

## LA JUSTICIA MUNICIPAL

Arnaldo PLATAS MARTÍNEZ

SUMARIO: I. *Los jueces municipales*. II. *La justicia administrativa*.  
III. *Los medios alternativos de justicia*

La justicia municipal ha sido uno de los problemas de mayor debate desde la fundación del Estado mexicano, no solamente desde la construcción del esquema de procesabilidad de aquélla sino, adicionalmente, porque se le ha venido considerando como una forma subsidiaria de administración e impartición de la llamada justicia al interior del Estado de derecho. De esta manera, la impartición de justicia en el ámbito municipal tiene grandes problemas, no solamente derivados del aspecto formal, sino adicionalmente en los mecanismos de legitimación del acceso a la justicia, lo cual ha sido uno de los puntos de mayor cuestionamiento a lo largo de los análisis de carácter sociológico, donde se coloca el énfasis sobre cuestiones de mayor puntualidad, como serían las necesidades de resolver la problemática entre los particulares de manera definitiva y eficaz. Los puntos centrales al respecto de la impartición de justicia en materia municipal pueden agruparse en los siguientes rubros:

- a. El desarrollo de la formación de los jueces y con ello un esquema de estímulos y recompensas que permita el accionar de los operadores fácticos de la justicia municipal, como auténticos gestores de ella;
- b. Instaurar instancias de mediación y conciliación en el municipio;
- c. Establecer los mecanismos apropiados para sancionar las infracciones, y
- d. En la justicia formal establecer un adecuado régimen de recursos administrativos.

Los cuatro aspectos constituyen por sí mismos problemas de una dimensión muy profunda en la justicia a que hace referencia el presente se-

minario, pero que no pueden tomarse de manera aislada, sino que al contrario, deben asumirse de manera conjunta. Estos temas constituyen una red de problemas y de alternativas de soluciones que requieren ser tejidos alrededor de medidas adecuadas; de lo contrario, las mismas pueden agudizar el problema en vez de solucionarlo. De esta manera, la formación permanente de los jueces municipales implica también un sistema recursal adecuado a las condiciones de los jusciables, no solamente para permitir el principio de la expeditéz de la justicia, sino fundamentalmente la certeza de los mecanismos jurisdiccionales.

Aunado a lo anterior, no podemos ni debemos soslayar el problema relativo a los elementos externos al derecho, que van desde la sociología hasta la antropología, pasando por una serie de disciplinas que analizan a la sociedad desde ópticas diversas. No se puede dejar de lado que la administración de justicia, y particularmente el problema de la justicia municipal, tiene que verse con ojos que permitan las soluciones rápidas y eficaces de justicia. El punto de discusión, como lo ha hecho en su momento el doctor Fix Fierro, es el de dejar de lado los esquemas tremendamente formales de las estructurales judiciales, que si bien es cierto potencian las capacidades de la seguridad y certezas en materia jurídica, se deja de lado la impartición de la justicia y el reconocimiento de los derechos; al final de cuentas, lo que opera en su momento es una técnica depurada que soslaya los problemas más urgentes de la sociedad, que se mueve en los senderos hacia la democracia. De esta manera, es importante resaltar los siguientes aspectos:

- Creación de mecanismos de resolución de conflictos entre la administración pública local y los ciudadanos.
- Corresponsabilización de los ciudadanos en la resolución de sus propios conflictos, facilitando la participación social.
- Impulso de una cultura desjudicializadora de la vida social.
- Estructuración y potenciación de unos sistemas de mediación, de conciliación y de negociación de los conflictos en el ámbito comunitario.
- Promoción de la justicia de paz para los municipios, y
- Acercamiento de la administración de justicia al territorio e impulso de la justicia técnica inmediata.
- Formación y capacitación.

En consecuencia, el primer punto relativo es el referente a los procesos de selección, formación, permanencia y capacitación de los jueces municipales. En primer lugar, la propia indefinición de los mismos en cuanto a su estatus de pertenencia. La estructura de la justicia municipal no ha sido adherida adecuadamente a la jerarquía organizacional del Estado mexicano. La posición que se ha privilegiado ha sido la relativa a la pertenencia al Poder Judicial de las entidades federativas, ya que parten del principio de la división de poderes de un Estado federal, considerando al municipio como una estructura de gobierno, pero sin llegar al extremo de considerarlo una órbita de ejercicio de poder. De esta manera, surge en primera instancia uno de los problemas de mayor fuerza en razón de la dinámica de organización de los propios accesos a la justicia por parte de quienes se encargan de administrarla, puesto que la estructura de línea de dependencia crea una diversidad de mandos, que muchas veces no es entendida con justa cabalidad.

Uno de los principales problemas que ha enfrentado el municipio desde su refundación a partir de la reforma de 1983 es su propia naturaleza jurídica, lo cual tiene dos dimensiones. Por una parte, su posicionamiento en el pacto federal, lo cual significa que el municipio es una organización que redimensiona el papel los actores prototípicos del federalismo, no solamente en cuanto a la división de la normatividad aplicable, sino adicionalmente en lo que corresponde al ejercicio de sus propias competencias, y la reducción de las esferas propias de las entidades federativas. Esto ha ocasionado que en las tesis constitucionales de México se asume que se trata de una división de carácter administrativo, como lo marca la norma constitucional.<sup>1</sup> En la hipótesis que se narra el problema sustancial se encuentra en que no desarrolla una división de poderes de acuerdo con la teoría clásica de las democracias en el Estado moderno. De esta forma, el problema central que encontramos consiste en que está direccionado hacia una formulación que se halla en constante vinculación con la forma de organización de las entidades federativas, pero sin caer en la división del poder de manera tan clara como se establece para la fórmula de la Federación o, en su caso, de los estados miembros.

<sup>1</sup> “Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”.

Esta manera enfrenta también una segunda reformulación sobre lo que debe entenderse por la dinámica de la impartición de justicia a nivel municipal. Uno de los puntos importantes al respecto ha sido la delimitación de las competencias con base en la cuantía, o en su caso con ciertas materias que se consideran de menor valía en la oposición social que atraviesan los propios actores en conflicto con la norma. En los momentos actuales, cuando se habla del fenómeno jurídico, no puede dimensionarse en razón de los dos anteriores enunciados, puesto que hay una serie de factores alternos que pueden provocar de manera directa alteraciones por falta de legitimidad en las propias instituciones del Estado de derecho. Es por ello que se hace necesario no solamente pensar en la justicia municipal, como la instancia básica y siempre revisable de los conflictos sociales, sino que el razonamiento se tiene que invertir de tal manera que permita pensar las soluciones que se desarrollan al interior de la propia estructura de administración e impartición de justicia de alguna manera pudieran ser definitivas, para efecto de que en primera instancia las partes encontraran una satisfacción a las demandas en medio del caos normativo que existe en este momento en el país.

## I. LOS JUECES MUNICIPALES

Como bien lo dice el doctor Salvador Valencia Carmona, los jueces municipales tienen como su inicial problema el de su denominación, así como los procedimientos de su designación. Así, la variedad es rica en relación con la inventiva de los legisladores, que van desde jueces de paz hasta alcaldes menores, tratando de recordar las instituciones de la Colonia, que fueron tan importantes en el reconocimiento de la propia autoridad de los primeros ayuntamientos. Al no existir norma constitucional, ya sea federal o en su caso local, que sería lo congruente, la denominación queda al arbitrio de legislador local, de tal manera que permite tener una enorme variedad en la propia estructura; también impide establecer comparaciones entre una y otra institución a nivel de las entidades federativas, puesto que en la mayoría de las ocasiones es prácticamente imposible desarrollar una equiparación, porque adicionalmente también las funciones pueden variar.

Aunado a lo anterior que encontramos que también las formas de nombramiento y de selección han variado de acuerdo con condiciones y cir-

cunstancias de control del propio Poder Judicial de las entidades federativas. Al respecto, puede hablarse de cuatro grandes modelos para el nombramiento de los jueces:

- a. Nombramiento derivado por parte del Tribunal Superior de Justicia;
- b. Nombramiento hecho por el tribunal, pero a propuesta del ayuntamiento correspondiente, con una serie de modalidades al respecto;
- c. La elección popular o la designación por parte del ayuntamiento de los jueces municipales.
- d. Designación por el Tribunal Superior a propuesta de los jueces de primera instancia.

En todos los casos el planteamiento general se encuentra en la posición de marginar del nombramiento a los consejos de la judicatura, que en los años recientes han tenido un papel relevante en la administración de justicia en todos sus aspectos. Así, hallamos que el papel de los mencionados consejos interviene en el nombramiento de los mismos, pero que a la vez se requiere de una serie de factores adicionales que permitan establecer con precisión los ámbitos de selección y de capacitación de los jueces.

De esta forma, los jueces municipales tienen que asumir desde su perspectiva una serie de retos que van desde el conocimiento de ciertos asuntos que necesitan de soluciones rápidas, pero a la vez la precisión adecuada a las demandas que se encuentran formulando los particulares al respecto. La noción de conocimiento, o, en su caso, competencias, necesita de una ampliación de una serie de elementos que permitan legitimar a las instancias municipales. Es por ello que la reforma constitucional de 1999 fue importante al respecto, ya que extendía una competencia necesaria a efecto de dotar de formulaciones jurídicas a las propias decisiones del Poder Ejecutivo municipal, pero las mismas no pueden quedar ahí, sino que tienen que extenderse a una serie de elementos, los cuales analizaremos a continuación.

## II. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Uno de los problemas básicos de la impartición de justicia ha sido la correcta ubicación de la justicia administrativa en nuestro país. Es de sobra conocido que la irrupción de la citada justicia se aborda desde la óptica de la legislación francesa, a la vez, que originalmente se concibe

como una fórmula de autocontrol del poder, pero que en determinado momento tiende a evolucionar hacia la idea de que se hacen necesarios los cambios en materia jurisdiccional. La historia en materia municipal es de reciente cuño, y en consecuencia la experiencia no ha sido determinante en los tiempos recientes. En muchas entidades la cuestión se ha dejado de lado, para fortalecer a los propios contenciosos administrativos, a quienes se les han dado las facultades respectivas; en otras, se ha hecho un esfuerzo por dotar a los municipios de procedimientos de carácter administrativo, no solamente para cumplir con la norma constitucional, sino para dar la eficacia adecuada a sus instancias respectivas.

Uno de los pasos importantes al respecto es la finalidad que cubre la reforma de referencia: el control de la administración pública estableciendo los cauces adecuados a la administración municipal. Y aquí el punto es importante, porque abarca no solamente a la vigilancia de apego al principio estricto de derecho y de legalidad, sino de la función de discrecionalidad, con la teleología de colocar a los ciudadanos en el plano de la certeza de los actos normativos y de que la actuación de las autoridades no solamente crea el ámbito del cumplimiento de la norma, sino que adicionalmente se está construyendo conjuntamente el Estado de derecho.

Uno de los problemas adicionales al anterior es el establecimiento en el ámbito administrativo de fijar los criterios adecuados entre la teoría y el ejercicio de los mecanismos procesales y crear una uniformidad en los problemas de atención de los procedimientos al respecto. Tanto la denominación como el contenido de los recursos es una de las peticiones importantes en función de que genera la certeza en los mecanismos de defensa de los particulares frente a la administración pública.

Una cuestión muy debatida al respecto es la propia sanción de las faltas administrativas. Es importante al respecto la opinión de Salvador Valencia Carmona: “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, pero es necesario establecer mecanismos y procedimientos que otorguen mayor imparcialidad y equidad a los ciudadanos”.<sup>2</sup> Con ello se trata de prohiar una serie de valores que no solamente visualizan los derechos, sino adi-

<sup>2</sup> Valencia Carmona, Salvador, “Justicia municipal”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. 11, p. 56.

cionalmente las obligaciones de los mismos, como partícipes de los mecanismos de creación de las normas y su participación en las mismas. Complemento de lo anterior es la aplicación de las sanciones que deviene en una serie de actos donde los encargados de las mismas no son los idóneos. Al respecto:

La tradicional aplicación confiada ahora a los síndicos o aun a jueces calificadoros se estima pertinente sustituirla por juzgados municipales de faltas, con las mismas exigencias y procedimientos de designación de los jueces municipales, pues los titulares deben pertenecer al Poder Judicial, y no como hasta la fecha, en que tienen el carácter de funcionarios administrativos que carecen de autonomía frente a las autoridades que los designan, no obstante que efectúan una función judicial.<sup>3</sup>

### III. LOS MEDIOS ALTERNATIVOS DE JUSTICIA

La creación del Estado de derecho como el producto más fino del Estado de derecho dejó de lado los llamados medios alternativos de administración e impartición de justicia. El Estado, al asumir el monopolio de la ley y su aplicación, desarrolló la idea de que era necesario establecer una serie de medidas alrededor de las garantías de seguridad y certeza jurídicas vistas desde la posición de fuerza que encarnaba el Estado. Por ello, las formas de administración de justicia fueron dejadas de lado, y su desarrollo se dio en otros ámbitos, donde los problemas sociales necesitaban de una serie de elementos alternos para legitimar las decisiones. Por ello, dichos mecanismos sufrieron una relativa poca evolución al interior del propio Estado, de tal forma que se desarrollaron al margen, en campos como el derecho privado, en el mejor de los casos. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha vuelto la vista hacia los citados medios con el afán de hacer que la impartición de justicia tenga opciones adecuadas, no solamente en el sentido de bajar las enormes estadísticas en el rezago de la justicia formal, sino adicionalmente, en las mencionadas formas de solución de conflictos posean una mejor forma de legitimación de la solución. Uno de los problemas que se encuentra en el fondo de todas las administraciones de justicia del mundo occidental se halla en

<sup>3</sup> *Idem.*

la poca credibilidad que se tiene de sus decisiones. Son muchos los factores que contribuyen al efecto, y que van desde la construcción de los poderes judiciales en torno a una profesionalización orientada hacia el formalismo hasta los grupos que existen en los mismos. De esta manera, los medios recursales se han convertido en verdaderos instrumentos que complican la efectividad de los derechos.

Por las mencionadas razones, es que se ha recurrido a un abanico bastante amplio donde los sistemas alternativos puedan ofrecer soluciones al margen de los mecanismos tradicionales de justiciabilidad. En todos los casos implica la necesidad de que las partes estén conscientes de que tales mecanismos no sustituyen de ninguna manera a los formas tradicionales, sino que las complementan, y que las soluciones que ofrecen esos mecanismos pueden otorgar a las partes una adecuada certeza en el pleno reconocimiento de sus derechos, que es el punto central de cualquier conflicto.

### 1. *Mediación*

De acuerdo con Press, la mediación es un proceso en el cual una tercera persona neutral, que no se encuentra involucrada en el conflicto, se reúne con las partes y las ayuda para que puedan manifestar su particular situación y el problema que los afecta objetivo que la mediación persigue es incorporar la denominada justicia coexistencial, donde el órgano actuante acompañe a las partes en conflicto, orientándolas con su consejo en la búsqueda racional de respuestas superadoras de las crisis. Se trata de establecer un criterio de equidad social distributiva, como dice Cappeletti (cambio de cultura).

### 2. *Conciliación*

Puede hablarse de dos sentidos. En primer lugar, como el acuerdo de voluntades, donde se manifiestan puntos de acuerdo entre las partes, sin que por ello se involucre a terceros. El segundo de los sentidos se encuentra en la petición a un tercero, por manifestación de las partes o por disposición de la norma, con la finalidad de que el tercero pueda ofrecer alternativas de solución al conflicto.

### 3. Arbitraje

Comúnmente se le define como el método a través del cual se intenta resolver fuera de los tribunales o de los espacios jurisdiccionales las diferencias que obstaculizan los acuerdos entre las partes.

### 4. Ombudsman

Tiene diferencias enormes con las instituciones que hemos analizado con anterioridad. Por principio de cuentas, la misión del *Ombudsman* no consiste en resolver puntos de controversia entre los particulares, sino proteger, o en su caso tutelar, el servicio pleno y eficaz de la administración pública.

Básicamente es una técnica jurídica política que cubre los siguientes espacios:

1. Discutir extensivamente el ámbito de la administración pública;
2. Investigar y dar a conocer aquellos comportamientos de servidores de la administración pública que no cumplan con el imperativo normativo;
3. Investigar las denuncias que lleguen a su conocimiento, sin que éstas tengan el carácter de formalidad que se exige en los mecanismos jurisdiccionales;
4. Emitir recomendaciones a los funcionarios involucrados sobre algunos de los aspectos investigados, sin que dichas recomendaciones tengan efectos vinculatorios, solamente el peso de la conciencia social;
5. Iniciar los juicios correspondientes ante las autoridades jurisdiccionales para el efecto del conocimiento que haya lugar.

### 5. “*Minitrial*”

Se trata de un encuentro voluntario entre los intereses contrapuestos de las partes, cuyos interlocutores directos son los abogados. El papel importante son las pruebas que se intercambian las partes. La ventaja se encuentra en la parte técnica de las partes involucradas.

## 6. *Oyente neutral*

Es un tercero que asume el rol de intermediario y que tiene como función directa calificar las reales posibilidades de cada oferta de conciliación.

## 7. *Dictamen por expertos*

## 8. *El jurado popular y su variante, el escabinado*

Es un jurado mixto, formado por profesionales y legos en derecho.

Los medios aquí reseñados de manera sucinta son solamente enumerativos de lo que podría ser una forma bastante amplia en materia de justicia municipal. La forma característica central de dicha forma de impartición de justicia consiste en su flexibilidad en cuanto a las reglas formales del derecho, que intentan salvaguardar los valores que se apuntaron líneas arriba. Sin embargo, ante dicha flexibilidad lo que se intenta recuperar en toda la extensión del concepto es el acceso a la justicia y, en consecuencia, la propia legitimidad del Estado de derecho, que en los actuales momentos se encuentra no solamente en crisis en cuanto a su delimitación, sino adicionalmente en toda la complejidad que implican los tránsitos hacia procesos de mayor participación de la población, participación que requiere un reconocimiento pleno de los derechos de manera inmediata, dejando de lado los esquemas positivistas que tanto daño han causado a la impartición de justicia en el mundo occidental.