en el mismo supuesto.

Derivado de lo anterior, el 12 de septiembre del 2006 se publicó la ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Quintana Roo, con lo que queda sin efectos la Ley del Consejo Tutelar para menores Infractores. La Ley de Justicia para adolescentes, en concordancia con la reforma de la constitución local, prevé centros de internamiento para menores.

El problema que resulta es que ni la constitución local, ni la Ley de Justicia para adolescentes del 2006, ni la nueva Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Quintana Roo publicado en el Periódico Oficial del estado el 28 de junio del 2008, que aboga su predecesor del 2006, se refieren a los infractores que cometen faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno. Las disposiciones sobre los menores que cometen faltas municipales contenidos en la normatividad municipal, son obsoletos, sin embargo, no existen bases en la legislación estatal respecto del problema de menores que cometan faltas a la normatividad municipal.

Los miembros de las fuerzas armadas que sean remitidos a los Jueces Calificadores, serán enviados a su comandancia, acompañados de un oficio en donde se informe los motivos de su detención. En estricto apego a lo dispuesto

por la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los miembros de seguridad pública, tanto federal, estatal y municipal, así como los de la policía judicial del estado y Agencia Federal de Investigación, se remitirán directamente al comandante de policía que corresponda, dando a conocer el motivo de su detención por oficio. En caso de que los hechos motivo de la detención sean presumiblemente delitos, el Juez Calificador procederá a remitirlos a la autoridad ministerial correspondiente para los efectos legales a que haya lugar.

Infracciones y sanciones

El Bando define a la falta o infracción como toda acción u omisión que contravenga las disposiciones del Bando, de los reglamentos municipales o cualquier disposición administrativa de observancia general.²¹⁴ Sin embargo, el conocimiento de todas las faltas e infracciones no corresponden a los jueces calificadores.²¹⁵

Las infracciones y faltas son sancionadas administrativamente por las autoridades municipales y se dividen en infracciones al orden público; infracciones a las buenas costumbres y a la moral; infracciones en materia de servicios públicos, disposiciones administrativas y régimen de comercio; e infracciones contra la seguridad de la población.

Respecto a las sanciones, el Bando señala que éstas pueden ser: amonestación con apercibimiento; multa; arresto hasta por 36 horas; trabajo a favor de la comunidad; clausura temporal, permanente, parcial o total; suspensión temporal o cancelación definitiva del permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por el Ayuntamiento; y las demás que señalen los reglamentos respectivos. Todas estas sanciones no corresponden a los jueces calificadores.

Por su parte, la Ley Orgánica en Materia de Faltas dispone que toda falta de Policía y Buen Gobierno, amerite la imposición de la sanción respectiva; que

²¹⁴ Artículo 157 del Bando de Policía y Gobierno de Municipio de Othón P. Blanco.

²¹⁵ En el Reglamento del Juzgado Municipal del Municipio de Othón P. Blanco, se establecen las infracciones que conocen los jueces calificadores.

estas se pueden encontrar en los reglamentos de policía y buen gobierno de los municipios y que serán exactamente aplicables a las faltas consignadas en los mismos, según su naturaleza y gravedad. Estas sanciones pueden consistir en: amonestación; apercibimiento; multa; y arresto; ó otras sanciones, además de las enunciadas, que sean similares o que vayan conforme a la falta cometida.²¹⁶

Así, esta Ley deja abierta la posibilidad de que se puedan imponer otras sanciones. Sin embargo, observamos que deja fuera las sanciones de clausura temporal, permanente, parcial o total; suspensión temporal o cancelación definitiva del permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por el Ayuntamiento, que insistimos no corresponde su aplicación a los jueces calificadores.

En cuanto al Reglamento del Juzgado Municipal, dispone que las sanciones pueden ser: multa; amonestación; arresto hasta por 36 horas; y trabajo a favor de la comunidad.

La sanción debe ser individualizada con apego a la equidad y justicia tomando en cuenta la gravedad de las faltas e infracciones, las condiciones económicas del infractor, su grado de cultura e instrucción y la actividad a la que se dedica. Decretada la sanción, solo el Presidente o Presidenta Municipal puede aplicar descuentos o condonaciones de las multas.

Respecto al monto máximo de la multa, este es de un día de jornal o trabajo cuando el infractor fuese jornalero u obrero; o trabajador según el 21 constitucional, tratándose de trabajadores no asalariados, la sanción no debe exceder un día de ingreso, sin embargo, el artículo 16 de la Ley Orgánica en materia de faltas difiere de esta disposición constitucional señalando que tratándose de un trabajador no asalariado, la multa máxima será el equivalente de dos días de salario mínimo general vigente en el Estado.

El Reglamento del Juzgado Calificador concuerda con el 21 constitucional precisando que si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día, las multas mínimas que establece es de 15 a 22 salarios mínimos vigentes, y las máximas son de 44

²¹⁶Artículos 8, 9 y 10.

a 55 salarios mínimos. Debemos entender que estas multas aplican a personas que no son ni obreros, ni jornaleros, ni trabajadores, ni no-asalariados.

Las sanciones impuestas podrán conmutarse de manera total o en parte, por el Presidente Municipal o el Juez Calificador, por amonestación o por otra sanción de menor gravedad o trabajo en favor de la comunidad a elección del infractor; también se podrá suspender por un año la ejecución de la sanción impuesta cuando a juicio del Presidente Municipal o el Juez Calificador, y por razones de equidad, resulte pertinente hacerlo; pero si durante el período de suspensión el infractor comete otra falta de la contenida en el reglamento de Policía y Buen Gobierno, se hará efectiva la sanción suspendida, sin perjuicio de la que corresponda a la nueva falta cometida.

En cuanto al trabajo a favor de la comunidad, consiste en la prestación de servicios no remunerados en instituciones públicas, educativas, de asistencia social o en los lugares que determine la autoridad municipal. Se lleva a cabo en periodos distintos al horario de trabajo que representa la fuente de ingresos del infractor; no puede exceder ocho horas y puede ser sustitutiva del arresto o multa. Cada día de arresto se sustituye por una jornada de trabajo a favor de la comunidad.

Para hacer cumplir sus acuerdos y resoluciones, los jueces calificadores podrán emplear las siguientes medidas de apremio: comparecencia con auxilio de la Policía Municipal Preventiva; multa hasta por el importe de veinte días de salario mínimo; arresto hasta por treinta y seis horas; y aseguramiento de los bienes muebles relacionados con el procedimiento de que se trate. Estas medidas de apremio se hacen efectivas sin perjuicio de que se proceda al cumplimiento forzoso del acuerdo o resolución dictada, con el auxilio de la Policía Municipal Preventiva, o de la Autoridad Municipal que corresponda según la materia. La medida de apremio deberá contener la prevención formal que advierta al infractor de las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento, sin menoscabo de la sanción administrativa que deba aplicarse o ejecutarse.

Respecto de las sanciones de arresto, se cumplen en la cárcel municipal, siendo la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal a través

de la Dirección de la Policía Municipal Preventiva, la responsable del manejo y supervisión de la Cárcel Municipal, para lo cual tendrán bajo su mando al personal autorizado en el Presupuesto de Egresos Municipal. El Director de la Policía Municipal Preventiva, es directamente responsable de la vigilancia y custodia física de las personas arrestadas y de que se respete la vida, la salud y la integridad física y moral de los arrestados.

También es responsabilidad del Director de la Policía Municipal Preventiva llevar un libro de ingresos y salidas de las personas que ingresen a la cárcel municipal, el cual incluirá el nombre del detenido, fecha y hora de su ingreso y puesta en libertad y los demás datos que se consideren necesarios.

En la cárcel municipal no se puede recibir a ningún detenido sin el oficio asignado por la autoridad competente que haya realizado la detención del presunto infractor, mediante el cual lo turne a disposición del Juez Calificador o bien mediante el oficio que ordene el arresto impuesto al infractor firmado y sellado por el Juez Calificador. En ambos casos deberá acompañarse el certificado médico del infractor.

La Cárcel Municipal debe tener lugares separados para hombres y para las mujeres. También, se deben respetar los derechos humanos y aplicarse las medidas adecuadas para que los arrestados reciban un trato digno.

Respecto a este tipo de justicia, de barandilla o administrativa de mínima cuantía, Héctor Molina González destaca que se realiza por un funcionario de “horca y cuchilla”,²¹⁷ pues siguiendo a Roberto Molina Pasquel,²¹⁸ entre otras cosas, tiene el mayor poder inmediato, conoce su poder y muchas veces lo emplea caprichosamente, por lo que la actividad se asemeja a un “tribunal del terror”.²¹⁹

²¹⁷Molina González, Héctor, “Tribunales de mínima cuantía” en *Revista Justicia y Sociedad, Op. cit.*, nota 109, p. 684.

²¹⁸Molina Pasquel, Roberto, “La justicia de paz” en *Criminalia*, México, Año XXVII, no. 9, Septiembre 1961, p. 602.

²¹⁹Molina González, Héctor, “Tribunales de mínima cuantía” en *Revista Justicia y Sociedad, Op. cit.*, nota 109, p. 685.

Parece que se está hablando de un Estado de Policía²²⁰ en donde se puede encontrar un poder estatal que es jurídicamente ilimitado para coaccionar y dictar órdenes para que se haga lo que el soberano crea conveniente y no de un Estado Constitucional de Derecho.

De allí la importancia de tener un marco jurídico congruente y claro para el desempeño de la justicia de barandilla que proteja al ciudadano y limite a la autoridad. Lo que nos lleva a pronunciarnos por la reforma a la justicia de barandilla en el ámbito municipal.

4. Del Recurso de Revisión en el municipio de Othón P. Blanco

Una vez que se agota la primera instancia, existe la posibilidad que se adviertan errores o que se hayan cometido injusticias, para reparar esos errores o injusticias existen los medios de impugnación. Así, contra las resoluciones que emiten los Jueces Calificadores procede el recurso de revisión, como lo establece la Ley Orgánica de Justicia en Materia de faltas del Municipio de Quintana Roo²²¹ y el Reglamento del Juzgado Municipal del Municipio de Othón P. Blanco.²²² Sin embargo, observamos que aunque se trata del mismo recurso por actos de la misma autoridad, la autoridad que conoce, como el procedimiento para resolver el recurso, son diferentes.

Según el Reglamento del Juzgado Calificador, el Recurso de Revisión se presenta ante el Juez Calificador que emitió el acto impugnado, éste tiene la obligación de remitir el recurso al Jefe del Departamento de Jueces Calificadores quien es la autoridad encargada de resolver el recurso.

En el caso de la Ley Orgánica en Materia de Faltas, se establece que la resolución emitida por el Juez Calificador puede impugnarse ante el presidente Municipal y en su ausencia o imposibilidad de conocer la impugnación, conoce de ella el comisionado de seguridad pública.

²²⁰ Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, México, 9ª ed., Porrúa, 2004, t.I, p. 52.

²²¹ Artículos 33 y 34

²²² Artículos 67 a 76.

Consideramos conveniente que el recurso se resuelva conforme al Reglamento ya que supone una división más clara de funciones y también mayor autonomía del órgano que ejerce la función jurisdiccional. Sin embargo, no debemos olvidar que es la ley emanada de la legislatura estatal la que debe establecer las bases para el procedimiento administrativo jurisdiccional.

Respecto del procedimiento, en la Ley es muy sencillo y expedito. La impugnación se asienta en la misma resolución al momento de comunicar ésta y se da cuenta de ella a la autoridad que corresponda en el término de dos horas hábiles siguientes, debiendo resolver la autoridad que conozca del recurso en un término seis horas hábiles. Cabe mencionar que para que proceda la suspensión de la sanción se tiene que depositar el importe de la multa o garantía a satisfacción del juzgado calificador.

En cambio, el procedimiento que establece el reglamento del Juzgado Calificador es muy formal. El recurso se puede interponer en un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución. Dicha interposición se realiza mediante escrito que debe expresar: el nombre y domicilio del recurrente; la autoridad que realizó el acto o emitió la resolución que se impugna; el nombre del tercero perjudicado si lo hubiere; la resolución que se recurre y la fecha en que esta fue notificada o en que tuvo conocimiento de ella el recurrente; los agravios; copia de la resolución que se impugna y de la notificación correspondiente; las pruebas que se ofrezcan; además se deben acompañar los documentos que acrediten la personalidad cuando se actúa en nombre y representación de otro.

Recibido el recurso, se corre traslado al Juez Calificador para que en el término de cinco días hábiles contados a partir de la notificación, dé contestación a la misma. Transcurrido dicho término, se haya dado o no contestación, se abre un período de pruebas de cinco días hábiles, a efecto de que se desahoguen aquéllas que se hayan ofrecido y admitido.

Concluido el período de pruebas, el jefe del departamento de jueces calificadores, dentro del término de diez días hábiles, dicta resolución en la que podrá: desechar el recurso por improcedente o sobreseerlo; confirmar el acto

impugnado; y ordenar la revocación o modificación de la resolución impugnada bajo los términos que precise en la resolución del recurso de revisión.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente. Cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

Vemos nuevamente una distancia entre la ley que debe establecer las bases de la justicia de barandilla y el reglamento que debe desarrollar esas bases. En este caso, del recurso, la Ley cumple más a cabalidad los principios de celeridad, economía procesal, y antiformalismo, que debe tener el procedimiento jurisdiccional municipal.

Cabe mencionar que en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo también se regula un recurso de revisión;²²³ dispone que los actos y resoluciones dictadas por el Ayuntamiento, por el presidente municipal, y por las dependencias y entidades de la administración pública municipal, pueden ser impugnadas mediante este recurso.

El plazo para interponer éste Recurso de Revisión es de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra. El escrito de interposición del recurso se presenta ante la autoridad municipal que emitió el acto impugnado, quien tiene la obligación de remitirlo para que sea resuelto por el ayuntamiento.

La sustanciación del recurso no tiene variaciones significativas respecto del señalado en el Reglamento del Juzgado Municipal, por lo que omitimos desarrollarlo.

Contra la resolución que recaiga al recurso de revisión, procede el juicio contencioso administrativo ante la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

²²³Artículos 158 - 160

5. Ineficacia del sistema de administración de justicia municipal de Municipio de Othón P. Blanco

5.1 Concepción falsa de la naturaleza del Juzgado Municipal

En este apartado nos ocuparemos de las disfunciones que presenta el sistema de administración de justicia municipal del Municipio de Othón P. Blanco. Algunas ya las mencionamos, como la necesidad de contar con un sistema integral que englobe a todas las jurisdicciones que existen en el municipio. También aludimos a la necesidad de debatir la presencia del derecho administrativo sancionatorio y sus técnicas en el ámbito municipal.

Otro de los primeros problemas que advertimos es que se parte de concepción falsa del municipio. En la legislación se establece que el Juzgado Municipal es un órgano dotado de poder jurisdiccional, control de legalidad y autónomo para dictar sus fallos. Pero cuando analizamos la competencia del Juzgado vemos que se puede resumir en: calificar y sancionar faltas; ejercer funciones de conciliación y expedir constancias.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española,²²⁴ calificar que viene del latín *qualificare*, se puede definir como apreciar o determinar las cualidades o circunstancias de alguien o de algo, o expresar o declarar este juicio. Así, la actividad del juez al calificar sanciones consiste en apreciar los actos que se ponen a su conocimiento y declarar si estos actos son o no son faltas administrativas, es decir declarar el derecho en el caso concreto para que se provoque la situación social deseada. La imposición de la sanción es una reacción coactiva, contra la conducta contraria a derecho.²²⁵ Entonces, el Juzgado Municipal sí realiza una actividad jurisdiccional.

Respecto de la conciliación, no puede considerarse función jurisdiccional puesto que el conciliador, en este caso el juez calificador, a pesar de ser un

²²⁴Real Academia Española, *Diccionario de la española*, *Op. cit.*, nota 9, p. 258.

²²⁵Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, *Op. Cit.* Nota 46, p. 58 y 59. Este autor establece que: “No hay ninguna diferencia esencial entre el hecho de que el honor de los hombres sea protegido mediante la pena impuesta por los tribunales al calumniador, y el hecho de que las autoridades administrativas velen por la seguridad ciudadana castigando con multas a los conductores de vehículos que marchan con exceso de velocidad”. Como se puede observar, en el primer caso hay un conflicto entre gobernados, y una autoridad que resuelve, es decir se constituye la triada propia de la actividad jurisdiccional; mientras que en el segundo caso solo hay una autoridad y el gobernado, como es común en la justicia de barandilla, aun así, se puede hablar de actividad jurisdiccional.

tercero sin interés en la contienda, no está facultado para dirimir la controversia y solo puede presentar formulas para ayudar a las partes a llegar a una solución; son las mismas partes quienes definen el conflicto cuando logran llegar a un acuerdo. Es decir, los jueces calificadoros carecen de jurisdicción y por ende de capacidad para “decir el derecho” e imponer a las partes la solución al conflicto.

Así, únicamente en el caso de que las partes lleguen a un acuerdo y que la firma del juez imprima a este acuerdo el carácter de obligatoriedad con calidad de cosa juzgada, se puede decir que en la conciliación se llegó a la finalidad de la función jurisdiccional, dirimir la controversia, y por ende asimilar la función del conciliador a la función jurisdiccional. Sin embargo, la función conciliadora de los jueces calificadoros está escasamente regulada, sin que se le faculte para dar obligatoriedad y carácter de cosa juzgada a los acuerdos que resulten de la conciliación entre partes, y que además estos acuerdos sean ejecutivos.

Respecto al control de legalidad, al revisar el significado control encontramos que se refiere a comprobación, inspección, fiscalización e intervención, así el contrastar los actos de los particulares con la norma legal (bandos, reglamentos municipales, etc.) para ver su adecuación efectivamente es una manera de controlar la legalidad de los actos del gobernado, sin embargo, es de aclarar que en la doctrina y en el ámbito jurídico el concepto de control de legalidad se refiere a procedimientos llevados a cabo por una autoridad para verificar la adecuación de los actos de otra autoridad, no de gobernados, con la norma jurídica que rige en cada caso concreto, en virtud de una controversia entre un particular y una autoridad pública.

Si bien es cierto que la actuación del juzgado municipal al calificar las faltas a la normatividad municipal puede considerarse función jurisdiccional, no comprende actos de control de legalidad. En cuanto al recurso de revisión, no resuelve el juzgado municipal, por lo que no se puede decir que el juzgado municipal es un órgano de control de legalidad.

En cuanto a la autonomía de los jueces calificadoros para dictar sus fallos, es de recalcar que estos son designados por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, y duran en su cargo el mismo periodo constitucional

que el ayuntamiento que los nombró, de lo que se puede suponer cierta lealtad hacia el presidente municipal, no a la ley o al derecho. Lo anterior es suficiente para poner en sobre aviso, estos servidores públicos dependen del ayuntamiento en funciones.

Es de destacar que el Juzgado Municipal y los jueces, se encuentran dentro de la administración pública municipal centralizada. Hay tres formas básicas de organización administrativa: la centralización que “existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspides en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública”;²²⁶ la desconcentración que “consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular a favor de órganos que le están subordinados”;²²⁷ y la descentralización que “tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central”.²²⁸

Es característico del la centralización, la concentración del poder de decisión y mando en la autoridad superior hasta en los aspectos técnicos de los asuntos administrativos, mediante órdenes e instrucciones de superiores dirigidos a inferiores. También supone para los superiores, los poderes de nombramiento, vigilancia, disciplinario, de revisión y para resolver conflictos de competencia.

En la desconcentración, el traslado de una parte de las competencia del superior inferior puede consistir en: una competencia exclusiva, un poder de trámite, un poder de decisión; los cuales disminuyen de manera relativa la relación de jerarquía y subordinación, pero no se extingue totalmente;²²⁹ el desconcentrado cuenta con parte alícuota de la personalidad del órgano superior.

²²⁶ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 39a ed., México, Porrúa, 1999, p. 165.

²²⁷ *Idem.*

²²⁸ *Idem.*

²²⁹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9ª ed., México, Porrúa, 1979, t. I, p.513.

Por su parte el órgano descentralizado adquiere personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de su cometido, así, aunque sigue existiendo dependencia, ya no existe subordinación respecto de un órgano superior.

Como se observa, en cada una de las distintas formas de organización administrativa hay distinto grado de autonomía, siendo la descentralización la que cuenta con mayor autonomía, mientras que la centralización cuenta con un mínimo o nada de autonomía, y la desconcentración con un rango intermedio de autonomía.

El Juzgado Municipal, como departamento adscrito a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, está jerárquicamente subordinado a ella, es más, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 15 del Reglamento Interior de la Policía Preventiva Municipal, una de las funciones del Subdirector de la Cárcel Pública Municipal es: vigilar y controlar el buen desempeño de los jueces sin menoscabo de su autonomía; y supervisar que se apliquen debidamente las sanciones, el juzgado no solamente es jerárquicamente inferior a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal sino que también a la Policía Preventiva Municipal.

Es claro que el juzgado municipal es un órgano de la Administración Pública Municipal, y además de un nivel jerárquico muy bajo, en este sentido, dicho órgano no goza de la autonomía que se predica en la normatividad que lo regula.

5.2. Falta de armonización en las normas jurídicas aplicables al municipio

Anteriormente hemos establecido que los municipios son partes integrantes de una entidad federativa y también de la federación. Que el Estado mexicano tiene un fin: el bien común; y que el municipio contribuye a alcanzar este fin pues le corresponde una parte alícuota del mismo. Considerando que el estado mexicano es indivisible, también establecimos que la constitución es la norma fundamental y que todo el armazón normativo que desprende de ella, debe estar acorde con sus contenidos; por tanto las normas que la desarrollan (que son todas las leyes,

reglamentos, circulares, etc.) deben mantener el hilo conductor del propósito de la constitución para alcanzar el fin del Estado mexicano.

Sin embargo, respecto del municipio en general y de la justicia municipal en particular, observamos que desde la norma fundamental se crean confusiones. El artículo 115 constitucional, artículo dedicado al municipio, solo se refiere de manera muy indirecta y escasa a la justicia municipal o función jurisdiccional de los municipios; mientras que en el 21 constitucional nos encontramos con el problema no resuelto de las sanciones administrativas por faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, que según la constitución sólo pueden consistir en multa, arresto hasta por treinta y seis horas y trabajo a favor de la comunidad, siendo que sanciones como la clausura, que se impone a los establecimientos, no se pueden explicar adecuadamente desde la constitución.

Centrándonos en el municipio de Othón P. Blanco, encontramos aspectos que rompen con la armonización de la normatividad municipal. Hay disposiciones de los reglamentos municipales que no están conforme a la ley en materia municipal que expidió la legislatura local; vemos asomarse la discriminación; se le confieren a los jueces calificadores atribuciones que no le corresponden; y encontramos normas desactualizadas.

5.3. Falta de recursos e infraestructura, recursos materiales e humanos

Es de destacar que el municipio de Othón P. Blanco es el quinto municipio con mayor extensión territorial en México. Tiene una superficie total de 17,189.75 (diecisiete mil ciento ochenta y nueve punto setenta y cinco) kilómetros cuadrados, con una población total de 208,164 (doscientos ocho mil ciento sesenta y cuatro) personas.²³⁰ A pesar de lo anterior, en el municipio sólo hay un juzgado calificador en la ciudad de Chetumal, con cuatro jueces calificadores que se turnan para cubrir las 24 horas de los trescientos sesenta y cinco días del año.

²³⁰Es de destacar que antes del 2 de febrero del 2011, cuando Congreso de Quintana Roo segregó del territorio de Othón P. Blanco y se constituyó el nuevo municipio de Bacalar, Othón P. Blanco contaba con una extensión de 18, 760 km², y 244,553 habitantes, desde entonces solo había un juzgado calificador.

Además, durante el gobierno municipal 2008-2011 por ejemplo, los jueces calificadoros contaban con un sueldo mensual de \$1,889.70 (mil ocho cientos ochenta y nueve pesos y setenta centavos moneda nacional); es de destacar, que también recibían un sueldo adicional de \$8,110.30 (ocho mil ciento diez pesos y treinta centavos) mensuales, por lo que su percepción mensual total era de \$10,000.00 (diez mil pesos moneda nacional) de los cuales sólo el 20% contaba como sueldo y servía de base para otros beneficios por ejemplo las que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

5.4. Poca importancia que se le asigna al Juzgado Municipal

De lo anteriormente mencionado, se puede presumir la poca importancia que se le da al juzgado municipal. Aunado a lo anterior, al revisar la página electrónica del municipio de Othón P. Blanco²³¹ nos percatamos que se omite cualquier referencia al juzgado, así, en el directorio de servidores públicos²³² no se encuentre la dirección, número telefónico o contacto del juzgado calificador.

En este sentido, si advertimos que existe una legislación deficiente, que hay confusión sobre la naturaleza jurídica de la función que ejercen, que se carece de personal capacitado, que las instalaciones son inadecuadas, que hay un subordinación del juzgado a la policía municipal, que los sueldos de los jueces son inadecuados para ejercer su función y que ni siquiera se cuenta con un directorio de servidores públicos, se refuerza el argumento de la poca o nula importancia que se concede a la justicia municipal en el municipio.

²³¹<http://www.opb.gob.mx>, consultado el 12 de septiembre de 2011.

²³²http://www.opb.gob.mx/opb2011/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=55, consultado el 12 de septiembre de 2011.

V. ALGUNAS FORMAS DE PENSAR LA JUSTICIA MUNICIPAL EN EL DERECHO COMPARADO

1. NACIONAL

Comparar significa “observar dos o más cosas para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias o semejanzas”.²³³ Así, en esta labor comparativa tomamos como referencia a tres municipios: Torreón, Coahuila; León, Guanajuato; y Palenque, Chiapas, buscando confrontar sus sistemas de justicia municipal con el de Othón P. Blanco a fin de precisar sus relaciones de semejanza y divergencia, para que el conjunto de experiencias contribuya a la mejora del sistema de justicia en el ámbito municipal.

Escogimos estos tres municipios porque cada uno parece tener una visión distinta de lo que es la justicia municipal. Mientras que en Torreón es la que aplican funcionarios municipales e incluye una variedad de procedimientos, en León se refiere al recurso administrativo, y en Palenque, justicia municipal corresponde al poder judicial del estado. Cabe señalar que en los tres municipios existe la justicia de barandilla cuya aplicación corresponde a los municipios.

1.1. Torreón, Coahuila

Para el estudio de la justicia municipal en el municipio de Torreón Coahuila, analizaremos su marco jurídico desde la Constitución Federal ya vista, pasando por la Constitución Política para el Estado de Coahuila,²³⁴ la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza,²³⁵ Ley de Medios Alternos de Solución de Controversias Para el Estado de Coahuila de Zaragoza,²³⁶ el Código Municipal para el Estado de Coahuila,²³⁷ el Bando de Policía y Gobierno para el

²³³ *La Enciclopedia*, Colombia, Salvat Editores, 2004, vol. 5, p. 3569.

²³⁴ Ley Publicada en el Periódico Oficial del estado de Coahuila el 19 de febrero de 1918, última reforma publicada en el periódico oficial el 29 de diciembre de 2010.

²³⁵ Ley publicada en el Periódico Oficial del estado de Coahuila el martes 11 de diciembre de 1990, última reforma publicada en el periódico oficial el 12 de mayo de 2009.

²³⁶ Ley publicada en el Periódico Oficial del estado de Coahuila el martes 12 de julio de 2005.

²³⁷ Código publicado en el Periódico Oficial del estado de Coahuila el 20 de julio de 1999, última reforma publicada en el periódico oficial el 10 de diciembre de 2010.

Municipio de Torreón, Coahuila,²³⁸ y el Reglamento de Justicia Municipal del Municipio de Torreón.²³⁹

La Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza establece en su artículo 7° que reconoce a todas las personas el disfrute de sus derechos fundamentales. Por lo tanto, las autoridades deben establecer los mecanismos que garanticen su pleno ejercicio. En su artículo 26 prescribe que el poder público del estado, como expresión constitutiva, concreta y dinámica de la soberanía, emana del pueblo y se instituye para su beneficio.

De estos preceptos se obvia la responsabilidad de las autoridades, incluyendo la municipal por supuesto, de garantizar el pleno ejercicio de los derechos, ya que como lo asentamos el poder público tiene como razón de ser el beneficio del pueblo. Así, tenemos que aceptar que el municipio también es en beneficio del pueblo.²⁴⁰ Los municipios en el estado de Coahuila, según el artículo 158-A de la referida constitución, son la base fundamental para la organización territorial, política y administrativa del estado; el municipio tiene autonomía, que se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de su competencia y sin intervención de otros poderes.

Lo que nos lleva a aceptar nuevamente que los municipios, deben tener cierta capacidad para solucionar sus problemas. Esta capacidad, al igual que en los municipios del estado de Quintana Roo, se toma en cuenta para la creación de nuevos municipios ya que son requisitos entre otros: contar con una población de más de veinticinco mil habitantes y comprobar que se cuenta con los recursos suficientes para crear la infraestructura administrativa necesaria; proveer a su sostenimiento, ejercer las funciones que le son propias y prestar los servicios públicos municipales que requiera la comunidad; además, la creación

²³⁸ Bando dado en la residencia del H. Ayuntamiento, en la ciudad de Torreón, Coahuila, el 16 de octubre de 2007.

²³⁹ Reglamento publicado en la Gaceta Municipal de Torreón, Coahuila de enero de 2001.

²⁴⁰ El artículo 24 de la Constitución Política del estado establece que: En el Estado de Coahuila de Zaragoza, siendo los municipios entes autónomos locales, éstos depositarán la potestad de su gobierno y administración en un órgano colegiado al que se denominará Ayuntamiento. La autonomía, se traducirá en la capacidad de derechos y responsabilidades para regular y administrar los asuntos públicos bajo su competencia y en interés de su población.

de nuevos municipios solo puede realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los municipios resultantes cuenten con los recursos suficientes para el cumplimiento de sus competencias y no implique disminución en la calidad y cobertura en la prestación de los servicios públicos.

El Municipio Libre en el estado de Coahuila tiene un ámbito de competencia exclusiva y distinta a los gobiernos estatal y federal, sin perjuicio de lo anterior, deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, siempre que estas leyes no contravengan la competencia municipal que establece la Constitución Federal y la estatal. Los municipios del estado de Coahuila mantendrán con las partes integrantes de la Federación una relación de respeto y decolaboración mutua para el desarrollo político, económico, social y cultural del país.

El poder público municipal se deposita en el ayuntamiento, mismo que dispone de un órgano ejecutivo a cargo del Presidente Municipal, quien ejecuta las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y tiene su representación legal y administrativa.

La impartición de la justicia municipal corresponde a los ayuntamientos,²⁴¹ conforme al Código Municipal del estado que en su título décimo denominado “de la justicia municipal y los recursos administrativos” establece que la justicia municipal es una función de los ayuntamientos, ejercida a través de juzgados municipales,²⁴² que pueden ser unitarios o colegiados, que actúan como órganos de control de legalidad en el funcionamiento del municipio. Así, se establece de manera clara que los municipios también ejercen la función jurisdiccional.

²⁴¹La exposición de motivos del reglamento de justicia municipal de Torreón, Coahuila aprobada en sesión ordinaria de cabildo celebrada el 22 de noviembre de 2000 y publicado en la gaceta municipal, de enero del 2001 establece que: “*La Constitución General de la República en el artículo 115 elevó al rango de Gobierno a las Administraciones Municipales; con esto los Ayuntamientos tienen la facultad y la responsabilidad de ejercer las tres funciones básicas: Reglamentar, Ejecutar y Administrar Justicia en el ámbito de su competencia*”.

²⁴²El presidente municipal también puede ejercer la función de justicia municipal. El artículo 104 del Código Municipal para el estado de Coahuila establece: “*El presidente municipal, será el órgano ejecutivo de las determinaciones del Ayuntamiento y tendrá las siguientes competencias, facultades y obligaciones: A). Gobierno y régimen interior: VII. En los municipios que no tengan jueces municipales, imponer las sanciones que se deriven de las infracciones a este código, o a cualquier ordenamiento legal del municipio, en los casos y términos previstos por el capítulo V, del título décimo del presente código*”.

Esta función consiste en: a) vigilar la observancia de la legislación para asegurar la convivencia social, esto es el objetivo de la justicia municipal; b) sancionar las infracciones a los instrumentos jurídicos del municipio; y c) amonestar a los infractores en asuntos civiles, obligando, en su caso, a la reparación del daño y turnando los casos que ameriten consignación al agente del ministerio público. También son competentes estos juzgados para conocer y resolver del recurso de inconformidad, interpuesta ante ellos por los particulares; y aunque la materia tributaria municipal no es competencia de los juzgados municipales, las leyes que regulan la hacienda municipal, podrán otorgarles a los juzgados municipales la competencia que se estime pertinente.

Respecto al recurso de inconformidad, procede contra actos y resoluciones dictados por el ayuntamiento, y se interpone ante el propio cuerpo colegiado; por el presidente municipal; también procede contra actos y resoluciones dictadas por las dependencias, y entidades y organismos de la administración pública municipal, se interpone ante los juzgados municipales. Sin embargo, este recurso es de carácter optativo ya que para impugnar los actos mencionados el gobernado puede acudir directamente ante el tribunal de lo contencioso administrativo del estado. Esta competencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en materia administrativa municipal se encuentra desde la constitución estatal.²⁴³

El mencionado Código obliga a que se constituyan juzgados municipales en las cabeceras de los municipios urbanos y metropolitanos; en los municipios semiurbanos o rurales, la constitución de estos juzgados constituye una facultad discrecional de los ayuntamientos, pero deben tomar en cuenta las condiciones demográficas, económicas y culturales.

Los jueces municipales, al igual que en Othón P. Blanco, son letrados ya que se exige como requisito para acceder al nombramiento el contar con título

²⁴³ La Constitución Política del Estado de Coahuila establece en su artículo 135, apartado B, fracción IV que: “El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo conocerá y resolverá las controversias que se susciten en relación con la legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos de actos, procedimientos y resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal, que emitan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de la Administración Pública del Estado y de los Municipios, cuya actuación afecte la esfera jurídica de los particulares, en los términos que determine la ley de la materia y los demás ordenamientos aplicables”.

de licenciado en derecho además de tres años de ejercicio profesional; son nombrados por los ayuntamientos, seleccionados de una terna que presenta el presidente municipal, por el mismo periodo que dure el ayuntamiento que los nombra. Una vez nombrados no pueden ser removidos sino por causa grave, a juicio de una mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento. Otros requisitos para ser juez municipal son: ser ciudadano coahuilense en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; mayor de veinticinco años de edad y gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito intencional que amerite pena de prisión.

En el caso específico del municipio de Torreón, su Reglamento de Justicia Municipal (artículo 2) establece que la función de justicia municipal consiste en 1. Aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Coahuila y la Legislación Municipal;²⁴⁴ 2) en sancionar las infracciones al Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y otros ordenamientos de observancia general del Municipio; 3) amonestar a los infractores en asuntos civiles, obligando en su caso, a la reparación del daño; y 4) en turnar los casos que correspondan al Ministerio Público.

Así, la administración de Justicia Municipal de Torreón conoce de:

1. Las Quejas en contra de los Servidores Públicos Municipales.
2. Las Denuncias en contra de habitantes y personas morales con domicilio o instalaciones en el Municipio.
3. Los Recursos de Apelación e Inconformidad.
4. Los Procedimientos Especiales.
5. La separación de Jueces Unitarios por causa grave.
6. Las excusas y las recusaciones.

²⁴⁴La Ley establece en su artículo tercero que las autoridades competentes para aplicar la ley son: el gobernador del Estado; el congreso del Estado; el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado; la Fiscalía General del Estado; la Secretaría de la Función Pública; los órganos de control de los poderes legislativo y judicial; las dependencias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; los ayuntamientos municipales y sus dependencias; los órganos municipales de control; los organismos públicos autónomos, así como los consejos directivos u órganos de gobierno equivalentes; y las dependencias respectivas de las entidades paraestatales y paramunicipales; y los demás órganos que determinen los ordenamientos legales aplicables.

Del conjunto de funciones que corresponde a la justicia municipal en Torreón, destaca la aplicación de la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Coahuila, lo que implica que es en el mismo municipio donde se ventilan los conflictos contra los servidores públicos. Esto consideramos que es positivo y novedoso si lo comparamos con las funciones del juzgado de Othón P. Blanco.

Además, el conjunto de funciones, es más completa ya que el juzgado conoce de la justicia de barandilla, de los recursos contra autoridades municipales, pero además de lo concerniente a los mismos juzgadores: separación, recusación y excusas.

La justicia municipal está a cargo de un órgano denominado Tribunal de Justicia Municipal que se conforma de un Juzgado Colegiado y por Juzgados Unitarios, estos gozan de autonomía en el ejercicio de sus funciones y son independientes en sus resoluciones, pero dependen exclusivamente de forma administrativa del Presidente Municipal del Ayuntamiento.

El Tribunal de Justicia Municipal, está a cargo de un Presidente, designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal; tiene el carácter de Juez Municipal, y dura en el cargo el mismo período constitucional que el Ayuntamiento que lo designó, pero puede ser ratificado. Tiene las siguientes competencias en materia de justicia municipal:

1. Los Procedimientos de Queja en contra de Jefes de Departamento y superiores.
2. Separación o cese de Jueces Unitarios Municipales.
3. Procedimientos Especiales.
4. Excusas y recusaciones.

El Juzgado Colegiado se integra por el Presidente del Tribunal de Justicia Municipal, el Síndico del Ayuntamiento, un Regidor designado por el Presidente Municipal, el Director Jurídico y el Contralor Municipales, y por los suplentes en su caso.

Si bien es cierto que es encomiable la estructura del juzgado municipal de Torreón en cuanto a que se compone de dos instancias y resuelve una variedad de asuntos, no consideramos apropiado la composición de la segunda instancia.

Se observa claramente, que los integrantes de la administración pública municipal centralizada son los mismos integrantes del tribunal municipal, por lo tanto difícilmente se puede hablar de autonomía. Así lo destaca la Suprema corte de Justicia de la Nación al establecer respecto del Tribunal de Justicia Municipal de Torreón, Coahuila que:

“...en su integración y funcionamiento no es autónomo, pues, el Juzgado Colegiado, que hace las veces de segunda instancia, esta integrado por funcionarios del Ayuntamiento, que originariamente tienen asignadas funciones específicas dentro del gobierno, por lo que reciben un salario, lo cual genera un nexo de dependencia con aquel, además de que el Presidente del Tribunal y los Jueces Unitarios son designados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal; tampoco se encuentra garantizados la permanencia de los Jueces Municipales, ya que duraran en el encargo el tiempo que constitucionalmente permanezca el ayuntamiento que los nombro...”²⁴⁵

El Juzgado Colegiado es competente para:

1. Supervisar que se observen y respeten por los funcionarios y empleados de los Juzgados Municipales la normatividad jurídica aplicable. Vigilar y colaborar en la organización y buen funcionamiento de los Juzgados Municipales.
2. Conocer de los Recursos de Apelación que se interpongan en los Procedimientos de Quejas y Denuncias.
3. Conocer de los Recursos de Inconformidad contra actos y resoluciones del Presidente Municipal y Directores de la Administración Municipal Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada.

Los Juzgados Unitarios están a cargo de un Juez, cuentan con los Secretarios Abogados y el personal administrativo que permite el presupuesto; son nombrados por el Ayuntamiento, a propuesta que haga el Presidente

²⁴⁵Tesis 2ª/J.38/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVII, mayo de 2003, p. 258.

Municipal en terna formada por quienes hayan aprobado los Exámenes de Mérito. Duran en su encargo el mismo período constitucional que el Ayuntamiento que los nombró y durante ese tiempo sólo pueden ser separados por causa grave declarada por sentencia del Juzgado Colegiado Municipal, y ratificada por el Ayuntamiento.

La cantidad de Juzgados Unitarios lo determina el Ayuntamiento y pueden ser instalados en la propia cabecera o en otras localidades del Municipio, cuando así lo estime conveniente y lo permita el presupuesto.

Los Juzgados Unitarios Municipales son competentes para conocer en primer grado:

1. Las quejas contra Servidores Públicos Municipales con rango inferior al de Jefe de Departamento por faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno, a los Reglamentos, Disposiciones y Circulares Municipales, de observancia general, y que conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Coahuila deban sancionarse administrativamente.
2. Las denuncias en contra de habitantes o personas morales, por las infracciones administrativas que cometan al Bando de Policía y Buen Gobierno, a los Reglamentos y Disposiciones Municipales de observancia general.
3. El Recurso de Inconformidad contra Servidores Públicos Municipales, con rango de Jefe de Departamento, inclusive e inferiores.

Los requisitos para ser juez son mayores en el Reglamento de Justicia Municipal del Municipio de Torreón que lo señalado por el Código Municipal para el Estado de Coahuila ya que se requiere de cinco años de ejercicio profesional contados a partir de la fecha de expedición del título y no de tres años de ejercicio profesional; además, se requiere que el título esté registrado en el Tribunal Superior de Justicia del Estado y contar con Cédula Profesional. También se requiere tener expediente de ejercicio profesional sin tacha y aprobar los Exámenes de Mérito que acuerde el Presidente Municipal, requisitos no solicitados por el Código Municipal.

Para ser presidente del Tribunal de Justicia Municipal se deben satisfacer los mismos requisitos que para ser Juez Unitario Municipal, salvo el referente al Examen de Mérito, de lo que se desprende un ánimo por la profesionalización.

En el ejercicio de sus funciones la justicia municipal, a través de los distintos órganos del Tribunal Municipal, desarrolla cinco procedimientos:

1. denuncias y sanciones a habitantes y personas por violaciones a ordenamientos municipales
2. procedimientos especiales
3. apelación
4. queja
5. inconformidad

En los procedimientos para sancionar a habitantes y personas por violaciones a los ordenamientos municipales, los Jueces Unitarios actúan a petición de los habitantes del Municipio, representantes de personas morales, y de la Dirección de Seguridad Pública Municipal; y de las otras Dependencias Municipales, que conforme a sus propios Reglamentos, o al Bando de Policía y Buen Gobierno y las otras Disposiciones Generales del Ayuntamiento, deban de velar por la observancia y cumplimiento de las Normas Municipales. Estas últimas solamente podrán presentar denuncia dentro de su competencia cuando no tengan facultades para hacer cumplir una resolución dictada por ellas mismas con anterioridad.

En los procedimientos iniciados por la Dirección de Seguridad Pública Municipal, u otras Dependencias del Ayuntamiento, se tienen por denuncia las actas, oficios o partes que dichas autoridades presenten ante el Juez Unitario, observando lo dispuesto por este Reglamento, el Bando de Policía y Buen Gobierno, u otras normas aplicables. La denuncia, el acta, el oficio o el parte que rindan las autoridades señaladas para iniciar un procedimiento, deberá contener en su caso el señalamiento de los daños materiales ocasionados y los elementos para su cuantificación.

Los procedimientos especiales son aquellos procedimientos que se sigan en contra de: Funcionarios de la Administración de Justicia Municipal, por faltas

en el desempeño de sus funciones y contra Servidores Públicos Municipales que sin causa justificada incumplan lo ordenado por los Jueces Municipales.

El procedimiento de Queja se sigue contra Servidores Públicos Municipales, cuando éstos en el desempeño de sus cargos o comisiones infrinjan una Ley o Reglamento Municipal que estén obligados a observar, y que dicha conducta constituya una responsabilidad que deba sancionarse administrativamente, conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Coahuila.

El procedimiento de apelación se sigue en contra de los actos de los Jueces Unitarios que resuelvan las quejas por responsabilidad oficial, o las Denuncias para imponer sanciones a los particulares en los siguientes casos:

1. Contra la Resolución que niegue la admisión de una Queja o Denuncia.
2. Contra la Resolución que declare la improcedencia de una Queja de una Denuncia.
3. Contra la Resolución que se dicte en un procedimiento de Queja o en una Denuncia, condenado o absolviendo.

El procedimiento de Inconformidad es aquel que procede para impugnar actos y resoluciones que dicten por escrito: El Ayuntamiento, el Presidente Municipal, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, Centralizadas, Desconcentradas y Descentralizadas. El particular afectado tiene la opción de acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Los procedimientos que se desarrollan en el ámbito de justicia municipal son predominantemente orales, las actuaciones escritas deben ser breves y precisas, y en su caso una síntesis de lo hablado. Las resoluciones dictadas por el Presidente del Tribunal de Justicia Municipal, el Juzgado Colegiado y los Jueces Unitarios deben ser de manera sencilla y clara, pero siempre motivadas y fundadas. Además, al dictar las resoluciones se debe ordenar la ejecución de las medidas que correspondan, y resolver en los Procedimientos de Denuncia lo relativo a la reparación del daño material ocasionado. También se debe proveer al eficaz e inmediato cumplimiento de las resoluciones.

No podemos dejar de mencionar aunque brevemente, a los juzgados letrados civiles, penales y mixtos regulados en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, que son parte integrante del poder judicial estatal, es decir, no son parte del nivel de gobierno municipal, sin embargo su competencia es en materia civil y mercantil de mínima cuantía que establezca el Consejo de la Judicatura estatal, que no exceda de 500 días de salario mínimo;²⁴⁶ y en materia penal en delitos menores que sin incluir atenuante, su pena máxima de prisión sea hasta seis años.

Una vez más vemos que la materia civil y penal de mínima cuantía y menor gravedad en donde caben conflictos ocasionados por la convivencia diaria, corresponden al poder judicial del estado.

Respecto de los medios alternativos de solución de controversias, la ley en la materia tiene el objeto de regular y fomentar el desarrollo y empleo de medios alternativos para la solución de controversias interpersonales, como opciones distintas a las jurisdiccionales, a fin de prevenir y solucionar las diferencias entre partes en forma pacífica y colaborativa.

Define a los medios alternos de solución de controversias como opciones distintas a las jurisdiccionales a las que las partes pueden acudir para solucionar sus diferencias. Aunque como hemos establecido, si se cumple con el fin de la actividad jurisdiccional, es decir, se componen los conflictos, los *medios alternos* se pueden asimilar a la actividad jurisdiccional.

Los métodos alternos para la solución de controversias se clasifican de la siguiente manera:

1. La Mediación.- procedimiento extrajudicial de solución de controversias, por el cual las partes, asistidas por un tercero neutral llamado mediador, procuran un acuerdo voluntario.

²⁴⁶Cfr: Acuerdo emitido por el H. Consejo de la Judicatura en sesión ordinaria, de fecha dieciséis de febrero de dos mil once, relativo al cambio de la cuantía para determinar la competencia de los juzgados letrados en materia civil; así como del cambio de denominación y, por consecuencia, de la competencia que les corresponde conforme a la ley, a los juzgados tercero de primera instancia en materia mercantil de los distritos judiciales de Saltillo y Viesca, con residencia en esta ciudad y en Torreón, Coahuila, respectivamente y de la readscripción de los CC. Licenciados Lorena Ivonne Rodríguez González y Guillermo Martínez Galarza. Disponible en: <http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/pdf/AcuerdoCuantiaLetradoscivilesMercantilesyCiviles.pdf>, consultado el 12 de septiembre de 2011.

2. La Conciliación.- procedimiento a través del cual las partes acuden voluntariamente ante un tercero llamado conciliador, para que les asista en la búsqueda de una solución consensual a su controversia, a través de propuestas conciliatorias no obligatorias.
3. La Evaluación Neutral.- procedimiento alternativo para la solución de controversias, de carácter facultativo, mediante el cual un tercero, experto e independiente de las partes, llamado evaluador neutral, recibe de éstas sus argumentos de hecho y de derecho, así como sus pruebas, con el propósito de ponderar la validez legal de sus respectivas posiciones y sugerirles recomendaciones sobre las que puedan concertar un acuerdo y resolver sus desavenencias.
4. El Arbitraje.- procedimiento alternativo de solución de conflictos, a través del cual, las partes deciden voluntariamente, someter sus diferencias ante un tribunal arbitral, constituido por uno o más árbitros, siempre en número impar, quien recibe esa facultad de un compromiso en árbitro.

Los derechos que pueden someterse a los medios alternos son derechos de naturaleza disponible y tienen capacidad para someterse a los medios alternativos, todas las personas con capacidad jurídica para comparecer en juicio, que tengan interés en resolver sus conflictos. Los menores de edad podrán ser invitados a participar en los procedimientos, para ser oídos, siempre y cuando su intervención sea útil y necesaria a los fines del proceso a juicio del facilitador.

Estos medios se rigen por los principios de autodeterminación, flexibilidad, confidencialidad, imparcialidad del facilitador, economía, y seguridad jurídica en la eficacia y exacto cumplimiento de los acuerdos tomados.

El Centro de Medios Alternos de Solución de Controversias es el órgano facultado para operar los medios alternos, y deberá procurar la solución extrajudicial de conflictos y prevenir el incremento de los mismos.

Este órgano contará con autonomía técnica y estará vinculado administrativamente al Consejo de la Judicatura del Estado como órgano del Poder Judicial.

Además, otras instituciones públicas y privadas, así como particulares pueden prestar estos servicios, siempre que cuenten con la autorización del Centro, conforme a lo dispuesto en esta Ley y su Reglamento.

Para desempeñarse como facilitador se requiere ser una persona honorable; mayor de edad; y contar con capacitación en Métodos Alternos de Solución de Controversias. Tratándose de arbitraje técnico, se requiere además ser especialista en la materia.

Los servicios prestados por los particulares. Los honorarios de Los facilitadores particulares o institucionales, serán fijados de común acuerdo entre éstos y las partes interesadas; mientras que la remuneración correspondiente a los facilitadores que presten sus servicios en el Centro, será fijada conforme a la nómina correspondiente. Así, en el caso de los facilitadores que cobren honorarios, la justicia alternativa carecer de gratuidad lo que no se justifica en tratándose de conflictos municipales o vecinales.

En cuanto a la autenticidad de los acuerdo, la sola firma del facilitador, hace presumir que el acuerdo no es contrario a derecho, no afecta a la moral, a las buenas costumbres o al orden público, y que las firmas contenidas en éste, son auténticas, no obstante, el acuerdo final podrá ser validado por la firma del director del Centro, a petición de alguna de las partes.

Respecto a la eficacia, los acuerdos de mediación, conciliación y evaluación neutral, tendrán eficacia jurídica, y en caso de incumplimiento, mediante una petición por escrito al juez competente, podrán ser reconocidos y ejecutados por esta autoridad, en los términos de las disposiciones legales del Código Procesal Civil vigente en el Estado; y el laudo emitido por un tribunal arbitral será reconocido como vinculante y después de transcurrido el término para la anulación del mismo por la vía incidental, será ejecutado de conformidad con las leyes de la materia.

Asimismo, tenemos también que mencionar al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, órgano especializado del Poder Judicial del estado de Coahuila que conoce y resuelve las controversias que se susciten en relación con la legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos de actos, procedimientos y

resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal, que emiten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de la Administración Pública del Estado pero también de los Municipios, cuya actuación afecte la esfera jurídica de los particulares, en los términos que determine la Ley de la materia y los demás ordenamientos aplicables. Es decir, las controversias entre los particulares y la administración pública municipal de Torreón, pueden resolverse en el ámbito de administración de justicia estatal.

1.2 León, Guanajuato

Para el estudio de la justicia municipal en el municipio de León, Guanajuato, analizaremos la Constitución Política para el Estado de Guanajuato,²⁴⁷ la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato,²⁴⁸ el Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de León, Estado de Guanajuato,²⁴⁹ El Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato;²⁵⁰ la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato;²⁵¹ la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.²⁵²

La constitución estatal establece que el municipio es la base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa; que los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento.

En lo concerniente a la justicia identificamos dos tipos que procedimientos cuyo desarrollo está a cargo de los municipios. Estos son: el procedimiento para sancionar violaciones al ordenamiento municipal y la justicia administrativa municipal.

²⁴⁷ Constitución publicada en el Periódico Oficial del gobierno del estado de Guanajuato el 18 de octubre de 1917, última reforma publicada el 7 de octubre de 2011.

²⁴⁸ Ley publicada en el Periódico Oficial del gobierno del estado de Guanajuato el 25 de julio de 1997, última reforma publicada el 12 de agosto de 2011.

²⁴⁹ Bando publicado en el Periódico Estado de Guanajuato de fecha 10 de mayo de 1991.

²⁵⁰ Código Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, el viernes 17 de agosto de 2007.

²⁵¹ Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato de 27 de mayo del 2003, última reforma publicada el 21 de junio de 2011.

²⁵² Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato de 1 de abril de 1997, última reforma publicada el 24 de diciembre de 2010.

Así, en los municipios del estado de Guanajuato, la justicia impartida por los municipios es denominada justicia administrativa municipal, y se da en las dos vertientes señaladas. Es impartida por:²⁵³

1. El Presidente Municipal, al calificar las infracciones a los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, y demás disposiciones administrativas de observancia general, e imponer las sanciones correspondientes;
2. Las Unidades Administrativas en las que el Presidente Municipal delegue la atribución de calificar infracciones y imponer sanciones; y
3. Los Juzgados Administrativos Municipales, al tramitar y resolver el recurso de inconformidad contra actos y resoluciones emitidos por el Presidente Municipal y por las dependencias centralizadas y entidades paramunicipales de la administración pública municipal, que afecten sus intereses jurídicos.

El procedimiento para sancionar faltas al ordenamiento municipal se regula en el Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de León, Estado de Guanajuato. La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato establece en su artículo 70 fracción XVIII que es atribución del presidente municipal imponer las sanciones que correspondan, por violaciones a la ley orgánica, los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general. Estas sanciones pueden ser multa, arresto hasta por 36 horas, suspensión y clausura. Es decir, las sanciones incluyen aquellos establecidos en el 21 constitucional y además otras.

También se establece que esta facultad del presidente municipal puede ser delegada, esta delegación se establece en el Reglamento de Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de León, y es a favor de árbitros calificadores.²⁵⁴ Lo que en Othón P. Blanco se denomina juez calificador, en Torreón se llama árbitro

²⁵³ Artículo 2º del Reglamento De Justicia Administrativa Municipal de León, Guanajuato.

²⁵⁴ El artículo 5 del Reglamento de Policía y buen Gobierno del Municipio de León, Estado de Guanajuato establece que: “Compete a los Árbitros calificadores, por delegación expresa del Presidente Municipal, según lo dispuesto en el artículo 70 fracción XVIII de la Ley Orgánica Municipal, calificar las faltas y sancionar a los infractores de este Reglamento, así como la canalización de los presuntos delinquentes a las autoridades superiores, en un lapso no mayor de dos horas. Los Árbitros calificadores son los responsables de la aplicación e interpretación de este Reglamento, dentro de las disposiciones que para el efecto señalan los artículos del 220 al 225 de la Ley Orgánica Municipal y el artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato”.

calificador. Ellos dependen orgánicamente del Presidente Municipal quien delega esta función en la Secretaria del Ayuntamiento.

Los árbitros calificadores son nombrados por la presidencia municipal a petición de la secretaría del ayuntamiento; deben tener como requisito la carrera de Licenciatura en Derecho; además tener reconocida probidad y modo honesto de vivir, antecedentes no penales y experiencia mínima en el derecho penal.

Los árbitros calificadores tienen la dirección administrativa de su oficina, lo que incluye todo lo relativo al personal adscrito, incluyendo a los policías preventivos y al personal de salubridad municipal, estos están bajo la jurisdicción de los árbitros calificadores únicamente para los efectos de la imposición de sanciones, sin embargo, los árbitros deben estar en coordinación con los responsables jerárquicos del personal adscrito a sus oficinas.

El procedimiento para la calificación de infracciones se desarrolla de manera oral y pública, salvo que por motivos graves de moral pública se resuelva que se desarrolle en privado. Se substancia en una sola audiencia, presidida por el árbitro calificador.

En contra de las resoluciones dictadas por los árbitros calificadores, procede el recurso de inconformidad del cual conoce y resuelve un juzgado administrativo municipal. Es decir, el juzgado administrativo municipal es una segunda instancia que resuelve conflictos entre la autoridad municipal y el gobernado, y es a ésta segunda instancia lo que en León le denominan la justicia municipal con el calificativo de administrativo.

La justicia administrativa municipal se imparte “a través de un órgano jurisdiccional administrativo de control de legalidad en los municipios,²⁵⁵ dotado de autonomía para dictar sus fallos; y cuya actuación se sujetará a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. La competencia, funcionamiento e integración de dicho órgano jurisdiccional se establecerán en la Ley Orgánica Municipal”.²⁵⁶

²⁵⁵ En este caso sí se puede hablar de control de legalidad en virtud de que la actividad que realiza el juzgado es una revisión de la legalidad de los actos de la autoridad.

²⁵⁶ Art. 117 de la constitución estatal.

Así, la ley orgánica establece que habrá por lo menos un juzgado administrativo municipal en cada municipio; y que los municipios pueden asociarse y coordinarse entre sí para crear un juzgado administrativo regional con jurisdicción en el territorio de los municipios que acuerden su creación. En el caso del municipio de León, el Ayuntamiento determina el número de Juzgados Administrativos Municipales que deban crearse, atendiendo a la demanda del servicio y a la disponibilidad presupuestaria.

Los juzgados administrativos municipales son competentes para conocer de los actos y resoluciones administrativas dictadas por el presidente municipal y por las dependencias y entidades de la administración pública municipal. Sin embargo, los particulares pueden optar por impugnar los actos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado.

Los juzgados administrativos tienen relación jurídica directa con el Ayuntamiento, no son subordinados del presidente municipal, éste sólo puede ejecutar sobre los órganos jurisdiccionales municipales los acuerdos e instrucciones que apruebe el Ayuntamiento. Sin embargo, si tomamos en cuenta que al igual que en la otras municipios estudiados, los jueces son nombrados por el periodo del ayuntamiento que los nombro, no podemos hablar de una autonomía de los jueces.

Cabe mencionar que en León el juzgado conoce de los recursos contra toda autoridad municipal, y además, los juzgadores no son miembros del ayuntamiento.

Su actuación se sujeta a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, además, la justicia administrativa municipal se rige por los principios de imparcialidad, legalidad, honradez, independencia y veracidad; y se desarrolla en las siguientes áreas:

1. Conocer y resolver de los procesos administrativos;
2. Imponer las correcciones disciplinarias, así como hacer uso de los medios de apremio que procedan, en el ámbito de su competencia;
3. Dirigir el desarrollo de las audiencias y mantener el orden en las mismas;

4. Dictar las medidas tendientes a la conservación del orden, el buen funcionamiento y la disciplina de su juzgado, exigiendo se guarde el respeto y consideración debidos;
5. Llevar la correspondencia del juzgado, autorizándola con su firma;
6. Gestionar el apoyo técnico, administrativo y financiero necesario para el debido funcionamiento del juzgado;
7. Formular el anteproyecto anual de egresos de su juzgado, así como ejercer el presupuesto aprobado por el Ayuntamiento;
8. Conceder o negar licencias al personal adscrito a su juzgado;
9. Rendir al Ayuntamiento un informe anual de labores; y
10. Las demás que les confiera el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

El recurso de inconformidad procede contra:

1. Actos y resoluciones jurídico administrativos que el Presidente Municipal, Titulares de las dependencias centralizadas y entidades de la administración pública municipal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;
2. Las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales municipales, en que se determine la existencia de una obligación fiscal en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;
3. Las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos celebrados con la administración pública municipal, en los términos de las leyes respectivas; y,
4. Los actos administrativos y fiscales que impliquen una negativa ficta, configurándose ésta cuando las instancias y peticiones que se formulen ante las autoridades municipales no sean resueltas en los plazos que la Ley Orgánica Municipal y demás leyes o reglamentos fijen.

Los jueces administrativos municipales son nombrados por el Ayuntamiento, por mayoría calificada, de entre la terna que presente el

presidente municipal, previa convocatoria pública y únicamente podrán ser removidos cuando en el desempeño de sus funciones incurran en falta de probidad, notoria ineficiencia, por la comisión de faltas administrativas o delitos o por incumplimiento grave de sus atribuciones, conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato.

Sin embargo, está prohibido proponer a quien ocupe dentro de algún partido político cargos directivos, cualquiera que sea su denominación, o que los haya ocupado dentro de los dos últimos años anteriores a su designación.

Los Jueces Administrativos Municipales duran en su cargo tres años y pueden ser ratificados para periodos subsecuentes, para lo cual se toma en cuenta su desempeño en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a los requisitos para ser juez administrativo municipal, se requiere contar con título profesional de licenciado en derecho o su equivalente académico, con por lo menos dos años de práctica profesional o docencia en materia administrativa o fiscal y preferentemente haber cursado la especialidad en justicia administrativa; además, se requiere ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, gozar de buena reputación y ser de reconocida honradez, no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad por más de un año, ni por robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública.

Las resoluciones de los Juzgados Administrativos Municipales que pongan fin al proceso administrativo podrán ser impugnados mediante el recurso de revisión ante las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano de control de legalidad, para la defensa de los derechos de los particulares frente a los actos de las autoridades administrativas estatales y municipales, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

Es importante destacar la figura del defensor de oficio en la justicia administrativa municipal en el municipio de León, Guanajuato. “Las defensorías de oficio en materia administrativa municipal son los órganos técnico-

especializados adscritos al Juzgado Administrativo Municipal, autónomas en su actividad, encargadas de asesorar y representar a los gobernados en las controversias administrativas y fiscales que se presenten contra las autoridades municipales, mediante el proceso ante los juzgados administrativos municipales.” Consideramos que esta figura es importante para la defensa de los gobernados, es una buena opción aun para la justicia de barandilla en Othón P. Blanco.

El Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato establece que la justicia administrativa en el estado de Guanajuato se imparte a través del tribunal de lo Contencioso Administrativo y de los Juzgados Administrativos Municipales. Los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades pueden interponer el recurso de inconformidad ante este tribunal, o bien impugnar ante la autoridad jurisdiccional. Así, vemos nuevamente la intervención del ámbito estatal en controversias municipales.

El recurso se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad administrativa que emitió, ejecutó o trate de ejecutar el acto impugnado, también puede enviarse el recurso por correo certificado con acuse de recibo.

Además del procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se pueden identificar otros procedimientos estatales que pueden tener competencia en lo que llamamos controversias municipales o vecinales: la mediación y conciliación, y la justicia menor.

La mediación y conciliación forma parte de los medios alternativos para la resolución de controversias y se encuentran previstos desde la constitución estatal, ordenamiento que señala que procede respecto de derecho de los cuales las partes interesadas tengan libre disposición.

Estos medios alternativos de solución de controversias se rigen bajo los principios de equidad, imparcialidad, rapidez, profesionalismo y confidencialidad. Constitucionalmente (estatal) se establece que el Poder Judicial del estado de Guanajuato debe contar con un órgano de mediación y conciliación que actúe de forma gratuita y a petición de parte. Este órgano de mediación y conciliación es el Centro Estatal de Justicia Alternativa de Guanajuato, dependiente del

Supremo Tribunal de Justicia del estado; los procedimientos se regulan en la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato.

Además, los medios alternativos de solución de controversias se pueden realizar por instituciones privadas constituidas para tales efectos o también por mediadores y conciliadores privados. Tanto los mediadores y conciliadores adscritos a instituciones privadas como los mediadores y conciliadores privados deben obtener autorización del centro Estatal de Justicia Alternativa para realizar los medios alternativos de solución de controversias.

La mediación y conciliación procede cuando la controversia radica sobre derechos de los cuales los interesados tengan libre disposición, y pueden ser civiles o penales; en el caso de la materia penal la mediación y conciliación solo puede recaer respecto de conductas que pudieran constituir delitos perseguibles por querrela o cuando lo señale la ley, y se puede realizar durante la averiguación previa, caso en el que el Ministerio Público fungirá como mediador o conciliador.

Los procedimientos de mediación y conciliación se desarrollan de manera escalonada y puede iniciarse a petición de parte interesada con capacidad para obligarse, mediante solicitud verbal o escrita en donde se precise el conflicto que se pretende resolver, pero solo se lleva a cabo con el consentimiento de ambas partes. Primero se realiza la mediación en donde se procura que las partes mismas solucionen la controversia planteada, y solo en caso de que los interesados no puedan resolver sus conflictos mediante sus propias propuestas se procede a la conciliación en donde el centro estatal de Justicia Alternativa o sus salas regionales, mediante los conciliadores, proponen alternativas de solución armónicas a los intereses de las partes y con la mayor equidad posible.

Los convenios que resultan de los medios alternativos de solución se pueden elevar a categoría de cosa juzgada, salvo que afecten intereses de orden público o recaigan sobre derechos respecto de los cuales los interesados no tengan la libre disposición. En caso de que los procedimientos se realicen en instituciones privadas de mediación y conciliación o ante las personas físicas que presten esos servicios, sólo adquieren el carácter de cosa juzgada cuando

son elevados a tal rango por el Director del Centro Estatal de Justicia Alternativa o por el Subdirector de la sede regional.

En cuanto a la justicia de menor cuantía, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato establece que en cada municipio habrá el número de juzgados menores y con especialización por materia que determine el consejo del poder judicial del estado. De esta manera observamos que la jurisdicción de los juzgados menores es en el municipio de su adscripción. Estos juzgados pueden ser civiles, penales o mixtos, aunque el Consejo del Poder Judicial puede determinar que los juzgados civiles conozcan solo asuntos mercantiles, en razón de la carga de trabajo.

La competencia de los jueces menores en materia civil es en negocios contenciosos cuya cuantía no exceda dos mil salarios mínimos diarios vigentes en el estado de Guanajuato, y en casos urgentes también pueden conocer actos o medidas preparatorias, precautorias o de aseguramiento;²⁵⁷ mientras que en materia penal es en delitos que se persiguen por querrela, salvo los delitos patrimoniales, los de violencia intrafamiliar, los cometidos contra la hacienda pública, las lesiones culposas que dejan cicatriz permanente y notable en la cara, cuello o pabellón auricular, el homicidio y lesiones culposas cuando el pasivo sea pariente colateral hasta el cuarto grado o esté unido con estrecha amistad con el activo, el de violación entre cónyuges o concubinos. También conocen de bigamia, incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar y violación de correspondencia, aún cuando sean de persecución oficiosa.²⁵⁸

La constante que se observa es que la justicia menor civil y penal le corresponde al estado y no al municipio. El municipio de León cuenta con 13 juzgados menores civiles y 3 juzgados menores penales.

²⁵⁷ Artículos 23 y 28 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 19 el 8 de marzo de 1934.

²⁵⁸ Artículo 11 del Código de Procedimientos penales para el Estado de Guanajuato.

1.3 Palenque, Chiapas

Para el estudio de la justicia municipal en el municipio de Palenque, Chiapas, revisamos la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas;²⁵⁹ Ley Orgánica Municipal del estado de Chiapas;²⁶⁰ Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas;²⁶¹ Ley Orgánica del poder Judicial del Estado de Chiapas;²⁶² Bando de Policía y Buen Gobierno de Palenque, Chiapas;²⁶³ y Ley de Justicia Alternativa del Estado de Chiapas.²⁶⁴

Conforme a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas el territorio del estado de Chiapas se divide, para su organización política y administrativa en Municipios Libres de acuerdo a las bases contenidas en el artículo 115 de la Constitución federal y de la Ley Orgánica respectiva. Cada municipio es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, un síndico y el número de regidores que determine la constitución estatal.²⁶⁵

En cuanto a la justicia municipal, el artículo 57 establece que son parte integrante del Tribunal Superior de Justicia del Estado:

1. El Tribunal Constitucional.
2. Las salas regionales colegiadas.
3. Los juzgados de primera instancia.
4. Los juzgados y salas especializadas en justicia para adolescentes.
5. Los juzgados de paz y conciliación.
6. Los juzgados de paz y conciliación indígena.
7. Los juzgados municipales.
8. El Centro Estatal de Justicia Alternativa.
9. El Instituto de Defensoría Social.

²⁵⁹ Constitución publicada en el Periódico Oficial número 316 del estado de Chiapas, el 25 de julio de 2011.

²⁶⁰ Ley publicada en el Periódico Oficial número 321 del estado de Chiapas.

²⁶¹ Ley publicada en el Periódico No 054-2ª secc. Del estado de Chiapas de fecha 24 de octubre de 2007.

²⁶² Ley publicada en el Periódico Oficial del estado de Chiapas de fecha 29 de noviembre de 2002.

²⁶³ Bando dado en el salón de cabildo del H. Ayuntamiento de Palenque Chiapas, a los 16 días de junio de 2008.

²⁶⁴ Ley publicada en el Periódico Oficial del estado de Chiapas de fecha 18 de marzo de 2009.

²⁶⁵ Artículos 2 y 65 de la Constitución estatal.

Es decir, la “Justicia Municipal” en el estado de Chiapas, y por ende en el municipio de Palenque le corresponde al poder judicial del estado y no al municipio, se trata de la justicia de mínima cuantía en materia civil y menor gravedad en materia penal.

La Ley Orgánica Municipal del estado de Chiapas le dedica un título, el VIII, de tres artículos el 130, 131 y 132; en donde se establece que encada municipio podrá haber Jueces Municipales cuya competencia y jurisdicción se determina en el Código de Organización del Poder Judicial del Estado. Estos jueces son nombrados por el Pleno del Tribunal Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, preferentemente por concurso de oposición, de una terna que presenten los ayuntamientos. Duran en su encargo el tiempo para el que haya sido electo el ayuntamiento que los propuso. El municipio participa en la justicia municipal proponiendo a los jueces municipales.

Como se observa, tanto la constitución estatal como la ley orgánica municipal se refieren a jueces del poder judicial del estado, el municipio participa con la terna que proponen los ayuntamientos.

Además, los municipios participan en esta justicia mediante los Agentes y Subagentes Municipales²⁶⁶ que tienen como atribución practicar en los lugares donde no haya Juez Municipal, rural o Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa en los casos de conductas que pudieren configurar algún delito, y procurar la captura en caso de flagrancia de los presuntos responsables; y hacer del conocimiento de la agencia de Ministerio Público del Distrito Judicial que corresponda en un término no mayor de 24 horas; y actuar como conciliadores en los conflictos que se les presentaren.²⁶⁷

²⁶⁶Las Agencias y Sub-agencias Municipales son órganos desconcentrados que están a cargo de un agente, o de un subagente, respectivamente y que actúan en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los ayuntamientos. Son nombrados por el Ayuntamiento en el primer año de su gestión, y duran en su cargo el mismo período del Ayuntamiento que los designó; deben tener su residencia en el poblado que corresponda, que no será menos de 6 meses, inmediatamente anteriores a la fecha de su nombramiento. Su remoción será determinada por el Ayuntamiento, cuando concurran causas justificadas. Las agencias municipales se crean en poblados que tienen más de mil habitantes, y menos de cinco mil; mientras que las Sub-agencias Municipales, en los de menos de mil habitantes.

²⁶⁷Artículo 52, fracción VI de la Ley Orgánica Municipal del estado.

Sin embargo, en esta misma ley orgánica referida, en la fracción XLII, del artículo 36, encontramos disposiciones relativas a lo que se denomina justicia cívica, administrativa menor o de barandilla. Se establece entre las atribuciones del ayuntamiento establecer sanciones por infracciones a las leyes, Bandos de Policía y Buen Gobierno y a los reglamentos administrativos municipales y aplicarlos a través del Presidente Municipal.

El Bando de Policía y Buen Gobierno de Palenque, Chiapas establece que es un derecho de los habitantes y vecinos del municipio de Palenque, Chiapas ser sancionados mediante un procedimiento sencillo, ágil y provisto de legalidad, en caso de cometer una infracción o falta administrativa a los ordenamientos jurídicos municipales; y que se les otorgue sin mayores formalidades los medios para su defensa.

El procedimiento para sancionar las infracciones o faltas administrativas se lleva a cabo en Juzgados calificadoros. El procedimiento es breve y simple y tiene como finalidad calificar la infracción. Los juzgados calificadoros son presididos por un juez calificador, autorizado por el cabildo municipal para tales efectos, a propuesta del presidente municipal, al juez calificador le corresponde:

1. Conocer las infracciones establecidas en el Bando Municipal y demás ordenamientos legales que compete.
2. Resolver sobre la responsabilidad o la no responsabilidad de los presuntos infractores.
3. Aplicar las sanciones establecidas en el bando y otros ordenamientos legales de carácter gubernamental, cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa.
4. Ejercer funciones conciliatorias cuando los interesados lo soliciten, referentes a la reparación de daños y perjuicios ocasionados, o bien dejar a salvo los derechos del ofendido.
5. Intervenir en materia de conflictos vecinales y familiares con el fin de avenir a las partes.
6. Expedir constancias únicamente sobre hechos asentados en los libros de registro del juzgado, cuando lo soliciten quien tenga interés legítimo.

7. Conocer y Resolver acerca de las controversias entre los particulares entre sí y terceros afectados derivados de los actos y resoluciones de la autoridad municipal, así como de controversias que surjan por la aplicación de los ordenamientos legales municipales.
8. Dirigir administrativamente las labores del juzgado y del personal que este debajo de su mando.
9. Las demás atribuciones que le confiera la legislación municipal.

Las resoluciones dictadas por la autoridad municipal, en aplicación al bando municipal y los demás ordenamientos legales, pueden impugnarse mediante el recurso administrativo. Este recurso se interpone por el interesado ante el ayuntamiento.

Son recurribles las resoluciones de la autoridad municipal en los siguientes supuestos:

1. Cuando la resolución no haya sido debidamente motivada y fundada.
2. Cuando la resolución, sea contraria a lo establecido en el bando municipal y demás reglamentos, circulares o disposiciones administrativas municipales.
3. Cuando no haya sido notificado conforme a lo señalado en el bando municipal.
4. Cuando el recurrente considere que la autoridad municipal era incompetente para resolver el asunto.
5. Cuando la autoridad municipal haya omitido ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento.

De lo anterior observamos que el ayuntamiento se constituye en segunda instancia para resolver los conflictos entre la autoridad y el gobernado.

También existe el Juicio Contencioso Administrativo, aunque no conoce la autoridad municipal, sino el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Estado. El juicio contencioso administrativo procede contra resoluciones administrativas definitivas, entre ellas las dictadas por autoridades fiscales Estatales y Municipales, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que

impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales y municipales; las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y los Municipios; y las que requieran el pago de garantías a favor del Estado o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales.

Volviendo a lo que en el estado de Chiapas se conoce como justicia municipal, los jueces municipales son el último escaño de justicia en el poder judicial estatal. Son unipersonales conocen de “casos, hechos o procesos judiciales o delictivos de menor cuantía, o aquellos cuya penalidad máxima no exceda de dos años de prisión o multa de hasta ciento ochenta días de salario, además de practicar las primeras diligencias relacionadas con delitos cometidos en su jurisdicción”²⁶⁸. En cada municipio haya jueces municipales a quienes les corresponde llevar a cabo varias funciones que se establecen tanto en la Ley Orgánica del poder Judicial del Estado de Chiapas como en el Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, y son los siguientes:

Funciones de los Jueces Municipales	
Ley Orgánica del poder Judicial del Estado de Chiapas, artículo 55	Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, artículo 100
Conciliar los conflictos en materia mercantil, familiar y de arrendamiento	Conciliar los conflictos en materia civil, mercantil y familiar
Tramitar las prescripciones adquisitivas hasta por el equivalente al monto de seis meses de salario mínimo vigente en el estado	Tramitar las prescripciones adquisitivas hasta por el equivalente al monto de ciento ochenta días de salario mínimo vigente en el Estado
Conocer de los juicios en materia civil hasta por el equivalente al monto de dos meses de salario mínimo vigente en el estado, a excepción de todo lo relativo a materia de arrendamiento de inmuebles que será competencia de los jueces de paz y conciliación y de primera instancia	Conocer de los juicios en materia civil, hasta por el equivalente al monto de sesenta días de salario mínimo vigente en el Estado, a excepción de todo lo relativo en materia de arrendamiento de inmuebles que será competencia de los Jueces de Paz y Conciliación y de Primera Instancia
Conocer los delitos que tengan como sanción apercibimiento, caución de no ofender y de los de querrela, cuya penalidad máxima no exceda de dos años de prisión o en su caso cuando el delito se sancione con multa hasta por el equivalente al monto de seis meses de salario mínimo vigente en el Estado	Conocer de los delitos que tengan como sanción el apercibimiento o caución de no ofender, así como los de querrela, cuya penalidad máxima no exceda de dos años de prisión o, en su caso, cuando el delito se sancione con multa hasta por el equivalente al monto de ciento ochenta días de salario

²⁶⁸ Poder judicial del Estado de Chiapas, *¿Qué es el Poder Judicial en el Estado de Chiapas*, p. 36, visible en: <http://issuu.com/joshmaldonado/docs/que-es-pje-chiapas>, consultado el 15 de septiembre de 2011.

	mínimo vigente en el Estado
Practicar las primeras diligencias relacionadas con los delitos que se cometan en su territorio, enviándolas al ministerio público dentro de las veinticuatro horas siguientes con los probables responsables, si los hubiere.	Practicar en ausencia del Ministerio Público del fuero común o en materia electoral según el caso, las primeras diligencias relacionadas con delitos cometidos en su jurisdicción, remitiéndolas al Ministerio Público o al Fiscal Auxiliar Electoral, en su caso, dentro de las veinticuatro horas siguientes con las probables responsables, si los hubiere
Realizar las diligencias que les encomienden jueces y tribunales en los términos perentorios que se les fije, informando oportunamente el resultado de las diligencias respectivas	Realizar las diligencias que les encomienden jueces y tribunales en los términos perentorios que les fijen, informando oportunamente el resultado de las diligencias respectivas
Las demás que les otorgue la presente ley y otras disposiciones legales aplicables	Las demás que les otorgue este Código y demás disposiciones legales aplicables

Además de los jueces municipales, hay jueces de paz y conciliación y jueces de paz y conciliación indígena que pudieran conocer de controversias que denominamos municipales o vecinales. Los juzgados de Paz y conciliación conocen y resuelven conflictos en materia civil, familiar y mercantil, entre personas pertenecientes a pueblos y comunidades. También conocen de asunto de materia penal interviniendo previa denuncia o querrela y la hacen del conocimiento de los jueces de primera instancia, siempre que se trate de graves o se afecte sensiblemente la sociedad.²⁶⁹

Los juzgados de Paz y Conciliación Indígena por su parte substancian y resuelven conflictos entre los miembros de comunidades indignas del estado, aplicando los usos, costumbres y tradiciones, salvaguardando al mismo tiempo, las garantías individuales y el respeto a los derechos humanos. Los procedimientos en estos juzgados se fundamentan en la oralidad, la inmediatez, la sencillez, la pronta resolución y la conciliación.²⁷⁰

Estos jueces son nombrados por el Consejo de la Judicatura y en los municipios con población mayoritariamente indígena, se debe tomar en cuenta, para el nombramiento de los jueces, las propuestas de los ayuntamientos municipales.

Entre los requisitos para ser tanto jueces municipales como jueces de paz y conciliación está el de ser licenciado en derecho, sin embargo, este requisito

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 34.

²⁷⁰ *Ídem*.

puede dispensarse por el Consejo de la Judicatura atendiendo a las tradiciones culturales del municipio o la falta de abogados en el lugar. Otros requisitos son: ser ciudadano chiapaneco, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener veinticinco años de edad; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad mayor de un año, pero si se o por delitos patrimoniales u otro que lesione la fama del candidato; y en caso de ser necesario acreditar el dominio de la lengua indígena correspondiente a la región de que se trate.

Cabe mencionar sin embargo, que en el municipio de Palenque, Chiapas no existen jueces de paz y conciliación, ni de paz y conciliación indígena, solo juez municipal.

Además, a partir del año 2008, se contempla la justicia alternativa en el Estado de Chiapas. Esta justicia corresponde al Poder Judicial del Estado de Chiapas, a través del Centro Estatal de Justicia Alternativa, órgano con independencia técnica, de gestión y operativa. Su propósito es solucionar las controversias de naturaleza jurídica en las materias civil, familiar, mercantil, penal o en materia de justicia para adolescentes, mediante procedimientos no jurisdiccionales; aunque, como hemos establecido anteriormente, con los procedimientos de “justicia alternativa” se constituyen las triadas propias de los juzgados, y cuando a los resultados que adquieren el estatus de cosa juzgada, se puede asimilar a la actividad jurisdiccional.

La justicia alternativa puede conocer de las controversias jurídicas de naturaleza civil, familiar y mercantil, siempre y cuando no se contravengan disposiciones de orden público, no se trate de derechos irrenunciables, no se afecten derechos de terceros o exista recurrencia de leyes federales.

Los medios de justicia alternativa son la mediación, la conciliación y el arbitraje, este último sólo es aplicable a las controversias de índole mercantil y civil. En materia penal, las víctimas, o el ofendido y el imputado pueden recurrir a la mediación y conciliación cuando se trate de conductas que, conforme al Código Penal para el Estado, pueden constituir delitos en los que el perdón del

ofendido extinga la acción persecutoria; delitos de contenido patrimonial que se haya cometido sin violencia sobre las personas; delitos que admitan presumiblemente la sustitución de sanciones o condena condicional y que no sea considerados graves. También puede ser objeto de mediación y conciliación lo relativo a la reparación del daño en cualquier delito.

La mediación y conciliación pueden plantearse por comparecencia o por escrito de una o ambas de las partes, ante el Director del Centro Estatal o del Subdirector Regional. También pueden iniciarse a solicitud de parte interesada o mediante el acuerdo celebrado por la partes ante el Juez o Tribunal que conozca del proceso, o ante el Fiscal del Ministerio Público en cualquier etapa del procedimiento.

Los acuerdos o convenios que resulten de la mediación o conciliación deben ratificarse ante el Director General del Centro Estatal o el Subdirector Regional, una vez ratificado, se aprobará siempre y cuando éste conforme a la ley, no se contravengan disposiciones de orden público, ni se afecte derechos de terceros. La aprobación surtirá efecto entre las partes, como si se tratara de sentencia ejecutoria.

En cuanto al arbitraje, es aplicable en las controversias de índole mercantil y civil, siempre y cuando las partes hubiesen agotado previamente ante el mismo Centro Estatal y Subdirecciones Regionales la mediación y conciliación.

El compromiso arbitral debe constar por escrito, en el que se establezcan las reglas procesales y de operación del juicio arbitral, y ser aprobado por el Director del Centro Estatal o Subdirector Regional.

En materia de justicia para adolescentes, también se puede optar por la mediación o la conciliación, cuando no se trate de delitos graves; el adolescente muestre arrepentimiento y así lo manifieste a la autoridad, y en su caso, a la víctima u ofendido; el hecho delictivo no afecte el interés público; el adolescente haya sufrido un daño físico o moral grave a consecuencia del hecho delictivo investigado; el hecho delictivo de cuya persecución se prescinde, tenga una sanción que carezca de importancia en consideración a la sanción que se debe esperar por los restantes hechos o infracciones.

Lo que salta a la vista es que en todos los municipios estudiados, la justicia de barandilla corresponde a los municipios, y la justicia de mínima cuantía o menor gravedad corresponde a los poderes judiciales de los estados. Asimismo la justicia alternativa y la indígena también corresponden a los estados.

También observamos que los jueces del ámbito municipal, sea cual sea el nombre que se le asigna, son letrados, y designados por el ayuntamiento por el periodo de funciones del ayuntamiento.

En cuanto al recurso administrativo, corresponde tanto al municipio como a las entidades federativas. En el caso de los municipios aunque la estructura del juzgado municipal de Torreón nos parece apropiado, consideramos que la composición de la segunda instancia de León es preferible puesto que ejercen la función jurisdiccional tres jueces y no miembros del ayuntamiento, como es el caso de Torreón, mismo que se puede asemejar a la experiencia de Palenque en donde el recurso lo resuelve el ayuntamiento.

2. Internacional

Después de analizar el derecho comparado en los tres municipios que tomamos como referencia, y al compararlo con el sistema de justicia municipal en Othón P. Blanco, advertimos que, aunque con pequeñas diferencias, los sistemas de justicia son muy similares. Por lo anterior acudiremos al derecho comparado internacional, para intentar encontrar experiencias que contribuyan a la mejora del sistema de justicia en el ámbito municipal.

En el ámbito internacional escogimos tres experiencias: Argentina, Venezuela y Estados Unidos de Norte América. Argentina y Venezuela por venir de sistemas jurídicos similares, además de que por formar parte de América Latina, se comparten situaciones y experiencias similares.

Argentina ayuda con la distinción de los dos grandes rubros que consideramos abarca la justicia municipal: la justicia de barandilla o administrativa menor que llaman justicia de faltas; y la justicia de mínima cuantía o menor gravedad, que en México en ocasiones se le denomina justicia municipal o también justicia de paz como en Argentina.

Venezuela es importante porque se establece de manera clara que la justicia de paz corresponde a los municipios. Es una justicia que tiene como finalidad resolver las controversias que consideramos municipales.

El caso de los Estados Unidos es interesante ya que a pesar de venir de un sistema jurídico diferente al mexicano, su experiencia de justicia municipal muestra una participación importante de los municipios en colaboración con los estados.

2.1 Argentina

En Argentina existe la justicia municipal de faltas y la justicia de paz que atiende controversias que denominamos municipales. Los artículos 5, 122 y 123 de la Constitución de Argentina²⁷¹ reconocen y garantizan a las provincias la posibilidad de dictar una Constitución, respetando las pautas fijadas por la constitución nacional, que organice sus propias instituciones locales sin intervención del gobierno nacional. Así, las constituciones locales tienen entre otras facultades y obligaciones la de disciplinar un régimen municipal que deberá ser autónomo, siendo la provincia quien decide el grado de autonomía que otorga a los municipios y sus alcances.²⁷²

Así, son las provincias las que determinan sobre la existencia, estructura y funcionamiento de la justicia de faltas pudiendo regularlas o permitiendo a los municipios su constitución y regulación. En concordancia, las legislaturas provinciales en ordenanzas y leyes orgánicas municipales legislaron respecto a

²⁷¹ La Constitución de Argentina establece al respecto: Artículo 5°. Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Artículo 122. Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal. Artículo 123. Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

²⁷² Bidart Campos, Germán, *Manual de la constitución reformada*, Buenos Aires, Editorial. Ediar, 1996, T. I, p. 452.

la justicia municipal de faltas. Posteriormente, fueron constitucionalizados mediante cartas orgánicas y leyes supremas provinciales.²⁷³

Varias constituciones provinciales contienen disposiciones respecto de la justicia de faltas, previendo la creación de tribunales de faltas. Pero Además también prevén sobre la justicia de paz aunque ésta corresponde a las provincias y no a los municipios, como se advierte en el cuadro siguiente:

Disposiciones en materia de justicia de faltas y justicia de paz en algunas constituciones provinciales de Argentina			
Artículo	Disposición en materia de justicia de faltas	Artículo	Disposición en materia de Justicia de Paz
Constitución de la Provincia de Buenos Aires			
Art. 166	La legislatura establecerá tribunales de justicia determinando los límites de su competencia territorial, los fueros, las materias y, en su caso, la cuantía. Organizará la Policía Judicial. Asimismo podrá establecer una instancia de revisión judicial especializada en materia de faltas municipales. ...	Art. 172	La Legislatura establecerá juzgados de Paz en todos los partidos de la Provincia que no sean cabecera de departamento judicial, pudiendo incrementar su número conforme al grado de litigiosidad, la extensión territorial y la población respectiva. Serán competentes, además de las materias que les fije la ley, en faltas provinciales, en causas de menor cuantía y vecinales. Asimismo podrá crear, donde no existan juzgados de Paz, otros órganos jurisdiccionales letrados para entender en cuestiones de menor cuantía, vecinales y faltas provinciales.
Constitución de la Provincia de Catamarca			
Art 252 inciso 13, b)	Los Municipios autónomos podrán además: Crear los Tribunales Municipales de Faltas con competencia en materia contravencional, limitada al juzgamiento de las faltas o normas dictadas en ejercicio del Poder de Policía Municipal.	Art. 223	La ley determina el número de los jueces de paz, el periodo de sus funciones, el sueldo del que gozan, su jurisdicción conforme al principio de descentralización de sus asientos y su competencia por materia, en la solución de cuestiones menores y vecinales. El procedimiento es verbal, sumarísimo, gratuito y de características arbitrales.
Constitución de la Provincia de Córdoba			
186 inciso 9 y 187	Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal: Regular el procedimiento administrativo y el régimen de faltas.	Art.167	La ley determina el número de los jueces de paz, el periodo de sus funciones el sueldo del que gozan, su competencia territorial, conforme al principio de

²⁷³ Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal. Parte General*, México, UNAM-IIIJ, serie Doctrina Jurídica, Núm. 159, 2003, p. 505.

	<p>Las disposiciones orgánicas municipales y las ordenanzas que en consecuencia se dicten pueden autorizar a las autoridades para imponer multas; disponer la demolición de construcciones; clausura y desalojo de los inmuebles; secuestro, decomiso o destrucción de objetos, para lo cual las municipalidades pueden requerir el auxilio de la fuerza pública y recabar órdenes de allanamiento.</p> <p>También pueden imponer sanciones de arresto hasta quince días, con recurso judicial suficiente y efectos suspensivos ante el juez que la ley determine.</p> <p>Las disposiciones orgánicas pueden establecer Tribunales de Faltas.</p>		<p>descentralización de sus asientos, y material, en la solución de cuestiones menores o vecinales y contravenciones o faltas provinciales. El procedimiento es verbal, sumarísimo, gratuito y de características arbitrales.</p> <p>...</p>
Constitución de la Provincia de Corrientes			
Art. 225	<p>Los municipios tienen las atribuciones expresas e implícitas que se derivan de la Constitución, de la ley y de la naturaleza institucional de su competencia local.</p> <p>Son atribuciones y deberes específicos del municipio:</p> <p>...</p> <p>10) Imponer multas y sanciones propias del poder de policía, y decretar, de acuerdo a las leyes y ordenanzas respectivas, la clausura de locales, desalojo por peligro de derrumbe, suspensión o demolición de construcciones, destrucción, decomiso y secuestro de bienes y de mercaderías en malas condiciones, recabando para ello las órdenes de allanamiento correspondientes y el uso de la fuerza pública, que no podrá serle negado.</p>	Art. 202	<p>La Legislatura dictará una ley que reglamente el funcionamiento de la Justicia de Paz para la solución de las causas menores y vecinales, garantizando un procedimiento que responda a los principios de inmediatez, informalidad, celeridad, accesibilidad y economía procesal. Se procurará, con preferencia, la conciliación.</p>
Constitución de la Provincia de Chaco			
Art. 200	<p>La Ley Orgánica Municipal o la Carta Orgánica respectiva, en su caso, preverán la creación de tribunales de faltas, su organización, funcionamiento, integración, atribuciones, condiciones de elegibilidad, remoción de sus miembros y competencia.</p>	Art. 159	<p>La ley organizará la Justicia de Paz y de Faltas en la Provincia, con el carácter de lega o letrada, teniendo en cuenta las divisiones administrativas y la extensión y población de las mismas, y fijará su jurisdicción, competencia y procedimiento.</p> <p>Para la actuación de la Justicia de Paz, se instrumentará un</p>

			procedimiento sumarísimo, gratuito, arbitral y oral.
Constitución de la Provincia de Jujuy			
Art. 190	Las municipalidades tienen las atribuciones y deberes siguientes, conforme a esta Constitución, la ley y la carta orgánica: ... 14) crear tribunales para el juzgamiento de las faltas municipales, garantizando el derecho de defensa y el de acceder a los tribunales de justicia	Art. 159	Para ser juez de paz se requiere: ser argentino, mayor de edad y reunir las condiciones que se establezcan en el reglamento orgánico del Poder Judicial Los jueces de paz serán designados por el Superior Tribunal de Justicia de una terna que propongan las autoridades municipales y durarán dos años en sus funciones.
Constitución de la Provincia del Neuquén			
Art. 273	Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas: k. Crear tribunales de faltas y policía municipal e imponer, de acuerdo con las leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes, tales como multas, clausura de casas y negocios, demolición de construcciones; secuestros, destrucción y decomiso de mercaderías, pudiendo requerir del juez del lugar las órdenes de allanamiento que estime necesarias.	Art. 244	Los jueces de Paz serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia, de una terna propuesta por las Municipalidades, comisiones municipales o vecinales respectivas y, a falta de ésta, por el Poder Ejecutivo.
Constitución de la Provincia de Salta			
Art. 176	Compete a los Municipios sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las Cartas Orgánicas y Leyes de Municipalidades : ... La facultad de crear órganos de control y tribunales de faltas de conformidad a sus respectivas Cartas Orgánicas.	Art. 162	Una ley organiza la justicia de paz lega y letrada, teniendo en cuenta las divisiones administrativas, extensión y población de la Provincia. Fija su jurisdicción, competencia, procedimiento y requisitos para el cargo de juez. Para la Justicia de Paz Lega se procura que el procedimiento sea verbal y actuado. El juez resuelve a verdad sabida y buena fe guardada, pudiendo fundar sus resoluciones en el principio de equidad.
Constitución de la Provincia de San Juan			
Art. 251 inciso 5)	Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a los principios de sus Cartas y Ley Orgánica, los siguientes: Crear Tribunales de Faltas y Policía Municipal;	Art. 203	La Justicia de Paz Letrada es órgano del Poder Judicial. La ley orgánica de tribunales organiza la Justicia de Paz Letrada en la Provincia, teniendo en cuenta sus divisiones administrativas, la extensión y población de las mismas y fija su jurisdicción, competencia, funcionamiento y

			retribución.
Constitución de la Provincia de Tierra de Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur			
Art. 175, inciso 4	La Provincia reconoce las siguientes competencias sólo a los municipios con autonomía institucional: Establecer el procedimiento administrativo y		
Constitución de la Provincia de Tucumán			
Art. 132	... Esta Constitución consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios. Podrán dictar su Carta Orgánica mediante una Convención convocada por el Intendente en virtud de una norma dictada por la Legislatura. Ésta podrá disponer la creación de Tribunales de Faltas previendo las vías recursivas ante el Poder Judicial.	Art. 114	Los jueces de Paz serán nombrados por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo de la Corte Suprema. La ley determinará los requisitos que deberán reunir para ser nombrados, el régimen general al que se sujetarán y las causales y procedimiento para su remoción.

Destaca así que en Argentina, las atribuciones, facultades y obligaciones de los municipios son asimétricas, no solo cuando se trata de municipios pertenecientes a distintas provincias, sino también, entre municipios dentro de una misma provincia. Esto es posible en virtud de que las provincias al organizar el régimen municipal, pueden tomar en cuenta las características propias de cada uno de sus municipios y otorgarles distintos grados de autonomía, así como permitirles o no la sanción de sus propias cartas orgánicas. Así algunas provincias distinguen entre municipios de primera, segunda y tercera categoría,²⁷⁴ esto impacta a la justicia municipal de faltas porque no hay un solo diseño sino varios.

También se observa que la importancia de la justicia de paz puesto que resuelve conflictos menores y vecinales.

²⁷⁴ Como ejemplo podemos mencionar a la Provincia de Misiones que en el artículo 162 de su constitución establece que “La ley establecerá tres categorías de municipios de acuerdo al número de sus habitantes. El Gobierno de los municipios de primera y segunda categoría se ejercerá por una rama ejecutiva y otra deliberativa. Los municipios de tercera categoría por comisiones de fomento”; por su parte la Constitución de la Provincia de Neuquén establece en su artículo 274 que habrá tres categorías de municipios: 1. Municipios de 1° categoría, con más de cinco mil (5.000) habitantes; 2. Municipios de 2° categoría, con menos de cinco mil (5.000) y más de mil quinientos (1.500) habitantes; y Municipios de 3° categoría, con menos de mil quinientos (1.500) y más de quinientos (500) habitantes.

2.1.1 Justicia de Faltas

Hecha la precisión destacada en el apartado anterior, y por la imposibilidad de estudiar todos los municipios de Argentina, nos referimos únicamente a la justicia municipal de faltas en la Provincia de Buenos Aires, como ejemplo de la justicia de faltas en Argentina.

La “administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta por un departamento ejecutivo y un departamento deliberativo”;²⁷⁵ el departamento ejecutivo es un órgano unipersonal a cargo de un intendente,²⁷⁶ mientras que el departamento deliberativo es un órgano colegiado y unicameral desempeñado por concejales, que forman parte del Concejo Deliberante.²⁷⁷

La estructura de los municipios se compone de un departamento ejecutivo y de un departamento legislativo. La potestad de aplicar sanciones por contravenciones a las normas compete al departamento ejecutivo,²⁷⁸ es decir, el departamento ejecutivo realiza la función jurisdiccional.

La justicia de faltas y de los jueces de faltas se comprende en virtud del Decreto Ley 8.751/77 (Código de Faltas Municipales) que confiere jurisdicción en materia de faltas a los jueces de falta, a los jueces de primera instancia en materia penal y a los intendentes.²⁷⁹

La jurisdicción de los jueces de falta se ejerce en aquellos municipios donde su Departamento Deliberativo hubiere dispuesto la creación de Juzgados de Faltas; la de los intendentes en los partidos donde no hubiere Juzgado de Faltas y, en los casos de excusación de los Jueces de Faltas, en los partidos donde los hubiere; y la de los Jueces de Primera Instancia en lo Penal, cuando entendieren en grado de apelación. Así, podemos decir que la primera instancia corresponde a la autoridad municipal y la segunda instancia a la provincial penal,

²⁷⁵ Artículo 190 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

²⁷⁶ Artículos. 190, 191 inciso. 5, 192 inciso. 5 párrafo segundo de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y 1 del Decreto-Ley 6769/58 (Ley de las Municipalidades)

²⁷⁷ Artículos 190, 191 inciso 6 y 192 inciso 5 párrafo segundo de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y 1 y 2 del Decreto-Ley 6769/58 (Ley de las Municipalidades)

²⁷⁸ Artículo 162 del Decreto-Ley 6769/58 (Ley de las Municipalidades)

²⁷⁹ Artículos 18 y 19.

nótese que aquí hay una diferencia con el caso México puesto que no resuelve un órgano jurisdiccional administrativo sino penal.

Para ser Juez de Faltas se requiere ser argentino, tener veinticinco años de edad y poseer título de abogado, con un mínimo de tres años de inscripción en la matrícula. Son designados por el Intendente Municipal, previo acuerdo del Consejo Deliberante. Forman parte del departamento ejecutivo del municipio aunque se garantiza su imparcialidad al establecer que su remoción solo procede, previo juicio sustanciado ante un jurado de cuatro a siete miembros, integrado por un Juez de la Cámara de Apelaciones en lo Penal con jurisdicción en el partido al que el Municipio corresponda, quien será designado previo sorteo entre los integrantes de la Cámara, que lo presidirá; tres Abogados inscriptos en la matrícula del Colegio Departamental al que corresponda el Municipio y residentes en él; que serán desinsaculados por el Concejo Deliberante de una lista que deberá confeccionar anualmente el Colegio de Abogados a los fines de ser remitida a cada Municipio que integre el Departamento Judicial, y tres Concejales de los cuales uno, de existir en el Cuerpo, deberá poseer título de Abogado.

Competencia

La jurisdicción de los jueces de falta en cuanto a materia son las faltas municipales. La Ley de Faltas Municipales no especifica cuáles son las faltas sin embargo menciona cuales son de gravedad (artículo 4 bis): aquellas que atentan contra las condiciones ambientales y de salubridad pública, en especial las infracciones a las ordenanzas que regulan condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los terrenos baldíos; prevención y eliminación de la contaminación ambiental de los cursos y cuerpos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales; elaboración, transporte, expendio y consumo de productos alimenticios y las normas higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial; instalación y funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos animales; y radicación,

habilitación y funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales de la primera y segunda categoría de acuerdo a la Ley 11.459.

Sanciones

Las sanciones por faltas municipales son: amonestación, multa, arresto e inhabilitación. La ley limita estas sanciones; así la multa no puede exceder de la suma equivalente a cien salarios mínimos del personal municipal de la comuna que reprime la infracción. También establece la fórmula para la conversión de la multa al arresto. En caso de infracciones graves, la pena de multa podrá ascender hasta la suma del triple de lo establecido.

La sanción de arresto es por un máximo de treinta días pero podrá elevarse a noventa días en los casos de infracciones que resulten como resultado directo o indirecto de las emisiones, descargas, vuelcos, o vertidos de cualquier naturaleza que ocasionen perjuicio o generen una situación de peligro para el medio ambiente y/o la salud de las personas.

El arresto por infracciones se cumple en establecimientos especiales o en dependencias adecuadas, sin que los infractores puedan ser alojados con procesados o condenados por delitos. Cuando los infractores sean mujeres honestas o en estado de gravidez, o personas mayores de sesenta años, o que padezcan de alguna enfermedad, el arresto debe cumplirse en el domicilio del infractor.

Esta medida es interesante, especialmente en los casos en que en las cárceles municipales no se cuentan con las condiciones necesarias para salvaguardar los derechos humanos de los detenidos como en el caso de enfermos o cuando no se les proporcione comida a los detenidos.²⁸⁰

Respecto a la inhabilitación, no puede exceder de noventa días, salvo en el caso de infracciones graves en donde puede ser por un máximo de 180 días.

²⁸⁰ En la cárcel municipal de Othón P. Blanco no se proporciona alimentos a los detenidos aun cuando su detención sea por 36 horas, violando así su derecho humano a la alimentación.

Procedimiento

Las faltas son acciones públicas que pueden ser promovidas de oficio o por simple denuncia verbal o escrita ante la autoridad municipal o directamente ante el Juez de Faltas. El procedimiento se puede dividir en dos grandes partes: la sumaria que comprende las actuaciones desde el momento en que se detecta la presunta infracción hasta que se haga del conocimiento del juez de faltas (procedimiento sumario); y las actuaciones ante el juez de faltas o ante el intendente, hasta la resolución dictada por alguno de ellos según corresponda (procedimiento plenario). El procedimiento se desarrolla de la siguiente manera:

1. El funcionario que compruebe una infracción, elabora de inmediato un acta con los elementos necesarios que identifiquen al presunto infractor como las circunstancias de tiempo modo y lugar de los hechos presuntamente de infracción. Estos elementos son: el lugar, la fecha y la hora de la comisión del hecho u omisión punible; la naturaleza y circunstancia de los mismos y las características de los elementos empleados para cometerlos; el nombre y domicilio del imputado, si hubiera sido posible determinarlo; el nombre y domicilio de los testigos que tuvieren conocimiento del hecho; disposición legal presuntamente infringida; y se termina con la firma del funcionario interviniente con aclaración del nombre y cargo.
2. En el acto de la comprobación se entregará al presunto infractor copia del acta elaborada. Si ello no fuera posible, se le enviará por carta certificada con aviso de retorno dentro de las cuarenta y ocho (48) horas.
3. El funcionario que interviene puede requerir orden del Juez de Faltas o Intendente, para la detención inmediata del imputado cuando así lo exija la índole y gravedad de la falta, su reiteración o por razón del estado en que se hallare quien la hubiere cometido o estuviere cometiendo.
4. El funcionario que interviene también puede practicar, cuando las circunstancias lo justifiquen, el secuestro de los elementos comprobatorios de la infracción. Asimismo, puede disponer de manera transitoria, la clausura del local en que se hubiere cometido, si ello fuera

- necesario para la cesación de las faltas o cuando sea presumible que se intentará eludir la acción de la justicia. Estas medidas precautorias serán comunicadas de inmediato al Juez de Faltas o Intendente quien deberá, en caso de mantenerlas, confirmarlas mediante resolución expresa y fundada dentro de las veinticuatro (24) horas de adoptadas las medidas.
5. Las actuaciones se hacen del conocimiento del Juez de Faltas o Intendente, dentro de las veinticuatro (24) horas de elaboradas las actas, y se ponen a disposición de éste a las personas que se hubieren detenido y a los efectos que se hubieren secuestrado.
 6. El Juez de Faltas o Intendente, puede decretar la detención preventiva del imputado por un término que no exceda de veinticuatro (24) horas, como así también disponer su comparecencia y el de cualquier otra persona involucrada.

El Código de faltas Municipales de la Provincia de Buenos Aires dispone además la obligación de comunicarcualquier falta del que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones, dentro de cuarenta y ocho (48) horas a las autoridades competentes.

El acta que se levante por el funcionario competente que compruebe una infracción, tiene para este funcionario, el carácter de declaración testimonial. Cuando estas actas se levanten conforme al Código mencionado y no sean enervadas por otras pruebas, podrán ser consideradas por el Juez como plena prueba de la responsabilidad del infractor.

Los Jueces de Faltas o Intendentes Municipales, están obligados a denunciar ante la justicia en lo penal toda alteración maliciosa de los hechos o de las demás circunstancias que el acta contenga.

Respecto al Procedimiento Plenario ante los Jueces de Faltas, se desarrolla de la siguiente manera:

Dentro de las cuarenta y ocho horas después de recibidas las actuaciones o elaboradas las denuncias, se cita al imputado para que comparezca ante el Juez de Faltas en audiencia, para que formule su defensa y ofrezca y produzca en la misma audiencia la prueba de que intente valerse, bajo apercibimiento de

hacerlo conducir por la fuerza pública y que se considere su incomparencia injustificada como circunstancia agravante. La audiencia se fijará para una fecha comprendida entre los cinco (5) y diez (10) días de la resolución que la ordena y se notificará al imputado con una antelación mínima de tres (3) días.

1. En audiencia pública y oral,²⁸¹ el Juez da a conocer al imputado los antecedentes contenidos en las actuaciones y lo escucha personalmente o por apoderado, invitándole a que haga su defensa en el acto.
2. El imputado ofrece sus pruebas en la misma audiencia y estas son desahogadas inmediatamente. Sólo en casos excepcionales el Juez podrá fijar una nueva audiencia para producir la prueba pendiente.
3. El Juez falla en el acto, en la forma de simple decreto, y ordena, si fuera el caso, el decomiso o restitución de la cosa secuestrada. Cuando la sentencia fuera apelable, el Juez la fundará brevemente. Para tener por acreditada la falta, basta el íntimo convencimiento del magistrado encargado de juzgarla, fundado en las reglas de la sana crítica.

Destaca que no se admite en ningún caso la acción del particular ofendido como querellante, lo que nos parece un desacierto en la justicia de faltas ya que con la comisión de faltas administrativas también se puede vulnerar la esfera de derechos de particulares.

En cuanto al Procedimiento Plenario ante los Intendentes Municipales:

1. Dentro del tercer día de recibidas las actuaciones o de formuladas las denuncias, se notifica al imputado haciéndole saber por escrito la falta que se le imputa, con el fin de que dentro del mismo término pueda formular su defensa y ofrecer y producir la prueba de que intente valerse.
2. Producidas las pruebas y el descargo del imputado, o habiendo transcurrido el plazo que para ello se otorga por el artículo anterior, se dictará sentencia dentro de los diez días.

No obstante, se podrá disponer que el procedimiento sumario ante los Intendentes se desarrolle conforme al procedimiento seguido ante jueces de

²⁸¹ Por la oralidad de este procedimiento, no se acepta la presentación de escritos, aún como parte de los actos concernientes a la audiencia. Solo cuando el Juez lo considere conveniente y a su exclusivo juicio, puede ordenar que se tome una versión escrita de las declaraciones, los interrogatorios y los careos.

faltas con algunas modificaciones: a) que el procedimiento se instruya por funcionario designado por el Intendente; b) El funcionario instructor levantará acta de lo sustancial, pudiéndose dejar constancia de alguna circunstancia especial a pedido de parte; c) El Intendente Municipal dictará sentencia dentro de los diez (10) días.

Recursos

Contra las sentencias definitivas recaídas en procedimientos por faltas, proceden los recursos de apelación y nulidad, que se conceden con efecto suspensivo. El recurso se interpone y funda ante la autoridad que la dictó, dentro de las setenta y dos (72) horas de notificada, elevándose las actuaciones al Juez en lo Penal en turno, de la jurisdicción, quien conocerá y resolverá el recurso, dentro de los quince (15) días de recibida la causa o desde que la misma se hallare en estado, si se hubieran decretado medidas para mejor proveer. Los gobernados también tienen a su disposición el recurso de queja.

La apelación se otorga cuando la sentencia definitiva haya impuesto sanciones de multa mayor del cincuenta por ciento (50%) del sueldo mínimo del personal de la comuna; arresto; inhabilitación mayor de diez (10) días, y cuando, cualquiera que fuera la sanción impuesta, llevare alguna condenación accesoria. Cuando la sentencia haya sido dictada por el Intendente Municipal, procederá sin limitación alguna.

El recurso de nulidad sólo tiene lugar contra resoluciones pronunciadas con violación u omisión de las formas sustanciales del procedimiento, o por contener éste defectos de los que, por expresa disposición del derecho, anulen las actuaciones. Sólo podrá interponerse contra las sentencias en que proceda la apelación y se lo deducirá conjuntamente con ésta.

La queja procede ante el Juez en lo Penal cuando se denieguen los recursos de apelación o nulidad interpuestos, o cuando se encuentren vencidos los plazos legales para dictar sentencia.

2.1.2 Justicia de Paz

Además de la justicia de faltas está la justicia de paz que tiene jurisdicción sobre cuestiones “menores” y “vecinales”, por lo que a pesar de corresponder al poder judicial de las provincias es claro que resuelve conflictos ocasionados por la convivencia cercana y diaria característica de la vida municipal, de allí la importancia de referirlos a él; además, puede haber una participación municipal al menos en la designación de los jueces de paz, mediante una terna que proporciona el intendente o algún otro organismo municipal o vecinal, y del cual se escoge al juez de paz. Ejemplos de lo anterior lo tenemos en las provincias de Jujuy, Salta y Neuquén entre otras; por lo que se puede decir que los municipios tienen una participación, aunque indirecta y distante, en la justicia de paz.

Los jueces de paz pueden ser legos o letrados, o ambos pueden coexistir en una misma provincia. Así en la constitución de la Provincia de Misiones se prevé la justicia de paz letrada en la capital de la provincia y en las ciudades en donde su importancia lo requiera; y la justicia de paz no letrada en otras partes. La autoridad municipal local participa en la designación de los jueces no letrados con una terna.

Los jueces de paz en esta provincia, Misiones, se dividen en tres categorías según la Ley 651 (Ley de Organización del Poder Judicial): primera, segunda y tercera. Los jueces de primera categoría conocen: a) asuntos contenciosos, civiles, comerciales, laborales y embargos preventivos, de acuerdo al monto que se establezca; b) demandas reconventionales siempre que el monto total que sea materia del juicio no exceda de la suma establecida para su competencia; y c) infracciones a los edictos policiales o disposiciones del Código Rural, Ordenanzas Municipales y todo otro asunto que determinen las leyes especiales y en los que no sea necesaria la intervención del Ministerio Fiscal. Estos jueces son letrados ya que tienen como requisito poseer título de procurador, escribano o abogado, aunque puede haber excepciones.

Los jueces de segunda y tercera categoría conocen de los mismos asuntos que los de primera categoría pero en montos más pequeños, siendo los de

tercera categoría los que tienen jurisdicción sobre montos más pequeños. De igual forma los requisitos varían. Para ser juez de segunda categoría se necesita poseer título de enseñanza secundaria y haberse desempeñado por más de cinco años como empleado administrativo en organismos del Poder Judicial, o en su defecto acreditar el cumplimiento del ciclo completo de instrucción primaria y más de cinco años de ejercicio del cargo de juez de paz de tercera categoría; mientras que los de tercera categoría necesitan acreditar haber aprobado el ciclo completo de instrucción primaria o en su defecto haberse desempeñado por más de diez años como empleado administrativo en organismos del Poder Judicial.

En cuanto a la competencia por materia, observamos que los jueces de paz tienen competencia también por contravenciones a las ordenanzas municipales, además de cuestiones civiles comerciales y laborales que podrían considerarse menores o de mínima cuantía, lo puede causar confusiones con las competencias de los juzgados de faltas municipales.

Los procedimientos ante los jueces de paz de rigen bajo los principios como: oralidad, sumariedad, gratuidad y de características arbitrales; o también otros no mutuamente excluyente como: inmediatez, informalidad, celeridad, accesibilidad y economía procesal.

Observamos varios rasgos similares con la justicia municipal de los municipios mexicanos estudiados. Aunque en Argentina se vislumbra de manera más clara estos dos aspectos de lo que llamamos justicia municipal: la justicia de faltas o de barandilla y la justicia de paz. Al igual que en México solo la justicia de barandilla o de faltas corresponde al municipio, y es una justicia letrada.

Consideramos que esto es positivo en cuanto a que se necesita una técnica jurídica para la aplicación de esta justicia administrativa, contrario a lo que sucede en la solución de conflictos entre particulares ocasionados por los roces constantes de la vida diaria en donde se necesitan habilidades que no son necesariamente jurídicas.

Un aspecto interesante de la experiencia Argentina es que se reconoce la desigualdad de circunstancias de los municipios y sus funciones varían

conforme a su capacidad, de allí las distintas categorías de municipios y también de jueces de paz.

2.2 Estados Unidos

Los sistemas de justicia estatales de los Estados Unidos de Norteamérica no son iguales en todos los estados, sin embargo tienen varias similitudes que permiten dar una visión común de todos ellos. La mayoría de los sistemas estatales se integran de la siguiente manera:²⁸²

1. Dos tipos de tribunales de primera instancia a) cortes de jurisdicción limitada (testamentarios, familia, trafico, etc.) y b) cortes de jurisdicción general (tribunales de primera instancia);
2. Tribunales de apelación intermedia (no existen en todos los estados); y
3. Tribunales superiores de los estados (denominaciones varias).

Los tribunales de jurisdicción limitada son cortes que tratan casos específicos. Por lo general se localizan cerca del tribunal del condado y usualmente son presididos por un único juez quien es el que conoce de los casos. Estas cortes de jurisdicción limitada pueden ser:

1. Tribunales testamentarios
2. Tribunales familiares
3. Tribunales de Tránsito
4. Tribunales juveniles
5. Tribunales de mínima cuantía
6. Tribunales municipales.

Respecto a los tribunales de mínima cuantía, resuelven controversias entre particulares que involucran cantidades de dinero relativamente pequeñas; mientras que los tribunales municipales conocen de casos que involucran faltas contra las ordenanzas municipales.

Para acercarnos a la experiencia de justicia municipal de Estados Unidos, y en escogimos cuatro estados: Pensilvania, Nueva Jersey, Carolina del Sur y Texas. Así, vemos que en el Estado de Pensilvania²⁸³ los tribunales menores o de

²⁸²Cfr.

<http://www.uscourts.gov/EducationalResources/FederalCourtBasics/CourtStructure/UnderstandingFederalAndStateCourts.aspx>, consultado el 16 de agosto de 2011.

²⁸³ Cfr. <http://www.courts.state.pa.us/T/SpecialCourts/>, consultado el 16 de agosto de 2011.

mínima cuantía también llamados “cortes especiales” constituyen el primer nivel del sistema judicial unificado del estado. Estos tribunales son presidios, con excepción de la ciudad de Filadelfia, por jueces magistrales de distrito quienes conocen de casos de mínima cuantía, controversias derivadas de arrendamientos (controversias entre arrendador y arrendatario), cuestiones de tránsito y casos en materia penal de menor grado. Estos jueces no necesitan ser abogados, pero deben someterse a formación jurídica y asistir a programas de educación legal.

En Filadelfia, los tribunales menores comprenden un tribunal Municipal y un tribunal en materia de tránsito, cada tribunal con su propio juez elegido. En el condado de Allegheny, el tribunal municipal de Pittsburg cuenta con jueces magisteriales de distrito con sede en la ciudad y en el condado.

Destaca de esta experiencia que el juez municipal puede ser elegido, de donde su lealtad puede estar más ligada al pueblo que lo eligió que a algún ayuntamiento, lo que podría ser una solución de la falta de autonomía de los jueces en el ámbito municipal mexicano.

Por otro lado, en el estado de Nueva Jersey,²⁸⁴ existen tribunales municipales, tribunales fiscales (en materia de impuestos), un tribunal superior del estado que comprende tribunales de primera instancia, una división de apelaciones y la Corte Suprema de Nueva Jersey.

Los tribunales de Nueva Jersey se consideran tribunales de jurisdicción limitada, conocen casos que tienen que ver con vehículos de motor y multas de estacionamiento, materia penal de menor grado, ofensas o faltas a ordenanzas municipales como los que resultan del ladrido de perros, la violación de códigos de construcción, y otras faltas por ejemplo a las reglas de pesca y caza (*fish and game*),²⁸⁵ es decir, conocen tanto de faltas administrativas que pudiéramos llamarlas justicia de barandilla, como de materia penal de menor grado.

Los tribunales municipales tienen jurisdicción sobre casos que ocurren *dentro de los* límites territoriales del municipio. Varios casos penales de

²⁸⁴ Cfr. http://www.judiciary.state.nj.us/nj_overview.htm, consultado el 16 de agosto de 2011.

²⁸⁵ <http://www.judiciary.state.nj.us/mcs/history.htm>, consultado el 16 de agosto de 2011.

gravedad como robo, robo de vehículos y asalto inician en los tribunales municipales pero son transferidos a la corte suprema del estado.²⁸⁶ Así, transfiriendo esta disposición al caso México, una autoridad municipal no pudiera excusarse argumentando que tal acto no es de su competencia y por lo tanto no dar una solución, aunque sea inicial.

Para ser juez municipal en el estado de Nueva Jersey, se necesita ser abogado residente en el estado Nueva Jersey y tener cinco años de experiencia en la práctica del derecho. Son designados por el alcalde o por el consejo de administración del municipio. En el caso de los tribunales que atienden a más de un municipio, los jueces municipales son designados por el gobernador a propuesta y consentimiento del senado del estado. La mayoría de los jueces municipales del estado son jueces de medio tiempo lo que les permite la práctica privada del derecho.²⁸⁷

En el caso del estado de Carolina del Sur²⁸⁸ los ayuntamientos de las municipalidades pueden establecer, mediante ordenanzas, cortes municipales que conozcan de los casos en la jurisdicción municipal. Estos tribunales, son partes integrantes del sistema judicial unificado del estado.

Las municipalidades pueden, sin embargo, mediante acuerdo con el órgano de gobierno del condado a que pertenecen, ventilar los casos de competencia municipal en los tribunales de magistrados del estado en lugar de establecer su propio tribunal municipal.

Además, el ayuntamiento de los municipios puede establecer, mediante ordenanzas, tribunales municipales, y, mediante acuerdos con el gobierno del condado al cual pertenece la municipalidad, conseguir que un magistrado funja como juez municipal. Dado el caso anterior, el presidente del tribunal superior del estado, en virtud de sus facultades administrativas en el sistema judicial unificado del estado, delega la autoridad al juez a cargo del condado para que este a su vez, asigne a un magistrado como juez municipal.

²⁸⁶ *Ídem.*

²⁸⁷ <http://www.judiciary.state.nj.us/mcs/qualifications.htm>, consultado el 16 de agosto de 2011.

²⁸⁸ <http://www.judicial.state.sc.us/municipalCourt/>, consultado el 16 de agosto de 2011.

Esta experiencia puede ser beneficiosa para el caso de la justicia municipal en México. La aportación es que muestra que lo importante es tener un órgano al alcance de la ciudadanía para que estos puedan resolver sus conflictos, aunque estos parezcan insignificantes, vía la institucionalidad y mediante la cooperación entre municipio y estado.

Los tribunales municipales tienen jurisdicción sobre controversias que deriven de ordenanzas municipales, y también sobre ofensas sujetas a multas que no exceden quinientos dólares americanos o prisión de 30 días, o ambos, y que ocurren dentro del territorio de la municipalidad. Además, los tribunales municipales pueden conocer de casos que les sean transferidos del tribunal de sesiones generales,²⁸⁹ cuando la pena no exceda de un año de prisión o multa de cinco mil dólares americanos, o ambos. La intervención del juez municipal en estos casos, tiene que ser a petición del fiscal y con el acuerdo del demandado.²⁹⁰ Nuevamente vemos una cooperación entre municipio y estado.

Las facultades y obligaciones del juez municipal son iguales a los del magistrado, en cuanto a la materia penal, sin embargo, los tribunales municipales no tienen jurisdicción civil en el estado de Carolina del Sur.

El término de un juez municipal es establecido por el ayuntamiento de la municipalidad, mismo que no puede exceder de cuatro años. Para ser juez municipal se tienen que cumplir con un programa de formación o aprobar un examen de certificación o re-certificación (cada ocho años), o en su caso, ambas, en el periodo de un año inmediatamente anterior a aquel en que realice las funciones de juez municipal.²⁹¹ Los miembros de la Barra de Abogados del estado de Carolina del Sur son exentos de todo examen, pero tienen que asistir al programa de orientación. De lo anterior se observa la importancia que se le asigna a la constante actualización.

²⁸⁹ La división criminal del tribunal de primera instancia de jurisdicción general.

²⁹⁰<http://www.judiciary.state.nj.us/mcs/qualifications.htm>, consultado el 16 de agosto de 2011., <http://www.judicial.state.sc.us/municipalCourt/>, S.C. Code Ann. § 22-3-545, consultado el 16 de agosto de 2011.

²⁹¹ (Código Anotado de Carolina del Sur) South Carolina Code Annotated. § 14-25-15 and Rule 509, SCACR.

En el caso del estado de Texas, el poder judicial comprende cinco niveles de justicia: Suprema corte, tribunales de apelación, tribunales de distrito, tribunales de Comisionado, y Justicia de Paz, además en aquellos otros tribunales establecidos por la ley.²⁹²

En esta disposición constitucional se fundamenta la facultad de la legislatura estatal para crear tribunales municipales. Hay por lo menos un tribunal municipal en cada ciudad del estado. La cantidad de tribunales municipales en una ciudad es determinada por la población de la ciudad y las necesidades del público.²⁹³

Estos tribunales tienen jurisdicción original y exclusiva sobre las violaciones que se cometan a las ordenanzas de la ciudad dentro de los límites territoriales de la misma, y además, tienen jurisdicción concurrente con los tribunales de justicia de paz sobre “delitos menores de clase C”.²⁹⁴

En cuanto a las ordenanzas municipales relativos a la seguridad contra incendios, zonificación y sanidad, cuando son violados, los juzgados municipales pueden imponer multas hasta por dos mil dólares americanos, cuando lo autoriza el gobierno de la ciudad. Los jueces municipales también están autorizados para emitir órdenes de busca y captura; sin embargo, solo tienen jurisdicción limitada en cuestiones civiles.

Los tribunales municipales no están obligados a guardar expedientes de los casos que conocen o de sus actuaciones. Por lo tanto, una apelación a los tribunales del condado requiere de un nuevo juicio. Asimismo, en los tribunales municipales que no forman expedientes, no se requiere ser abogado para ser juez;²⁹⁵ en caso de que sí se formen expedientes, es requisito para ser juez el ser

²⁹² Artículo V, Sección 1 de la Constitución del estado de Texas que establece: “The Judicial power of this State shall be vested in one Supreme Court, in a Court of Appeals, in District Courts, in County Courts, in Commissioners’ Court, in Courts of Justices of the Peace, and in such other courts and may be established by law...”

²⁹³ <http://www.courts.state.tx.us/courts/mn.asp>, consultado el 16 de agosto de 2011.

²⁹⁴ Los delitos en el sistema judicial estadounidense se dividen en menores “*misdemeanor*” y graves “*felonies*”; a su vez los *misdemeanor* se dividen en distintas clases atendiendo a su gravedad. En el estado de Texas existen tres clases de *misdemeanor*: “A”, “B” y “C”, siendo los de la clase “C” los de menor gravedad y son castigados en caso de condena solo con una pequeña multa.

²⁹⁵ Capítulo 29, Sección 29.004 del Código de Gobierno de Texas.

abogado con licencia con por lo menos dos años de experiencia en la práctica del derecho.²⁹⁶

Además de los tribunales municipales existen los tribunales de justicia de paz que constituyen el nivel más bajo de justicia del estado. La justicia de paz tiene una jurisdicción mínima en materia criminal, cuando la pena o multa no excede doscientos dólares, y en materia civil en todos los casos en que la cantidad en controversia no exceda de doscientos dólares sin incluir intereses; y cualquier otra jurisdicción sea esta civil o penal, según lo provea la ley.²⁹⁷ Así, en virtud de esta disposición, se establece la jurisdicción mínima de la justicia de paz y se otorga a la legislatura la posibilidad de aumentarle la jurisdicción.

En cuanto a la apelación contra las resoluciones del juez de paz, se ventilan en los tribunales del condado, y deben ser admitidos en todos los casos civiles en que la condena sea por más de veinte dólares, y en todos los casos criminales que determine la ley,²⁹⁸ pero se tiene que realizar un nuevo juicio.

No compartimos esta visión de justicia pues consideramos que no hay una efectiva resolución de conflictos, lo que es necesario en la justicia municipal.

No es requisito ser abogado para ser juez de paz, sin embargo, se requiere que los jueces de paz asistan a un curso de 80 horas sobre sus actividades dentro del año en que inician sus actividades, y asistan a un curso de 20 horas los años subsecuentes.²⁹⁹

3. Venezuela

En Venezuela el marco normativo que rige los municipios se encuentra a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999.³⁰⁰ Allí se establece que con el fin de organizar políticamente a la República Venezolana, el territorio nacional se divide en estados, undistrito capital, dependencias federales y territorios

²⁹⁶ Capítulo 30, Sección 30.00006 del Código de Texas.

²⁹⁷ Artículo V, sección 19 de la Constitución del estado de Texas.

²⁹⁸ *Ídem*.

²⁹⁹ Capítulo 27, sección 27.005 del Código de Gobierno de Texas (*Texas Government Code*).

³⁰⁰ Visible en: <http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf>, consultado el 30 de agosto de 2011.

federales; el territorio se organiza en municipios. Dispone que la división político territorial será regulada por ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley.

La organización de los municipios como de las demás entidades locales es competencia exclusiva de los estados, deberá ser conforme a la Constitución, a las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados y la ley. Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.

Al igual que en Argentina, existen distintos regímenes municipales, en cuanto la organización, gobierno y administración, incluso en la determinación de competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. Estos regímenes se prevén en la legislación secundaria que desarrolla los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales. En particular dicha legislación establece las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena. Pero, en todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

El Poder Público Municipal se ejerce a través de cuatro funciones:

1. Función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración;

2. Función deliberante que corresponde al Concejo Municipal, integrado por concejales y concejales;
3. Función de control fiscal que corresponde a la Contraloría Municipal, en los términos establecidos en la ley y su ordenanza; y
4. Función de planificación, que será ejercida en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública.

Aunque no se hace referencia a una función jurisdiccional, destaca que constitucionalmente la justicia de paz corresponde a los municipios. Así, dispone la Constitución Federal que le compete al municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigna la misma Constitución y las leyes nacionales, en lo relativo a lo que concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros.
3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con

discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.

6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico; alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

Centrándonos en la Justicia de Paz, la Constitución dispone que sea la ley la que lo organice en las comunidades. En cuanto a los órganos que lo desarrollan, son jueces de paz, estos deben ser elegidos por votación universal, directa y secreta, conforme a la ley.

La ley secundaria que desarrolla el precepto constitucional relativo a la Justicia de Paz y que lo organiza es la Ley Orgánica de la Justicia de Paz.³⁰¹ Esta ley es una ley federal que tiene por objeto regular todo lo relativo a la Justicia de Paz. Dispone que en cada división territorial que se establezca en los Municipios haya un Juez de Paz,³⁰² que tendrá por función solucionar los conflictos y controversias que se susciten en las comunidades vecinales; y que corresponde a los Municipios prestar los servicios de la Justicia de Paz y determinar su organización conforme a esta ley. Así, en Venezuela se establece de manera clara y tajante el fin de la actividad jurisdiccional del municipio: solucionar los conflictos y controversias que se susciten en el ámbito municipal.

Así, El propósito fundamental del Juez de Paz es lograr la justicia del caso concreto y garantizar la convivencia pacífica de los miembros de la comunidad

³⁰¹Ley publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, el miércoles 21 de diciembre de 1994 Visible en: <http://www.mipunto.com/venezuelavirtual/leyesdevenezuela/leyesorganicas/LEYORGANICADELAJUSTICIADEPAZ.pdf>, consultado el 30 de agosto de 2011.

³⁰² Además, la misma Ley Orgánica de la Justicia de Paz, dispone que habrán dos conjueces que serán los que hayan obtenido el cuarto y quinto lugar en las elecciones; en caso de que no existieren, el juez de paz designará a personas que reúnan las mismas condiciones que la Ley exige para ser Juez de Paz. Los conjueces suplen las faltas de los jueces.

vecinal. Este precepto es muy importante, y debe ser el eje central en la función jurisdiccional, también en el caso México.

La actuación de los Jueces de Paz estará enmarcada dentro de los principios de oralidad, concentración, simplicidad, igualdad, celeridad y gratuidad.

La actuación del Juez de Paz se desarrolla mediante dos instrumentos de manera sucesiva, así la ley dispone que los Jueces de Paz procurarán la solución de los conflictos y controversias por medio de la conciliación y cuando ello no fuere posible, resolverán con arreglo a la equidad, salvo que la Ley imponga una solución de derecho; también resolverán conforme a la equidad cuando así lo soliciten expresamente las partes.

La crítica a la conciliación en Othón P. Blanco es que no hay una efectiva resolución de conflictos ya que si no hay conciliación se dejan a salvo los derechos para que a quien pertenezca los ejerza en la vía que corresponda si así lo decide. En el caso Venezuela, nuestra crítica no es válida en virtud de que cuando no hay conciliación se resuelve con arreglo a la equidad o conforme a derecho. Respecto a la equidad no lo consideramos un problema ya que se encuentra reconocido en la ley, por lo que consideramos que una resolución conforme a la equidad es también una resolución conforme a derecho.

En cuanto a la conciliación, los Jueces de Paz son competentes para conocer de todos aquellos conflictos y controversias que los interesados le presenten, sin más limitaciones que las derivadas del orden público y la ley; por la vía de equidad son competentes para conocer:

1. De todos aquellos conflictos y controversias sobre hechos que se deriven de la vida en comunidad vecinal y cuyo conocimiento no haya sido asignado a Tribunales de jurisdicción especial. En los casos de conflictos y controversias de contenido patrimonial, sólo conocerán de aquellos cuya cuantía no exceda de cuatro (4) salarios mínimos mensuales, siempre y cuando no se supere la cuantía máxima atribuida a los Tribunales ordinarios.

2. Del abuso en la corrección, la violencia y el maltrato familiar, así como de conflictos y controversias propias de la vida en familia que afecten la vida en comunidad, con la excepción de aquellos referidos al estado y la capacidad de las personas. Cuando el Juez de Paz considere que los hechos que le sean sometidos vulneran disposiciones legales cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción penal ordinaria o a jurisdicciones especiales, deberá remitir sus actuaciones al Juez competente.
3. De los conflictos y controversias no patrimoniales, relativos a la convivencia entre vecinos en materia de arrendamiento y de propiedad horizontal, salvo aquellos asignados a tribunales especiales o autoridades administrativas.
4. De los conflictos y controversias entre vecinos derivados de la aplicación de ordenanzas relativas a la convivencia vecinal y familiar, con la excepción de la materia urbanística y otras donde el cumplimiento esté sometido al control de los Tribunales de jurisdicción ordinaria, especial o contencioso-administrativa.
5. De aquellos conflictos y controversias que las partes le hayan confiado para decidir con arreglo al procedimiento de equidad.

Este conjunto de competencias del juzgado de paz abarca con un alto grado de completitud los conflictos que llamamos municipales por derivar de la convivencia diaria y cercana de los vecinos en el municipio, por lo que lo consideramos que puede constituir un interesante punto de partida para el caso México si le añadimos la justicia de barandilla.

Para ser Juez de Paz no se requiere ser abogado, basta con saber leer y escribir y ser de profesión u oficio conocido. Sin embargo, como en la experiencia de los Estados Unidos que estudiamos, se hace énfasis en la preparación de los jueces de paz y por lo tanto es requisito para ser Juez de Paz haber realizado un Programa Especial de Adiestramiento de Jueces de Paz.

Aunado a lo anterior, destaca que en la mencionada Ley Orgánica de carácter nacional se disponga la participación del Consejo de la Judicatura así

como de las universidades tanto públicas como privadas, y de otras organizaciones especializadas y las comunidades, en los Programas Especiales de Adiestramiento de Jueces de Paz, así como cursos de seguimiento y mejoramiento.

Por lo que se obvia que aun cuando el Juez de Paz no tiene que ser un profesional del derecho, debe ser una persona capacitada con los conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones. Pero no solo se exige la capacitación de los jueces, la mencionada ley dispone que el Municipio deba promover la realización de seminarios, foros, talleres y charlas para informar y educar a las comunidades sobre la justicia de paz. Para la realización de dichos eventos, los Municipios podrán solicitar el apoyo de organizaciones no gubernamentales y de las propias comunidades.

La participación de la universidades, institutos y otras organizaciones educativas puede ser más estrecha en la administración de justicia de paz ya que estas, entre otras cosas, podrán ayudar en el desempeño de las labores de los Jueces de Paz en cualquier parte del territorio de la República, colaborando directamente o estableciendo un régimen de pasantías para su cuerpo estudiantil.

Esta experiencia puede ser un importante aprendizaje ya que se involucra a las universidades y otros ámbitos de la sociedad tanto en la capacitación de los impartidores de justicia como en la capacitación de la población, lo que puede contribuir a la formación de efectivos ciudadanos.

Volviendo a los jueces de paz, son electos por los vecinos y de igual forma, su mandato puede ser controlado y revocado por los mismos. Lo anterior mediante el Referendo Revocatorio con iniciativa popular del veinticinco por ciento (25%) de su población electoral. Pero además de la iniciativa popular, se requiere que el Juez de Paz no se encuentre en alguna de las causales siguientes:

1. Observar una conducta censurable que comprometa la dignidad de su cargo.

2. Irrespetar los derechos de los miembros de la comunidad o los derechos humanos.
3. Observar conductas contrarias a la Ley.

Cabe mencionar que el cargo de Juez de Paz, así como el de suplente o Conjuez no es remunerado. Además se prohíbe que reciban dádivas o bonificaciones de las partes interesadas en el conflicto. Sin embargo, la comunidad puede colaborar con la gestión del Juez de Paz haciendo donaciones en especie de material de oficina. De esta manera se ofrece una opción para desterrar la corrupción vía la no remuneración, que se podría considerar en el caso México.

No obstante, los Municipios deben hacer el correspondiente apartado presupuestario en la respectiva Ordenanza para garantizar la dotación y funcionamiento de la Justicia de Paz, así como para la realización de programas de adiestramiento y difusión de la misma.

Como se mencionó anteriormente, la justicia de paz se desarrolla mediante la conciliación y la equidad de manera sucesiva, es decir, en las controversias de competencia del Juez de Paz, éste procurará por todas las vías posibles y de manera obligatoria la conciliación entre los interesados, de modo que los mismos resuelvan consensualmente sus problemas; cuando esto no fuera posible, entonces se resuelve mediante el procedimiento de equidad salvo que la ley disponga lo contrario.

En la fase conciliatoria, recibida la solicitud ante el Juez de Paz, éste deberá proceder a notificar personalmente a los interesados. De no ser posible la notificación personal, el Juez de Paz dispondrá fijar en la morada, en la oficina o negocio de la persona, en las oficinas o local donde despache el Juez y en algún lugar público, un cartel o aviso de notificación.

En los casos en los cuales el Juez de Paz lo considere conveniente podrá nombrar una Junta Interdisciplinaria de Conciliación³⁰³ para brindar apoyo

³⁰³ Esta junta se conforma de técnicos, peritos y demás profesionales o miembros de la comunidad sacados de listas proporcionadas al Juez de Paz por Asociaciones de Vecinos, otras organizaciones o miembros de la comunidad. Su participación es honoraria; artículo 39 de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz de la República de Venezuela.

psicológico, religioso, médico, legal o de trabajo social, a la persona o familiar que lo requiera; es decir, se involucra a la sociedad en la resolución de los conflictos.

Durante la fase de conciliación, el Juez de Paz podrá trasladarse al domicilio, residencia, habitación o lugar de trabajo de todas aquellas personas involucradas en la controversia. También podrá practicar notificaciones y solicitar ayuda de las autoridades competentes, así como pedir la colaboración de los demás miembros de la comunidad en procura de la conciliación; lo que rompe con la visión formalista del juzgador omnipotente, que no sale de su oficina, y además abre un camino hacia una justicia en donde se involucre el pueblo, una justicia más democrática.

Una vez agotada la fase conciliatoria sin que medie acuerdo, el Juez así lo declarará y en el mismo acto procederá a decidir conforme a la equidad, asegurando el derecho a la defensa de los interesados salvo que alguno quisiera presentar nuevas pruebas.

En este caso, el Juez de Paz, en la misma audiencia hará un recuento ordenado de los hechos de la controversia, podrá dictar las medidas provisionales que considere convenientes y abrirá un lapso de pruebas no mayor de cinco días hábiles, para su desahogo. Cumplido este lapso, el Juez de Paz decidirá conforme a la equidad dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al cierre de la instrucción.

Se recalca que en las actuaciones ante los Jueces de Paz no es obligatorio para las partes estar asistidas por abogados.

En cuanto a la pruebas, pueden servir todos los medios que no se encuentren expresamente prohibidos por la Ley y que se consideren conducentes para la demostración de las pretensiones. El Juez podrá valorarlas o desecharlas tomando en consideración la experiencia y el sentido común. Además, Si lo considera necesario, podrá trasladarse al lugar de los acontecimientos con el fin de formarse un criterio directo para su decisión. Asimismo, podrá preguntar y repreguntar a los interesados y testigos según el

caso en cualquier fase del procedimiento antes de dictar sentencia con base en la equidad. También podrá hacerse asistir por abogados, ingenieros, técnicos, peritos y expertos en materias afines a la naturaleza de la controversia planteada. Dicha asistencia será gratuita y no podrá diferir los lapsos establecidos para dictar sentencia.

El procedimiento ante el juez de paz puede terminar en la fase de conciliación, esto es cuando se logre la conciliación entre las partes; o con la sentencia en equidad. En la conciliación el procedimiento termina con la firma de un acuerdo, el cual tendrá valor de sentencia y deberá ser firmado por los interesados y por el Juez de Paz. Este acuerdo establecerá los derechos y obligaciones de cada interesado y los medios y plazos para ser cumplidos. El mismo no será revisable.

En caso de que la controversia se resuelva con arreglo a la equidad, la sentencia será dictada verbalmente por el Juez y se asentará por escrito en el expediente al finalizar la audiencia y dentro de los cinco (5) días siguientes se publicará, sin mayores formalidades que las exigidas por esta Ley. El fallo contendrá un resumen de los hechos y de los criterios que sirvieron de base para decidir con arreglo a la equidad.

Las sentencias de los jueces de paz son impugnables mediante dos vías: la revisión y la apelación. En las controversias de contenido no patrimonial procede el recurso de revisión a instancia de parte interesada dentro de los tres días hábiles siguientes; resuelve el mismo Juez de Paz que emitió la sentencia, conjuntamente con los suplentes o los conjueces según el caso. La decisión que se dicte de esta manera será obligatoria para las partes no habiendo otro recurso.

Por otro lado, en las controversias de contenido patrimonial, procede la apelación de la sentencia por la parte interesada ante el Juez de Paz, dentro de un lapso no mayor de tres (3) días hábiles. Interpuesta la apelación, el Juez deberá admitirla y remitir el expediente dentro de un lapso que no exceda de tres (3) días hábiles al Juez competente, quien deberá decidir conforme a equidad.

Las sentencias deberán contener un Capítulo denominado “De La Ejecución”, en donde se especifique en forma clara y precisa los plazos de ejecución y las autoridades u organismos nacionales, estatales y municipales llamados a darle cumplimiento. Esto quiere decir que la actividad jurisdiccional no se agota en declarar el derecho, sino que implica restituir en su derecho a quien corresponda.

Una vez agotado el procedimiento voluntario y para asegurar lo decidido, el Juez de Paz podrá dictar medidas ejecutivas, a cuyos efectos las autoridades competentes estarán obligadas a prestar el apoyo que requiera.

Quien incumpliere el mandamiento contenido en la sentencia, siempre que la misma no verse sobre obligaciones patrimoniales, será sancionado con arrestos continuos de uno (1) hasta siete (7) días. El arresto puede conmutarse por multas o trabajos comunitarios y se dará preferencia a estos últimos, procurando no alterar la vida familiar o social del afectado. Las multas deberán ser enteradas en el Fisco Municipal, a los fines del financiamiento de la Justicia de Paz.

VI. RESCATE DE LA JUSTICIA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

En una conferencia sustentada por el Licenciado José Rivera Pérez Campos, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados el 17 de noviembre de 1966, hablando de la justicia como necesidad en los municipios, destacó:

“Tal hambre y tal sed más se confrontan en la vida municipal que en cualquier otro ámbito; porque en ella se dan los problemas de la vida cotidiana y habitual de la convivencia, de la vecindad y es donde surge la infinidad de problemas pequeños, pero continuos, que afectan la vida intrascendental y ordinaria. Porque es en la vida municipal, por tanto, donde se da, así sea en cuestiones nimias, el más frecuente trato con las autoridades y con la mayor número de personas; y según el trato que se reciba de las autoridades, es que se forma el clima o ambiente propicio o adverso a las instituciones y a las autoridades, que es de quienes se espera que calmen esa hambre y esa sed de justicia. Según sea ese ambiente, así habrá fe o escepticismo en cuanto a instituciones y autoridades siendo básico que exista confianza en ellas, para mayor solidez de la solidaridad social y de la fortaleza de nuestra Nación, justamente porque ésta se expresa a través de sus instituciones”³⁰⁴.

Aunque esta afirmación se hizo en el lejano año de 1966, antes de las reformas municipales de 1976, 1977, 1983, 1987, 1999, 2001, 2008 y 2009, sigue vigente. La justicia municipal sigue relegada y no acierta a dar solución a los múltiples conflictos sociales ocasionados por los roces humanos de la interacción social en el ámbito municipal, es decir la justicia municipal no constituye un soporte con fuerza suficiente que garantice la convivencia pacífica y la tranquilidad de las personas en el territorio municipal. Pues como hemos mencionado anteriormente, estos conflictos, aunque parezcan insignificantes, necesitan de una solución de autoridad que sea expedita y sin tantos formalismos para evitar una descomposición del tejido social, favoreciendo la sensación de seguridad y la confianza en las autoridades nulificando la posibilidad de que el contexto se vuelva permisible para la comisión de ilícitos de

³⁰⁴ Rivera Pérez Campos, José, *La justicia en los municipios*, México, Librería de Manuel Porrúa, S.A., 1968, p. 5.

gran impacto, ya que un ambiente contrario constituye un obstáculo para el desarrollo humano de la sociedad

En este contexto, tal y como lo estableció Pérez Campos hace más de 50 años, el quebranto de las normas de convivencia en los municipios resulta la iniciación de la desconfianza en las instituciones, por lo tanto, es allí, en el municipio, donde debe vigilarse la efectividad de las normas de convivencia.³⁰⁵

Además, es importante destacar que la autoridad municipal es la más cercana a la población y por lo tanto de la que más inmediatamente se buscan resultados. Para ilustrar lo anterior veamos dos ejemplos:

Un martes 19 de octubre de 2010, en Ozumba, uno de los 125 municipios del Estado de México, ocurrió un incidente de intento de linchamiento de un joven de 20 años de edad, que además dejó daños a vehículos y oficinas públicas, incluido el palacio municipal. Asimismo, la casa del alcalde fue apedreada y saqueada por los pobladores por lo que la vivienda del edil y el palacio municipal tuvieron que ser resguardadas. Los residentes de Ozumba responsabilizaron al presidente municipal afirmando que desde que asumió el cargo un año antes, se incrementó el índice delictivo en la localidad.³⁰⁶

De manera similar, un mes y medio antes, el 31 de agosto de 2010, en el municipio de San Agustín Tlaxiaca, estado de Hidalgo, habitantes del municipio intentaron linchar a familiares de un presunto delincuente. Cabe mencionar que familiares de la víctima de violación y asesinato se manifestaron en la presidencia municipal para exigir el apoyo de las autoridades municipales, y ante lo que consideraron negligencia y falta de atención del alcalde, los habitantes amenazaron con linchar a familiares del presunto responsable. Presuntamente, el presidente municipal se negó a brindar apoyo argumentando que no era su competencia.³⁰⁷

³⁰⁵ Cfr. Rivera Pérez Campos, José, *La justicia en los municipios*, op. cit., p. 26.

³⁰⁶ Ver nota de Emilio Fernández Román, Fallido linchamiento deja destrozos en Edomex, publicado en El Universal Estado de México, el 20 de octubre de 2010, visible en: <http://www.eluniversaledomex.mx/home/nota8216.html>, consultado el 15 de enero de 2011.

³⁰⁷ Ver notas de Dinorath Mota, Intentan linchar a familia de presunto violador en Hidalgo, publicado en El Universal.mx, el 03 de septiembre de 2010, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/706237.html>, consultado el 15 de enero de 2011; y Joel Sánchez Rodríguez, Intentan linchar a familia en Tlaxiaca, publicado en Radar Político, el 03 de septiembre de 2010, visible en:

Por un lado estos incidentes muestran el hartazgo de la sociedad y la falta de confianza en las autoridades,³⁰⁸ pero por otro lado, llama la atención que en ambos casos se esperaban respuestas de la autoridad municipal cuando en realidad se trataba de actos que entran dentro del ámbito penal y la autoridad encargada de resolverlos era la estatal, lo que no implica que la autoridad municipal no deba intervenir al menos en un principio. Lo que queda claro es que los mecanismos y procedimientos de la justicia municipal tienen que ser efectivos e ir más allá de la justicia de barandilla, sin menospreciar la importancia de ésta. No hay que olvidar que el municipio es escuela de la democracia y de la ciudadanía. Para Jean Jacques Rousseau si se crean ciudadanos, se tiene todo lo que se necesita, sin ellos solo se tienen esclavos degradados desde los gobernantes del Estado hacia abajo.³⁰⁹ Lo que necesita los estado mexicano son verdaderos ciudadanos, y estos sólo se pueden crear desde el municipio.

Al hablar del rescate de la justicia municipal y la institucionalidad partimos de dos premisas que se siguen una de otra: Aceptamos que el fin del municipio es la solución de problemas de la comunidad entre esto de los conflictos ocasionados por el roce constante de la vida en comunidad para la sana convivencia, propiciando un ambiente apto para el desarrollo de los individuos abonando a la institucionalidad de la nación; y la necesidad de una justicia municipal eficaz.

Si nos ponemos en la posición del ingeniero social del que habla Popper y nos preguntamos respecto de la justicia municipal, ¿si nuestro objetivo es la

<http://joelsan.wordpress.com/2010/09/03/intentan-linchar-a-familia-en-tlaxiaca/>, consultado el 15 de enero de 2011.

³⁰⁸ “Este hecho es fundamentalmente un producto de la impunidad y de la falta de confianza en el sistema de impartición de justicia y una respuesta al acceso desigual a las instancias responsables de proporcionar seguridad y vigilar el cumplimiento de la ley (...) La legitimidad del orden político estatal y de su sistema normativo dependen mucho de la manera como la población juzga, asume y obedece a partir del modo en que las instituciones públicas logran penetrar en los distintos grupos sociales y en las prácticas cotidianas, y no solamente en el ámbito formal mayor”, Godínez Pérez, “Elisa, Linchamientos. Una Interpretación”, en *El extranjero. Revista de la Facultad de Derecho UNAM*, México, Agosto 2010.

³⁰⁹ “... create citizens, and you have everything you need; without them, you will have nothing but debased slaves, from rulers of the State downwards.”, Jean-Jacques Rousseau, “The health giving air of liberty. A book of Readings”, en Arblaster, Anthony and Luke Steven, *The Good Society*, Estados Unidos de Norteamérica, Harper Torchbooks, 1972, p. 28.

resolución de los conflictos que resultan de la convivencia diaria, es la institución de la justicia municipal bien diseñado y organizado para servir ese fin?³¹⁰ La respuesta es obvia, como hemos visto a lo largo de este trabajo el diseño y organización de la justicia municipal de Othón P. Blanco, no es apta para solucionar las controversias municipales, ya que no cumple con los valores de justicia, imparcialidad, efectiva resolución de conflictos, paz social y estabilidad.

Entonces, tenemos que preguntarnos ¿Cómo tiene que ser el diseño y la organización de las instituciones municipales para que cumpla con los valores de justicia, imparcialidad, efectiva resolución de conflictos, paz social y estabilidad, y cumpliéndose estos valores resuelva los conflictos municipales transformándose en un espacio que permita el sano desarrollo comunitario y social, al encausar los conflictos vecinales y municipales en el ámbito de la institucionalidad, incidiendo en el desarrollo de los ciudadanos, del municipio en general y abonando a la institucionalidad de la nación.

Para pensar en tal institución, hay que reconocer y tomar en cuenta algunas realidades ineludibles del municipio mexicano. Es verdad que la justicia municipal ha sido relegada y que no se le da la importancia necesaria.

También es verdad que de los más de 2,400 municipios en México, muchos están en condiciones precarias y no tienen la capacidad de dotarse de los servicios más básicos, como tampoco de lo concerniente a la solución de conflictos vecinales.

Refiriéndose a la coexistencia del municipio indígena y el municipio español en la nueva España, Ignacio Burgoa señala que esto se aceptó durante la colonia para mantener la división clasista que pugnaba por el aislamiento de los conquistados y por la superioridad del español. Considerando lo anterior, Rafael Loret de Mola se pregunta “¿no será esta premisa la que en la mentalidad del

³¹⁰ Popper establece que el ingeniero social y el tecnólogo apenas ponen interés en el origen de las instituciones, o en las intenciones originales de sus fundadores, al contrario, ven el problema de la siguiente manera. ¿Si tal y tal son nuestros objetivos, es esta institución bien diseñada y organizada para servir tales fines? : “(...) *The social engineer and technologist, on the other hand, will hardly take much interest in the origin of institutions, or in the original intentions of their founders (...). Rather, he will put his problem like this. If such and such are our aims, is this institution well designed and organized to serve them?*” Karl R. Popper, *The open society and its enemies. Volume I the spell of Plato 5th edition (revised)*, New Jersey, Princeton University Press, 1971, p. 23.

explorador contemporáneo sugiera la necesidad de sostener a los municipios sin recurso para mantenerlos alejados de la civilización y sumidos en el abandono y la incomunicación, para poder ejercer sobre ellos la fuerza política?³¹¹

Es obvio que todos los municipios en México no tienen la misma capacidad, y por lo tanto no pueden desarrollar las mismas funciones, parece un error hablar de municipio como de un ente refractario en donde cada uno es replica de los demás.

El municipio pobre no puede ser abandonado, ni con la excusa del municipio libre. Recordemos que el eje es la persona humana, y cuando el municipio no puede cumplir, el estado y la federación tienen que suplir la deficiencia. Así, un primer desliz es tratar a todos los municipios como se tuvieran las mismas condiciones de existencia.

Como lo destaca Efraín González Luna al referirse a la organización social, cada uno de sus instituciones sociales tiene una función propia y medios para cumplirla mejor que cualquier otra; por natural distinción le corresponde satisfacer determinado lote de exigencias y los objetivos, que quedan fuera de su capacidad son asumidos por otra dotada de los elementos necesarios para tales efectos. Sin embargo, la posterior se apoya en la anterior y está obligada a respetarla y a reconocerle su autonomía en sus actividades específicas, a suplir sus deficiencias sin invadirla ni mutilarla ni frustrarla. Establece que sólo de esta manera hay orden y salud en la sociedad.³¹²

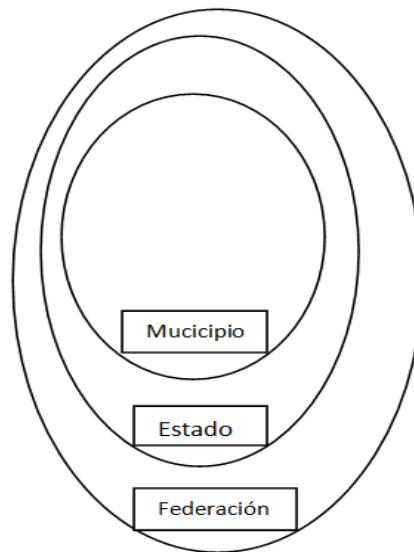
Así, el municipio tiene su propio lote de exigencias y objetivos, entre ellos el resolver los conflictos de la vida cotidiana, porque es la institución que por su cercanía al pueblo es la más apta para cumplir esa función, sin embargo, cuando no puede hacerlo, la entidad federativa al que pertenece debe suplirlo.

Se puede explicar al municipio como un círculo primario y autónomo de convivencia que pertenece a un círculo más amplio, en este caso al estado, que

³¹¹ Loret de Mola, Rafael, *Problemática del Municipio sin recursos*, México Textos Universitarios S.A., 1976, p. 15.

³¹² Cfr. González Luna, Efraín, Obras, *El municipio mexicano y otros ensayos*, México, Ius, 1974, T. 2, p. 30.

a su vez se integra dentro del círculo más amplio que es la nación mexicana;³¹³ así, no podemos perder de vista que tanto los municipios, como las entidades federativas y el estado mexicano son sólo instrumentos, y que en principio y última instancia, lo más importante es el ser humano, por lo tanto estos instrumentos valen en tanto pueden lograr su cometido que es el bien común, en consecuencia estos medios, por el fin que persiguen que es el mismo, tienen que cooperar y coordinarse entre sí, porque además forman un todo:



Como se advierte, la federación, como unidad territorial superior, contiene a los Estados que la integran y éstos, a su vez, contienen a los municipios. La imagen muestra además las asimetrías que se pueden establecer entre el “todo” y las “partes”. Reconociendo la diferencia que existe entre los distintos municipios, debemos recordar las palabras de Antoine De Saint-Exupéry, cuando sostiene que no debe exigirse de todos lo mismo sino de cada uno sólo lo que pueden dar de sí, ya que lo que se pide debe de ser razonable, y se debe de esperar a que las condiciones sean favorables para exigir.³¹⁴

³¹³Cfr. Rivera Pérez Campos, José, *La justicia en los municipios*, Op. cit., p. 8.

³¹⁴En *El Principito*, se relata que cuando el Principito llegó al asteroide habitado por un rey le pidió ver una puesta de sol, el rey respondió: (...) *Debe exigirse de cada uno lo que éstos pueden dar de sí. La autoridad se apoya ante todo en la razón (...) La exigiré, pero mi ciencia de gobernar me obliga a esperar que las condiciones sean favorables.* Saint-Exupéry, Antoine De, *El principito*, (trad. José VillalbaPinyana) 2ª ed., México, Editora Latinoamericana, S.A., 1998, p. 49.

Así, a algunos municipios, los que tengan la capacidad, podrá exigírseles más que a aquellos que no tienen la capacidad, sin embargo todas las personas, tienen el derecho a la justicia pronta y expedita conforme al artículo 17 constitucional; pero además eficiente. Destaca Juan Enrique Vargas Viancos que la idea de eficiencia está íntimamente vinculada a la idea de la escasez, sin embargo, siendo que la justicia es un tema de principios, de valores de carácter trascendente, debe cumplirse sin ningún tipo de consideración externa ni transacción. Establece que “la justicia hay que establecerla para todos los casos, sin limitaciones de ningún tipo, incluso en el nivel de costos”.³¹⁵

Sin embargo, es necesario que se revierta la tendencia de la creación de más municipios. Es importante que se crean nuevos municipios solo cuando se compruebe que objetivamente tienen la capacidad de satisfacer necesidades mínimas de su población. Lo que nos lleva también a la necesidad de que los municipios cuenten con autonomía económica.

Resulta interesante para este problema el derecho comparado. Vemos como en Argentina y Venezuela se reconoce que los municipios se encuentran en condiciones variadas y por lo tanto existen diferentes categorías de municipios, con distintos grados de autonomía y por lo tanto distintas facultades, según la capacidad del municipio. Por lo anterior, una de nuestras primeras propuestas sería que en México se establezcan objetivamente categorías de municipios. No pretendemos en este trabajo especificar cuáles serían las categorías de municipios, porque reconocemos que el tema de este estudio no es suficiente para diseñar los pormenores de esa clasificación, sin embargo, estimamos que deberían tomarse en cuenta las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos propios o autosuficiencia económica, ubicación geográfica, elementos históricos y culturales, entre otros, sin olvidar sus aspectos orográficos e hidrográficos.

Destacamos que se necesita una reforma al 115 constitucional para que se establezca de manera explícita la función jurisdiccional de los municipios no

³¹⁵ Cfr. Vargas Viancos, Juan Enrique, Eficiencia en la Justicia, en Luis Pásara (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM-IIIJ, 2004, pp. 456 y 457.

limitado a lo contencioso administrativo, o la posibilidad de ésta cuando algún municipio cuente con las condiciones necesarias para ejercerla.

Otra realidad que se hace evidente en este trabajo es la falta de un significado uniforme de la justicia municipal. Como lo demuestra este estudio, el municipio se ha quedado con la justicia de barandilla, el recurso administrativo en sede administrativa y el contencioso administrativo en algunos casos, estos dos últimos en los cuales también participa la justicia estatal. En el caso del municipio de Othón P. Blanco, solo está la justicia de barandilla y el recurso administrativo en sede administrativa.

Sin embargo, también se le llama justicia municipal a la justicia de paz y menor a cargo de los poderes judiciales de los estados. Estamos de acuerdo que a estas formas de “impartir justicia” se les llame justicia municipal en virtud de que resuelven controversias vecinales propias de la cotidianidad y roces de la vida municipal.

La justicia municipal es más que justicia de barandilla, y sea que el estado o el municipio se encargue de resolver las controversias vecinales o municipales, se debe hacer en juzgados accesibles territorial e económicamente, y con las características que se requieren para tales controversias: oral, sumario, expedito o oportuno, anti-formal, pero legal e institucional.

Para ayudar en este enfoque de justicia municipal recurrimos al caso Venezuela. Así vemos que en ese país, la justicia de paz corresponde a los municipios. Pero lo que más llama la atención es el tipo de controversias que resuelve. Su objetivo es lograr la justicia en el caso concreto solucionando conflictos y garantizando la convivencia pacífica. Entre las controversias que resuelve son las que se derivan de la vida en comunidad vecinal, el maltrato familiar, conflictos y controversias no patrimoniales relativas a la convivencia entre vecinos y controversias entre vecinos derivados de la aplicación de ordenanzas relativas a la convivencia vecinal y familiar. Este tipo de controversias, como se ha insistido a lo largo del trabajo, necesitan respuestas inmediatas, y no cabe la lógica de las horas hábiles e inhábiles.

El problema de los municipios pobres también hace evidente la necesidad de la cooperación entre los distintos niveles de gobierno. Y aunque el caso Estados Unidos difiere en cuanto a que allí solo existen dos niveles de gobierno- el federal y el estatal- y el sistema judicial estatal es unificado incluyendo a los tribunales municipales y de mínima cuantía, incluso los tribunales que resuelven controversias sobre ordenamientos municipales (justicia de barandilla), la cooperación entre los tribunales municipales y los de los condados o estatales es interesante.

En caso del estado de Nueva Jersey, los municipios pueden acordar que los casos de competencia municipal se ventilen en tribunales del estado; de igual forma los municipios pueden establecer tribunales municipales y acordar que el tribunal del estado asigne un magistrado del estado que funja como juez municipal.

Esto es interesante especialmente porque los municipios no tienen un órgano judicial sino sólo órganos ejecutivos y legislativos o deliberantes. Lo anterior sin que importe que aceptemos o no que los municipios, al dirimir contiendas, ejercen una efectiva función jurisdiccional. Nuestra propuesta para enfrentar esta situación, es que cuando el municipio pueda aprovechar su infraestructura y cuando no pueda el estado correspondiente o la federación en ciertos casos, a través de convenios de coordinación, lo suplan.

El municipio de Othón P. Blanco no tienen facultades de resolver muchos problemas vecinales y municipales pero, o el poder judicial estatal puede comisionar a jueces para que laboren en instalaciones municipales para tratar estos asuntos y que funcionen las 24 horas del día los 365 días del año, como lo hacen los jueces calificadores municipales de Othón P. Blanco, o, el poder judicial federal acuerda y capacita a los funcionarios municipales para que resuelvan las controversias, o por lo menos inicien el proceso de resolución de estos asuntos. En este caso los funcionarios municipales responderían ante el poder judicial estatal para efectos de estos asuntos.

Esta cooperación no es novedosa pero ofrece muchas oportunidades de explotación. Un ejemplo de cómo la justicia de barandilla y la justicia ordinaria

cooperan lo ofrece el caso Distrito Federal que aunque allí no hay municipios establece bases para una reflexión.

En 2008 se facultó a los jueces cívicos del Distrito Federal para intervenir cuando se causan daños culposos con motivo del tránsito de vehículos.³¹⁶ Así, a partir de ese año, el artículo 25 fracción XVIII de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal establece que: *son infracciones contra la seguridad ciudadana: Causar daño a un bien mueble o inmueble ajeno, en forma culposa y con motivo del tránsito de vehículos.*

Los artículos 77 bis a 77bis 7 adicionados en el 2008 establecen el procedimiento en casos de conflictos derivados del ilícito de daños culposos causado con motivo del tránsito de vehículos.

En el procedimiento ante el juez calificador, éste procura el avenimiento entre las partes, cuando se llegue a un acuerdo, se hace constar por escrito en un convenio que trae aparejada ejecución vía apremio ante los juzgados civiles del Distrito Federal. En caso contrario, el agraviado puede presentar demanda que se pone a disposición del Juez de Paz Civil; o si no está de acuerdo con el dictamen emitido por los peritos adscritos a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal (monto mayor del 20% en reparación de daños), se dejan a salvo sus derechos para que los haga valer por la vía que estime conveniente.

Si los elementos de prueba ofrecidos por las partes o allegados al Juez no es posible determinar quién es el responsable del daño causado, no se aplicará multa alguna y se devolverán los vehículos, quedando a salvo los derechos de las partes para hacerlos valer por la vía procedente.

Lo que debe quedar claro es el objetivo de la colaboración, no es desahogar a los juzgados estatales sino resolver las controversias municipales de manera oportuna, por lo que sean los municipios o los estados los

³¹⁶Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan el Código Penal para El Distrito Federal; la Ley de Cultura Cívica Del Distrito Federal; El Código Civil Para El Distrito Federal; el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; la Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal y la Ley Orgánica Del Tribunal Superior De Justicia del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial Del Distrito Federal el 13 de Marzo de 2008.

encargados de la resolución, deben tomarse en cuenta la naturaleza de los conflictos.

Otro problema de la justicia municipal de Othón P. Blanco, y de otros municipios, es la falta de autonomía en las resoluciones que se emiten, y aunque la normatividad establezca que los jueces calificadores municipales son autónomos, al ubicarlos dentro de la administración pública centralizada municipal, se hace imposible ejercer esa autonomía. Para lograr la autonomía adecuada del juzgado municipal proponemos que se constituyan en órganos descentralizados o en un ente autónomo de la administración pública municipal. Esto además les aseguraría un presupuesto propio. En municipios con las condiciones adecuadas hasta se podría considerar un órgano judicial con competencias específicas en materia de justicia municipal.

Además, para dar vigencia a los medios de impugnación en sede municipal, se propone la constitución de un tribunal municipal de dos instancias, siguiendo el modelo del tribunal municipal de Torreón, Coahuila, con la diferencia de que la segunda instancia se integre por tres magistrados municipales como en León y no por integrantes del ayuntamiento. La competencia de los jueces municipales será por faltas a los reglamentos municipales, y por controversias municipales o vecinales en materia civil de menor cuantía y penal de menor grado conforme a acuerdos que con el Poder Judicial Estatal. Los magistrados de segunda instancia conocerán de las controversias entre la administración pública municipal y los gobernados.

Otro aspecto que impacta en la autonomía del juzgado municipal es el nombramiento de los jueces por parte del ayuntamiento a recomendación de presidente municipal para el periodo de funcionamiento del ayuntamiento.

Se propone que si bien ésta sea el proceso de nombramiento, que su periodo de gestión no se limite a los tres años de funcionamiento del Ayuntamiento que los nombró y que además su renovación sea escalonada. Esto por un lado evitaría que estén sujetos a los caprichos del ayuntamiento que los nombró lo que les otorgaría más autonomía, pero también haría posible su

profesionalización. Además, se puede considerar la opción de que los jueces sean elegidos por los votantes del municipio.

Lo que nos lleva al problema de la efectiva administración de justicia municipal. La competencia del juzgado municipal de Othón P. Blanco en controversias vecinales y municipales sólo da lugar a la conciliación cuando ambas partes estén de acuerdo, y aun si esto fuera el caso, los convenios no son ejecutivos.

Es importante que en los conflictos municipales se busque la conciliación y que se empleen “medios alternativos de justicia”, pero también, en caso de que no suceda, es conveniente que se resuelva el caso concreto por la misma autoridad municipal, y no que se dejen a salvo los derechos para que se acuda a los juzgados ordinarios. Y en caso de que haya conciliación que los convenios sean ejecutivos. Es importante que todo derecho vaya acompañado de un medio procesal idóneo para hacerlos valer: su garantía.

Es inaceptable que haya sólo un juzgado calificador municipal que sirva a todo el municipio de Othón P. Blanco. Además, no hay juzgados de paz y el centro de justicia alternativa se encuentra en Chetumal, capital del estado de Quintana Roo, y centro del Municipio de Othón P. Blanco. Los juzgados de primera instancia también se encuentran en la ciudad de Chetumal, por lo que independientemente del tiempo que se tardan los procedimientos, son inaccesibles en cuanto a distancia para muchos de los habitantes del municipio.

Como lo establecen Mauro Capelletti y Bryant Garth,³¹⁷ el acceso a la justicia no se define con facilidad, sin embargo muestra dos propósitos básicos del sistema jurídico, mediante el cual se hacen valer derechos y se resuelven disputas, que consideramos también aplican a la justicia municipal. En primer lugar, el sistema debe ser accesible a todos, y segundo, debe dar resultados tanto individual como socialmente justos.

En cuanto al Ministerio Público, hay cinco agencias en la ciudad de Chetumal, una central y cuatro especializadas; además, hay cinco agencias

³¹⁷Capelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 9 y 10.

foráneas en distintos puntos del municipio (Calderitas, Pucté, Subteniente López, Mahauai e Infonavit Proterritorio). También hay una agencia del Ministerio Público especializada para adolescentes y una unidad móvil que da atención a los poblados de Sergio Butrón Casas, Altos de Sevilla y Otilio Montaña.

Esta Infraestructura del Ministerio Público puede ser aprovechada. Por medio de la coordinación entre municipio y estado, en las agencias foráneas debe haber jueces municipales que atiendan y resuelvan controversias municipales. En tanto actúen como jueces calificadores, se les tendrá como funcionarios municipales; y en tanto intervengan en cuestiones civiles y penales de menor cuantía y menor grado, deben responder ante el poder judicial del Estado.

En resumen, lo que se necesita es la vigencia de la democracia jurisdiccional. Democracia como gobierno del pueblo y jurisdicción como la función de dirimir controversias. Es decir, si el municipio es escuela de la democracia, todos los vecinos del municipio se deben involucrar con todo lo referente a lo municipal. Así, desde el punto de vista de los sujetos, debe haber universalidad en el acceso a la justicia. Asimismo, desde el punto de vista del impartidor de justicia, se debe diversificar y no reducirse al licenciado en derecho. Involucrar a los vecinos implica enseñanza en cultura cívica y en el respeto a la ley, además de la resolución de los conflictos por la vía institucional. La democracia jurisdiccional también implica diversificar los mecanismos o procedimientos para aplicar la justicia, es decir alejarse del formalismo cuadrado, pero siempre respetando la ley.

VII. CONCLUSIONES

Primera. En el presente trabajo analizamos diversos conceptos de importancia para nuestra investigación: valores, justicia, paz social, estabilidad, eficacia y eficiencia, orden y seguridad pública, administración activa y contenciosa, función administrativa y función jurisdiccional, sistema de administración de justicia municipal, conflictos municipales, faltas de policía e infracciones, sanción administrativa y legalidad; con el propósito de fijar el uso que se le dio en el trabajo a los conceptos y así obtener un marco uniforme de operación del valor social de la justicia en el marco del municipio.

Segunda. Destacamos que la Constitución contiene valores sociales, y que esos valores deben trasladarse en fondo y forma hasta la base de la pirámide jurídica. Después de analizar la historia del municipio, destacamos que es el núcleo de la sociedad, también advertimos que para la justicia municipal son de gran importancia los valores sociales, entre ellos el de la justicia como imparcialidad, o efectiva resolución de conflictos, paz social y estabilidad.

Tercera. Respecto al o fin del municipio, destacamos que su problema es similar al del Estado, por lo tanto su fin también es similar, entonces se debe partir de la teoría del Estado, para aplicarla al municipio. En este sentido el fin del municipio es también el bien común pero de una sociedad local.

Decantado lo anterior, y siguiendo a Héctor González Uribe, señalamos que el municipio debe crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que habitan en su territorio alcancen la perfección a que aspiran o puedan aspirar según su naturaleza racional.

Cuarta. También señalamos que la administración de justicia municipal debe resolver las controversias municipales y así contribuir al fin del municipio asegurando la paz, la convivencia, y el desarrollo de las personas.

Asentamos que la trascendental tarea social del sistema de administración de justicia municipal es componer los conflictos de intereses ocasionados por las interacciones en el ámbito municipal, ya sea entre individuos o entre estos y los órganos municipales respetando los derechos humanos.

Quinta. Advertimos que en México, la justicia municipal es concebida desde dos perspectivas. La primera apunta a los procedimientos realizados por la autoridad judicial estatal con competencia dentro del territorio de un municipio y tiene como objeto el conocimiento y resolución de las controversias civiles y penales, de menor cuantía en caso civil y de menor gravedad en caso penal. La otra perspectiva considera a la justicia municipal como la función realizada por autoridades municipales formalmente administrativas y cuyo objeto es el conocimiento de las infracciones a la reglamentación propiamente municipal.

Sexta. Nos ocupamos del marco jurídico de la función jurisdiccional del municipio. Partimos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente considerando los artículos 115 y 21 constitucionales, pasando por las leyes de las legislaturas locales en materia municipal hasta llegar a la normatividad propiamente municipal.

Consideramos pertinente hablar de división de funciones en el ámbito municipal, pues aunque no se identifiquen claramente poderes en el municipio, si se pueden identificar las tres funciones gubernativas.

Encontramos que la justicia municipal trasciende la justicia aplicada por autoridades municipales por conflictos regulados por ordenamientos municipales. Asuntos civiles de menor cuantía y penales de menor gravedad, la justicia indígena, la justicia alternativa y la justicia administrativa estatal, también son competentes en conflictos municipales.

Séptima. Observamos que al municipio de Othón P. Blanco le corresponde únicamente la justicia de barandilla, y el recurso de revisión en sede administrativa. La justicia de barandilla en el municipio de Othón. P. Blanco, le corresponde al Ayuntamiento, y se realiza a través del Juzgado Municipal. Encontramos que la actuación de los jueces al calificar faltas a la normatividad municipal no comprende actos de control de legalidad; y que los jueces calificadores no son autónomos.

Hallamos otros aspectos que demuestran la disfuncionalidad de la justicia municipal en el municipio de Othón P. Blanco: aspectos que rompen con la armonización de la normatividad municipal; discriminación; atribuciones que no

le corresponden al municipio; falta de actualización de las normas; recursos humanos escasos; difícil acceso a la justicia; y poca importancia asignada al juzgado municipal.

Se concluye, que la justicia municipal en el municipio de Othón P. Blanco no es adecuada y que no cumple con los valores de justicia, imparcialidad, efectiva resolución de conflictos, paz social y estabilidad.

Octava. Para contar con mayores herramientas para el diseño de una justicia municipal eficaz, intentamos una breve experiencia de derecho comparado a nivel nacional e internacional. Analizamos los municipios de Torreón, Coahuila; León, Guanajuato y Palenque, Chiapas en el ámbito nacional; y a Argentina, Estados Unidos de Norte América y Venezuela, en el ámbito internacional.

Novena. A lo largo del trabajo se demostró que la justicia municipal esta relegada y no acierta a dar solución a la multiplicidad de conflictos sociales ocasionados por los roces de la interacción humana en el ámbito municipal, lo que, al no cumplir su finalidad, constituye un obstáculo para el desarrollo humano de la sociedad

Establecimos que debe hacer en juzgados accesibles territorial e económicamente, y con las características que se requieren para tales controversias: accesible oral, sumario, expedito o oportuno, antiformal, pero legal e institucional.

Décima. Después de ver la problemática de la justicia en el ámbito municipal y considerando las experiencias de derecho comparado, hacemos varias propuestas:

1. Que en el municipio de Othón P. Blanco se constituya un tribunal municipal de dos instancias, siguiendo el modelo del tribunal municipal de Torreón Coahuila, salvo que la segunda instancia se integre por tres magistrados municipales como en el municipio de León y no por integrantes del ayuntamiento.
2. Que en México se establezcan objetivamente categorías de municipios.

3. Que cuando sea posible se aproveche la infraestructura del municipio y cuando no pueda que el estado lo supla.
4. Que el Juzgado Municipal se constituya como órgano descentralizado o como ente autónomo.
5. Que el periodo de gestión de los jueces municipales no se limite a los tres años de funcionamiento del Ayuntamiento que los nombró y que además su renovación sea escalonada.
6. Que haya una efectiva vigencia de la democracia jurisdiccional.

BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA, LEGISGRAFÍA Y CIBERGRAFÍA

- Abbagnano Nicola (Trad. Alfredo N. Galletti), Diccionario de Filosofía, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Alonso, Martin, Enciclopedia del Idioma, t II, correspondientes a las letras de la “N” a la “Z”.
- Andrade Sánchez, J. Eduardo. Derecho Municipal, México, Oxford University Press, 2000.
- Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos, 3ª ed., México, SEGOB, 2008.
- Aragón Salcido, María Inés, El Municipio en México, ¿Bases normativas o reglamentos autónomos?, México, Instituto Sonorense de Administración Pública.
- Aranguren, José Luis, “Ética”, en Revista de Occidente, 4ª ed., Madrid, Alianza, 1968.
- Araujo, Alfredo, Introducción a los problemas de la axiología, México, SUA-FFyL-UNAM, 2006.
- Aristóteles (Trad. Gómez Robledo, Antonio), *Ética Nicomaquea * Política*, 12ª ed. Porrúa, México, 1989.
- Aristóteles, *Ética Nicomaquea política* (versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo), México, Porrúa, 11ª ed., 1985, Libro V-X.
- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco.
- Bidart Campos, Germán, Manual de la constitución reformada, Buenos Aires, Editorial. Ediar, 1996, T. I.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, La seguridad pública Municipal. Guía técnica 16, 3ª ed., México, INAP-SEDEMUN, 1995.
- Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.
- Cohen, Stanley. Visions of Social Control: Crime, Punishment, and Classification, Nueva York, Blackwell, 1985.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Constitución de la Provincia de Neuquén

Constitución del estado de Texas

Constitución Española de 1978, visible en:
<http://www.boe.es/consultas/enlaces/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Coahuila.

Constitución Política del Estado de Guanajuato.

De la Fuente, Horacio, Orden público, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2003.

Dorantes Tamayo, Luis, Teoría del proceso, 8 ed., México, Porrúa, 2002.

Dromi, José Roberto, Instituciones de derecho administrativo, Buenos Aires, Astrea, 1983.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Omeba, 1964, t. XIX.

Ferrajoli, Luigi, Derecho y Razón, p. 698.

Fernández Ruiz, Jorge, "Participación del municipio en la impartición de justicia administrativa", en Fernández Ruiz, Jorge (Coords), Contencioso administrativo. Culturas y sistemas jurídicos comparados, México, UNAM-IIJ, 2007.

Fernández Ruiz, Jorge, Seguridad pública municipal, Fundación Universitaria de Derecho, México, Administración y Política, S.C. (FUNDAp), 2003. Valencia Carmona, Salvador; "Justicia Municipal" Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. 11,

Flores Carrillo, Antonio, La justicia federal y la administración pública, 2ª ed., México, Porrúa, 1973.

Floris Margadant, Guillermo; Introducción a la historia del Derecho Mexicano, 7ª ed., México, Esfinge, 1986.

Fraga, Gabino; Derecho Administrativo, rev. y act. Manuel Fraga, 39ª ed., México, Porrúa, 1999.

Fronzizi, Risieri, ¿Qué son los valores? Introducción a la axiología, 3ª ed., duodécima reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Gamíz Parral, Máximo N., Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas, 3ª ed., México, UNAM, 2003.
- García Maynez, Eduardo, Filosofía del derecho, Porrúa, México.
- García Máynez, Eduardo; Ética, 26ª ed., México, Porrúa, 1990.
- García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo, España, EISA, 1953, Tomo I.
- Góngora Pimentel, Genaro y Acosta Romero, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Doctrina-Legislación-Jurisprudencia) 3ra ed., México, Porrúa, 1989, p.115.
- González Luna, Efraín, Obras, El municipio mexicano y otros ensayos, México, lus, 1974, T. 2
- González Uribe, Héctor. Teoría Política, 15ª ed., México, Porrúa, 2007.
- González Valenzuela, Juliana. El êthos destino del hombre, México, UNAM-FCE, 1996.
- Guía técnica 2. Marco Jurídico y Reglamentación Municipal, visible en: http://www.e-local.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia02.htm, 11 de agosto d 2011.
- Habermas, Jürgen; Facticidad y validez. Sobre el derecho del Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, int. Manuel Jiménez Redondo, Valladolid, España., Trotta, 1998.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 1998. Tomo correspondiente a las letras de la "A" a la "C".
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa – UNAM, 2001, tomo correspondiente a las letras de la "P" a la "Z".
- Iturriaga, Arminda, "Historia del Municipio Mexicano", en: Gobierno y administración municipal en México, México, SEGOB/CEDEMUN, 1993.
- Kelsen, Hans, ¿Qué es la justicia?, (trad. Albert Calsamiglia) España, Editorial Planeta-Agostini, 1993.

Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y Filosofía* (trad. Rafael Luengo tapia y Luis Legaz y Lacambra), México, Ediciones Coyoacán, 2005.

Kuri Breña, 3ª ed., México, Facultad de Derecho-UNAM, 1997

Le Fur, Delos; Radbruch, Carlyle, *Los fines del Derecho. Bien común, justicia, seguridad*, tr. Daniel Kuri Breña, 3ª ed., México, Facultad de Derecho-UNAM, 1997.

Ley de Justicia administrativa para el Estado de Quintana Roo.

Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo.

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Ley Orgánica de la Justicia de Paz de la República de Venezuela.

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán.

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Tabasco.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.

López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, 2ª ed., Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999.

Loret de Mola, Rafael, *Problemática del municipio sin recursos*, México, Textos Universitarios, 1976.

Lumia, Giuseppe (Trad. Alfonso Ruiz Miguel), *Principios de teoría e ideología del derecho*, Madrid, Debate, 1993, 13 reimpresión.

María Hernández, Antonio, *Derecho Municipal parte general*, UNAM-IIJ, México 2003.

Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM-IIJ, 2003.

Martínez Pineda, Ángel; *Derecho y propedéutica democrática*, México, Cárdenas Editor, 1998.

- Martínez Robles, Reynaldo en Valencia Carmona, Salvador (Coord.). El municipio en México y en el mundo. Primer congreso internacional de derecho municipal, México, UNAM, 2005.
- Martins, Daniel Hugo, El municipio contemporáneo, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978.
- Marván Laborde, Ignacio; Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, t. III, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- Merkl, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Nacional, 1980.
- Molina González, Héctor, "Tribunales de mínima cuantía" en: Revista Justicia y Sociedad, México, UNAM – IIJ, Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 167, 1994.
- Moliner, María, Diccionario del uso del español, Madrid, Editorial Gredos, 1975.
- Morales Hernández, Manuel, Principios generales del derecho. Compilación de aforismos jurídicos, Porrúa, México, 2009.
- Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, México, UNAM, 1978.
- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la "A" a la "C".
- Ochoa Campos, Moisés, El Municipio y su evolución institucional, México, BANOBRAS/FOMUN, 1987.
- Ochoa Campos, Moisés, "Evolución del municipio mexicano" en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, octubre 1984-marzo 1985, 16 y 17, México, 1985.
- Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, 4 ed., México, Porrúa, 1985.
- Parejo Alfonso, Luciano y Dromi, Roberto, Seguridad pública y derecho administrativo, Buenos Aires - Madrid, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001.
- Parsons, Talcott (Trad. José Jiménez Blanco, José Cazorla Pérez), El sistema social, Alianza, Madrid 1988.
- Peces-Barba, G., Ética, poder y derecho, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

- Peña Freyre, Antonio Manuel, *Introducción a la filosofía del derecho*, editorial Debate, Madrid, 1990.
- Pontifes Martínez, Arturo, “Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal”, Marco Institucional y Jurídico del Municipio, No. 64, sección de Previa, Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo.
- Quintana Roldan, Carlos F., *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1995.
- Radbruch, Gustav; *Introducción a la filosofía del Derecho*, 1ª ed. En esp., 4ª reimp., tr. Wescenlao Reces, México, Fondo de Cultura Económica, 1985
- Rawls, John (Trad. Miguel Ángel Rodilla), *Justicia como Equidad*, Madrid, Tecnos, 1986.
- Rawls, John, *Teoría de la justicia*, (Trad. De María Dolores González), FCE, México, 2ª ed. 1ª reimp 1997.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid, Espasa-Calape, 1992.
- Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Othón P. Blanco.
- Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de León, Estado de Guanajuato.
- Reglamento del Juzgado Municipal del Municipio de Othón P. Blanco.
- Reglamento Interior de la Policía Preventiva Municipal del Municipio de Othón P. Blanco.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1985.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita, “Tres áreas de oportunidad para la justicia administrativa local en México” en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (Coords), *Justicia administrativa. Segundo congreso iberoamericano de derecho administrativo*, México, UNAM-IIJ, 2007.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita y Martínez Alvares, José Antonio, *Diccionario de términos municipales*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato- Centro Nacional de Estudios Municipales, 2005.

- Ríos Elizondo, Roberto, El acto de gobierno y el derecho administrativo, México, Porrúa, 1975.
- Rivera Pérez Campos, José, La justicia en los municipios, México, Librería de Manuel Porrúa, S.A., 1968.
- Robles, Gregorio, Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual, Civitas, Madrid, 1992.
- Robles Martínez, Reynaldo; El Municipio, México, Porrúa, 1998.
- Rowe, El Régimen Municipal de la ciudad moderna, España, Editorial Adolfo, 1936.
- Santiago Sánchez, Javier (Coord.). Contencioso Administrativo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. México, Unam-IIJ, 2007.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo, 9ª ed., México, Porrúa, 1979, t. I.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo, 7ª ed., México, Porrúa, 1976.
- Siches, Recasens, Filosofía del derecho, México, Porrúa, 1997.
- Simon, Herbert Alexander, et. al., Public Administration, New Jersey, Transaction Publishers, second printing 2000 (originally published in 1950 by Alfred A knopf, Inc.).
- Suarez, Francisco (Trad. Jaime torrubiano Ripoll), Tratado de las leyes y de Dios legislador, Madrid, Ed. Hijos de Reus, 1918, lib. VI, cap. 7.
- Tamayo Salmoran, Rolando en Nuevo diccionario jurídico mexicano, Porrúa, México, 2005, tomo perteneciente a las letras de la “I” a la “O”.
- Valencia Carmona, Salvador (Coord.). El Municipio en México y en el Mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. México, UNAM, 2005.
- Valencia Carmona, Salvador, Derecho Municipal, México, Porrúa –UNAM, 2003.
- Valencia Carmona, Salvador, “La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115” en cuestiones constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 4 enero-junio, 2001, p. visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>, 5 de agosto de 2011.
- Vázquez Héctor, el nuevo municipio mexicano, México, Secretaria de Educación Pública, Serie Foro 2000, 1986.

Yanome Yesaki, Mauricio, "la facultad jurisdiccional de los municipios en México", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año, XXXVIII, No., 114, septiembre-diciembre 2005.