

## LA JUSTICIA MUNICIPAL EN EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE<sup>1</sup>

José Lorenzo ÁLVAREZ MONTERO

SUMARIO: I. *El municipio en la estructura del Estado federal mexicano*. II. *Justicia municipal*. III. *Los juzgados municipales en la reforma integral a la Constitución política del estado*. IV. *La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial*. V. *La distribución de los juzgados municipales por distrito judicial*. VI. *Los jueces municipales desde el punto de vista de su preparación profesional, género y edad*. VII. *Problemática actual de la justicia municipal*. VIII. *Consideraciones finales*. IX. *Conclusiones*. X. *Propuesta*

### I. EL MUNICIPIO EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

El municipio fue concebido en el artículo 115 de la Constitución federal de 1917, como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, al cual el propio precepto reconoció su calidad de libre.

Hoy día, con excepción del Distrito Federal, el territorio nacional está dividido en municipios, asentándose en ellos la mayoría absoluta de la población mexicana, lo que nos permite aseverar que la vida de los mexicanos se realiza y desenvuelve en los espacios municipales, pues de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, el número total de habitantes en nuestro país es de 97.483,412, cifra a la que restándole los 8.605,239 habitantes del Distrito Federal nos da como re-

<sup>1</sup> Por reforma al artículo 1o. de la Constitución, publicada en la *Gaceta Oficial*, núm. 55, del 18 de marzo del 2003, Decreto núm. 547, el nombre oficial de la entidad es Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

sultado 88.878,173 habitantes, lo que da una idea de la enorme demanda a cubrir o proporcionar a esa población los servicios públicos elementales o indispensables, como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado y tratamiento de basura, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, entre otros. Asimismo, exige instancias y procedimientos para atender una multitud de problemas, y un alud de conflictos sociales que es necesario resolver de inmediato, para evitar que unos y otros crezcan y amplíen y profundicen su gravedad.

A la importancia geográfica, poblacional, de servicios prestados y conflictual del municipio debe agregarse la jerarquía jurídico-política, reconocida por las reformas al artículo 115 constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1999, por las que se sustituyó el término “administrado” por “gobernado”, con lo cual se consolidaron, políticamente, los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Aunado a lo anterior, si consideramos que el municipio cuenta con su propio territorio, autoridades y legislación propios, así como atribuciones que le son exclusivas, considero que a dicho régimen político municipal deben reconocérsele jurídicamente las tres funciones públicas tradicionales: legislativa, ejecutiva y judicial. Solo así podrá hacerse realidad el municipio libre en México.

A la luz de este breve marco referencial, debe precisarse que, cuando menos, en el territorio municipal se presentan cuatro clases de conflictos o controversias jurídicas:

1. Las provocadas por la conducta de los particulares que violan la legislación federal (comisión de delitos);
2. Las de igual origen que vulneran la legislación estatal (comisión de delitos);
3. Las de la misma especie que contravienen la legislación o reglamentación municipales (incumplimiento o violación de dichos ordenamientos), y
4. Aquellas que surgen entre las autoridades públicas (federales, estatales y municipales) por sus actos de autoridad y los particulares.

Para arreglar este espacio conflictual, desde el punto de vista de la función jurisdiccional, encontramos tribunales y juzgados federales, tribunales y juzgados estatales, no así juzgados o tribunales municipales, cuando menos en un número significativo de municipios mexicanos, por

lo que considero válido formular el siguiente cuestionamiento: ¿y la justicia municipal?

## II. JUSTICIA MUNICIPAL

Lo descrito en el punto anterior permite darse cuenta, por un lado, de la importancia político-administrativa del municipio, y, por otro, de la existencia conflictual en el entorno y materia municipal, razón por la cual resulta indispensable una estructura jurisdiccional propia que haga realidad la justicia municipal, que precisa, para ser abordada, conceptuarse previamente, lo que se hará desde dos puntos de vista: geográfico judicial y del ejercicio de las funciones de los ayuntamientos.

1. La concepción geográfica judicial tradicional atribuye la denominación de “justicia municipal” a los procedimientos llevados a cabo por la autoridad judicial con competencia dentro del territorio de un municipio, para conocer y resolver las controversias civiles y penales. Dicha autoridad está formalmente integrada al Poder Judicial.

En el caso de Veracruz, por ejemplo, los juzgados municipales están integrados al Poder Judicial de la entidad, y conocen de las materias indicadas.

2. La segunda perspectiva, que interrelaciona el elemento territorial con las funciones de los ayuntamientos, considera como justicia municipal la que teniendo como espacio competencial el territorio del municipio, es impartida por juzgadores que formalmente integran dicha administración que conocen y resuelven las controversias sobre las infracciones a la reglamentación propia de dicho ámbito. Es decir, materialmente realizan funciones jurisdiccionales, pero formalmente son autoridades administrativas, y por lo tanto, no están integrados al Poder Judicial de la entidad respectiva, sino que forman parte de la administración municipal o, en el mejor de los casos, son autónomos. Generalmente a esta clase de justicia se le denomina “contenciosa administrativa”.

En Veracruz, la justicia municipal se ha concebido en términos de la primera conceptualización aquí señalada, y como se afirmó, referida específicamente a las materias civil y penal, y desde ese ángulo ha sido tratada, como se puede constatar con la lectura del artículo “Urgencia de una nueva reglamentación para la justicia municipal”, de Rosa Guadalupe

González de Del Río, quien fuera jueza municipal en Xalapa.<sup>2</sup> Así como en otra interesante colaboración, titulada “La justicia municipal en el estado de Veracruz”.<sup>3</sup> En el mismo sentido, la también jueza municipal entonces, Graciela Patricia Gómez de Ibarra, abordó el tema durante el Primer Coloquio Judicial celebrado en 1975.<sup>4</sup>

Finalmente, cito al entonces magistrado Manuel del Río González (†), quien durante el Primer Coloquio Judicial se ocupó del tema “La administración de la justicia municipal”, en idéntico sentido que las funcionarias antes citadas.<sup>5</sup>

Los juzgados municipales, donde existen, están integrados generalmente al Poder Judicial, como en el caso de nuestro estado, y sus atribuciones están señaladas en las leyes orgánicas del citado poder, en los códigos de procedimientos civiles y de procedimientos penales y limitadas a esas materias. Reciben la denominación de juzgados y jueces municipales por el territorio que limita su jurisdicción y competencia, y no por su dependencia de los ayuntamientos municipales o por el conocimiento y resolución de las infracciones a la legislación municipal.

Por lo que se refiere a la justicia administrativa, el eminente jurista Héctor Fix-Zamudio afirma: “Las nuevas leyes orgánicas municipales deben incorporar en sus textos los instrumentos esenciales de la justicia administrativa de nuestra época...”.<sup>6</sup>

En la Ley Orgánica del Municipio Libre de nuestra entidad no se encuentra<sup>7</sup> la figura del juez administrativo, de paz o institución jurisdiccional que resuelva las controversias por las infracciones a la reglamentación municipal, sino que son las propias autoridades del ayuntamiento (presidente municipal, síndicos, regidores, directores o cabildo) los que tratan los conflictos ocasionados, fungiendo así como juez y parte en la misma causa.

<sup>2</sup> *Revista Jurídica Veracruzana*, órgano doctrinario informativo del H. Tribunal Superior de Justicia del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, núm. 34, 1983, pp. 47 y ss.

<sup>3</sup> *Revista Jurídica Veracruzana*, órgano doctrinario informativo del H. Tribunal Superior de Justicia del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, núm. 31/32, 1982, p. 80.

<sup>4</sup> Citado por Wilebaldo Bazarte Cerdán, *Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz*, México, Cárdenas Editor, 1977, pp. 439 y ss.

<sup>5</sup> Citado por Wilebaldo Bazarte Cerdán, *op. cit.*, pp. 424 y ss.

<sup>6</sup> “La justicia municipal en México”, *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986, pp. 131 y ss.

<sup>7</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial*, núm. 5, del 5 de enero de 2001.

De esta manera, en nuestra entidad ha quedado marginada desde el punto de vista de la función judicial toda la problemática sobre las infracciones a los reglamentos municipales, y si bien existe el Tribunal Contencioso Administrativo, que tiene atribuciones para resolver estas controversias, dicho organismo es de carácter estatal.

Efectivamente, conforme al capítulo I del título tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, artículos del 49 al 56, corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo, que funciona descentralizadamente en salas regionales unitarias radicadas en Tuxpan, Acayucan y Xalapa y con una Sala Superior con asiento en la capital del estado, conocer y resolver las controversias que surjan entre las autoridades municipales y las paramunicipales y los particulares por infracciones a la legislación y reglamentación municipales, conforme a las formalidades establecidas en el Código de Procedimientos Administrativos de la entidad, publicado en la *Gaceta Oficial* el 29 de enero del 2001.

Puede confirmarse, en consecuencia, que a pesar de su importancia, la justicia municipal administrativa ha sido relegada. La centralización del poder público en cascada, que ha concentrado en los poderes públicos federales las decisiones fundamentales, ha hecho que el Poder Judicial de la Federación asuma el papel de juzgador de última instancia, median-do la justicia estatal y relegando al olvido la justicia municipal.

Con todo acierto, el distinguido doctor, Salvador Valencia Carmona, en su acucioso y documentado ensayo sobre derecho municipal, señala: “Uno de los aspectos menos estudiados de la organización judicial es la relativa a la justicia municipal, no obstante su importancia histórica, que fue disminuyendo en cuanto se logró la centralización de los tribunales, especialmente durante el siglo XIX, fenómeno que se observa tanto en México y los restantes países latinoamericanos como también en España, de la cual heredamos la justicia municipal durante la época colonial”,<sup>8</sup> agregando más adelante: “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”.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> “Derecho municipal”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 177 y ss.

<sup>9</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, pp. 181.

En similar sentido se expresa Fix-Zamudio cuando al referirse a la reforma del artículo 115 constitucional de 1982 señala: “No obstante que el nuevo artículo 115 contiene disposiciones detalladas sobre los lineamientos administrativos y políticos, incluyendo algunas facultades de carácter legislativo, es necesario establecer en un futuro lo relativo a la función jurisdiccional de los propios municipios”.

Más adelante agrega: “lo anterior no debe resultarnos extraño, si tomamos en consideración que son escasos los estudios sobre el poder judicial federal y del Distrito Federal, pero la justicia local está prácticamente abandonada, puesto que sólo existe el análisis realizado por el destacado procesalista José Ovalle Favela, quien también ha examinado a la justicia de paz”.<sup>10</sup>

Efectivamente, y no sólo la justicia municipal, sino los poderes judiciales de los estados, cuando menos en Veracruz, así como el constitucionalismo local, no han sido objeto de estudios y análisis considerables por parte de los académicos de ninguna latitud en México.

Sin que el presente ensayo tenga la pretensión de llenar ese vacío, cuando menos se busca colocar algunos elementos para el análisis de tan importante problemática, limitada, desde luego, al estado de Veracruz.

Atento a ese propósito, considero que la justicia municipal es aquella que debe realizarse por medio de procedimientos breves, sencillos, concentrados y orales, impartida por profesionales del derecho, en asuntos de escaso valor económico, o mínima cuantía, en delitos leves, y en las controversias por infracciones a la legislación municipal, con jurisdicción en el propio territorio municipal.<sup>11</sup>

Las conclusiones a las que se puede llegar después de comparar las regulaciones de los juzgados municipales y de los juzgados de paz son las siguientes:

1. Fue positiva la reforma de 1998 al liberar a los juzgados de paz de las presiones de las autoridades municipales como consecuencia de no depender económicamente de los ayuntamientos, y

2. Por lo demás, no hubo mayores repercusiones, ya que se trató de un simple cambio de denominación.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>11</sup> Para diferentes definiciones véase Rodríguez Rivera, Francisco Enrique *Diccionario Procesal Básico*, 2a. ed., Madrid, Editorial MAD, 2000.

### III. LOS JUZGADOS MUNICIPALES EN LA REFORMA INTEGRAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

La nueva Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave se forma por seis títulos, más siete artículos transitorios. El primer título comprende, a su vez, tres capítulos: capítulo I, “De la soberanía y del territorio del estado”; capítulo II, “De los derechos humanos; capítulo III, “De los veracruzanos, de los vecinos y de los ciudadanos”. El título segundo comprende cinco capítulos: capítulo I, “De la forma de gobierno”; capítulo II, “Del Poder Legislativo”; capítulo III, “Del Poder Ejecutivo”; capítulo IV, “Del Poder Judicial”; capítulo V, “De los organismos autónomos de estado”. El título III sólo contiene un capítulo, referido al municipio. El título IV contiene dos capítulos: capítulo I, “De la Hacienda y el crédito del estado”; capítulo II, “Del desarrollo económico, del fomento al trabajo y de la seguridad social”. El título V sólo contiene un capítulo, referido a las responsabilidades de los servidores públicos. El título VI contiene tres capítulos: capítulo I, “De la supremacía de la Constitución”; capítulo II, “Disposiciones generales”; capítulo III, “De las reformas a la Constitución”.

Por la temática del presente ensayo, sólo se abordará, aunque someramente, el capítulo IV del título segundo de la nueva Constitución, que se refiere al Poder Judicial, y cuyas propuestas estuvieron a cargo de quien suscribe, quien las presentó a los integrantes de la Comisión Técnica Jurídica.

El texto de la primera propuesta que se presentó, que reincorporaba los juzgados municipales al Poder Judicial, estaba redactada en los siguientes términos:

1. Combina los aspectos que han funcionado convenientemente y que han sido aceptados tradicionalmente por los estudiosos de la institución (salas, en lugar de tribunales colegiados y juzgados municipales en sustitución de los juzgados de paz), así como por los abogados litigantes, con elementos novedosos impulsados por la doctrina y algunas legislaciones.

2. En atención a lo anterior, se vuelven a incorporar las salas del Tribunal Superior de Justicia para que se disponga que dicho tribunal funcionará en pleno y en salas, y los juzgados municipales en lugar de los juzgados de paz.

Aprobada la reforma integral a la Constitución política local, se publicó en el alcance a la *Gaceta Oficial*, número 24, del 3 de febrero del año

2000, transformándose así la estructura del Poder Judicial y de manera drástica la integración del Tribunal Superior de Justicia.

Así, se dispuso en el artículo 55 que dicho poder se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de Conciliación y Arbitraje y en los juzgados que señalará la ley orgánica respectiva.

#### IV. LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

De este modo, al transformarse de manera importante la organización del Poder Judicial resultó necesario expedir una nueva legislación, la que aprobada por el Congreso del estado se publicó en la *Gaceta Oficial* 148, del 26 de julio del 2000.

De acuerdo con el artículo 2 de la nueva Ley Orgánica, el Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, así como en los juzgados de primera instancia, menores, municipales, de comunidad y en la Comisión jurisdiccional de Menores Infractores. De esta manera, y para el objeto de este ensayo, se destaca la reintegración de los juzgados municipales a la estructura del Poder Judicial.

El capítulo III del título cuarto de la nueva Ley Orgánica regula en sus artículos del 78 al 83 los juzgados municipales.

Así, el artículo 78 prescribe: “Los Juzgados Municipales residirán en las cabeceras de los municipios; o en el lugar que acuerde el Consejo de la Judicatura, el que fijará su número en los términos que disponga el reglamento y que fije el presupuesto”.

De conformidad con el artículo 79, “los Jueces Municipales actuarán con un Secretario y, en su caso, podrán habilitar con ese carácter a alguno de los empleados; a falta de éstos, en los asuntos urgentes actuarán con dos testigos de asistencia”.

Los requisitos para ser juez municipal, de acuerdo con el artículo 80, son los siguientes: I. Ser mexicano en ejercicio de sus derechos; II. Ser, al menos, pasante de la carrera de Licenciado en Derecho y contar, preferentemente, con título expedido por institución o autoridad facultada, y III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión.

Sus atribuciones, de acuerdo con el artículo 81, son las siguientes:



I. Conocer de los asuntos civiles y mercantiles en jurisdicción concurrente y penales en los términos que fijan las leyes; II. Conocer de los asuntos penales, cuando habiendo detenido se les deje a su disposición, concretándose en ese caso a resolver la situación jurídica y declarar inmediatamente su incompetencia, para el efecto de enviar la causa al juez competente; III. Procurar el avenimiento de las partes en los asuntos civiles, absteniéndose de externar opinión sobre el fondo del caso; IV. Conocer de los conflictos de violencia familiar en los términos de la ley de la materia; V. Practicar las diligencias que por medio de despacho o exhorto les encomienden, respectivamente, los tribunales, juzgados de primera instancia, juzgados menores, juzgados municipales del estado, los tribunales federales y los de otras entidades federativas; VI. Certificar la autenticidad de las firmas de los convenios, contratos privados y documentos que contengan designación de beneficiarios, otorgados por trabajadores sindicalizados de instituciones oficiales, cerciorándose por sí mismo o por medio de testigos de conocimiento, de que son los interesados los que intervienen. Al efecto, los jueces municipales llevarán un libro en el que asentarán constancia de las certificaciones en que intervengan, una a continuación de la otra, el número progresivo que le corresponda y por orden de fechas, constancia que los interesados también firmarán o imprimirán sus huellas, en su caso, en presencia del juez, asistido de secretario y en los documentos originales deberán imprimir el sello en todas las fojas, rubricarlas, firmarlas y asentar el número progresivo, haciendo constar el número de fojas al igual que en las copias que cotejen con sus originales. Cuando los otorgantes no sepan firmar, deberán imprimir su huella y firmar otra persona debidamente identificada, a su ruego o encargo; VII. Remitir, dentro de los tres primeros días de cada mes, al Consejo de la Judicatura, noticia del movimiento de negocios civiles, mercantiles y penales, con copia al juzgado de primera instancia del distrito judicial al que corresponda; VIII. Sustituir en el trámite de los asuntos, en su distrito judicial, a los jueces municipales, menores y de primera instancia, cuando éstos se excusen, asesorados en el último caso por el juez de primera instancia del distrito judicial más próximo; IX. Se deroga; X. Las demás que expresamente establezcan esta ley y las leyes del estado.

Tratándose de jurisdicción voluntaria, sólo conocerán de las diligencias de apeo y deslinde, así como de las informaciones *ad perpetuam*, que se promuevan para acreditar la construcción de inmuebles ubicados

en la jurisdicción en que ejerzan sus funciones, y las demás que les señalen las leyes, de acuerdo con el artículo 82.

Por otro lado, el artículo 83 dispone que en los lugares en que haya dos o más jueces municipales se designarán por número, debiendo conocer de la materia penal los de número impar, y de la materia civil los de número par. Cuando haya dos o más juzgados impares, conocerán de los asuntos que se consignen, por turnos semanales. Cuando sólo haya un juzgado municipal, su jurisdicción será mixta.

También debe considerarse dentro de la legislación judicial lo dispuesto por el Reglamento Interior del Poder Judicial,<sup>12</sup> en cuyo artículo 255 se dispone:

Queda abolida la práctica de realizar diligencias por los jueces municipales, en las que certifique fuera de un procedimiento, la separación de uno de los cónyuges del domicilio conyugal o de certificación de hechos o de cualquiera otra actuación para la que no estén expresamente facultados por la ley. La infracción de esta norma será causa inmediata de destitución, previa garantía de audiencia. Los Jueces Municipales no intervendrán en asuntos familiares ni se convertirán en cobradores.

Asimismo, el artículo 256 del propio reglamento prescribe: Los juzgados Municipales llevarán y mantendrán actualizados, al menos los siguientes libros de gobierno: I. Del Registro de certificaciones; II. Índices cronológicos anuales; III. De exhortos y despachos; IV. De billetes de depósitos; V. De objetos relacionados con expedientes, y VI. De correspondencia.

Conviene destacar la participación de los jueces municipales en el conocimiento del juicio de amparo debido a la competencia auxiliar. Dispone el segundo párrafo de la fracción XII del artículo 107 constitucional: “Si el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado en los casos y términos que la misma ley establezca”, disposición que se confirma en el artículo 38 de la Ley de Amparo, que establece:

<sup>12</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, el 2 de diciembre de 1995.

En los lugares en que no resida juez de Distrito, los jueces de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trate de ejecutar el acto reclamado, tendrán facultad para recibir la demanda de amparo, pudiendo ordenar que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentren por el término de setenta y dos horas, que deberá ampliarse en lo que sea necesario, atenta la distancia que haya a la residencia del juez de Distrito; ordenará que se rindan a éste los informes respectivos, y procederá conforme a lo prevenido por el artículo 144. Hecho lo anterior, el juez de primera instancia remitirá al de Distrito, sin demora alguna, la demanda original con sus anexos.

Por otra parte, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 40 de la Ley de Amparo, cuando este juicio se promueva contra un juez de primera instancia y no haya en el lugar otro de la misma categoría, o cuando reclamándose contra diversas autoridades no resida en el lugar juez de primera instancia o no pudiere ser habido, y siempre que se trate de alguno de los actos enunciados en el artículo anterior, la demanda de amparo podrá presentarse ante cualquiera de las autoridades judiciales, que ejerzan jurisdicción en el mismo lugar, si es que en él reside la autoridad ejecutora. El juez recibirá la demanda y procederá conforme a los dos artículos precedentes.

Lo que abre la posibilidad, como de hecho ha sucedido, de que un juez municipal conozca a prevención de dicho juicio con las limitaciones que la propia ley señala.

Esta jurisdicción, denominada auxiliar, se regula por los artículos 38, 39 y 41 de la multicitada Ley de Amparo, cuando se cubren los requisitos y condiciones siguientes:

1. Que no resida juez de distrito dentro de la jurisdicción donde radique la autoridad que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado.

2. Que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.

Bajo estas condiciones, el juez de primera instancia podrá recibir la demanda de amparo, suspender provisionalmente la ejecución del acto reclamado, ordenando que las cosas se mantengan en el estado que se encuentren por el término de setenta y dos horas, que deberá ampliarse en lo que sea necesario, atenta la distancia que haya a la residencia del juez de distrito, vigilando y dictando las órdenes o determinaciones necesa-

rias para hacer cumplir su resolución; ordenará que se remitan a éste los informes respectivos, y, hecho lo anterior, remitirá al juez de distrito correspondiente, sin demora alguna, la demanda original con sus anexos.

La autoridad judicial común en estos casos deberá formar por separado un expediente en el que consigne un extracto de la demanda de amparo, la resolución en que se mande suspender provisionalmente el acto reclamado, copias de los oficios o mensajes que hubiesen girado para el efecto y constancias de entrega, así como las determinaciones que haya dictado para hacer efectiva la suspensión. Dicha autoridad tiene la obligación de vigilar la eficacia de la suspensión hasta en tanto el juez de distrito le acusa recibo de la demanda y documentos que le hubiese remitido.

En una acuciosa colaboración sobre las “Atribuciones de los jueces de primera instancia para conocer del juicio del amparo en jurisdicción concurrente y auxiliar”, Jorge Sebastián Martínez García, hoy juez de distrito en nuestra entidad, después de explicar en detalle los preceptos relativos al tema, se pregunta:

¿Qué pasa cuando el amparo se promueve contra un juez de primera instancia y no hay en el lugar otro de la misma categoría, ni obviamente juez de distrito?, o bien: ¿Qué ocurre cuando se le impugnan actos de diversas autoridades, mas en el lugar no reside juez de primera instancia, o habiendo, no pudiera actuar por cualquier causa? Bueno —a guisa de respuesta—, lo que puede y debe hacerse es presentar la demanda de amparo, escrita o por comparecencia, por el directo quejoso o a través de cualquier persona, incluyendo a menores de edad, ante cualquiera de las autoridades judiciales que ejerzan jurisdicción en el mismo lugar (juez menor, juez municipal, por ejemplo), si es que en él reside la autoridad ejecutora, tal y como lo prevé el artículo 40 de la Ley de Amparo...<sup>13</sup>

Efectivamente, en el supuesto de que el amparo se promueva contra un juez de primera instancia y no haya en el lugar otro de la misma categoría o cuando se promueva contra diversas autoridades, no resida en el lugar juez de primera instancia o no pudiera ser habido, ni juez menor en nuestros caso, corresponderá al juez municipal conocer del citado amparo en los términos, condiciones y limitaciones señalados.

<sup>13</sup> *Revista Jurídica Veracruzana*, órgano doctrinario informativo del H. Tribunal Superior de Justicia del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Veracruz, núm. 79, 1997, pp. 117 y 118.

Para destacar esta importante y trascendente competencia auxiliar me permito citar un caso sucedido en 1931,<sup>14</sup> que menciona Miguel González Avelar, al tratar el punto de la protección de ayuntamientos en ejercicio:

... el juicio de amparo correspondiente se inició ante un simple juez municipal actuando en auxilio de la justicia federal, situación en que late en forma primigenia nuestro juicio de Amparo, y concluyó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De donde resulta que fue, al final de cuentas, la débil mano de un juez de pueblo la que detuvo la maquinaria puesta en marcha para destituir al ayuntamiento de Papantla, Ver., formada nada menos que por las siguientes autoridades, señaladas como responsables de querer destituir a los municipales: la Comisión Permanente del Congreso de Veracruz, el gobernador del estado, la Secretaría de Guerra y Marina, la XII Jefatura de Operaciones Militares, el jefe de la Guarnición de Papantla, el juez de primera instancia de ese lugar, el visitador de la administración de la zona norte y el jefe de las guerrillas... pero vayamos a la tesis.

Es el caso que habiendo ordenado la Comisión Permanente del Congreso de Veracruz y el gobernador del estado la destitución de los miembros del ayuntamiento de Papantla, éstos acudieron a promover el juicio de amparo ante el juez segundo municipal de lo civil de la misma ciudad, y tramitado el incidente de suspensión, ésta fue concedida provisionalmente por el juez municipal. Celebrada la audiencia de ley, el mismo juez concedió la suspensión definitiva, siendo de notarse la opinión favorable que para que se concediera emitió el agente del Ministerio Público federal, que en el caso actuaba también por ministerio de ley. Llevado el asunto a la revisión del juez de distrito en el estado de Veracruz, éste reformó en algunos de sus puntos el auto que concedía la suspensión, pero básicamente la confirmó en cuanto a los actos reclamados, consistentes en la suspensión decretada en contra de los quejosos como miembros del ayuntamiento constitucional de Papantla y en su sustitución por una junta de administración civil. Inconforme con esta resolución que dejaba en el aire sus propósitos, el gobernador interino, coronel Adalberto Tejeda, interpuso la revisión ante la primera Sala de la Corte; pero ésta iba a remachar, sólo que ahora de modo inapelable, el criterio del modesto juzgador de Papantla:

<sup>14</sup> En esta fecha estaba vigente la Ley de Amparo de 1919, promulgada por don Venustiano Carranza, en cuyos artículos 31, 32 y 33 regulaban las competencias auxiliar y anexa.

En concepto de la sala, dice el breve considerando de la sentencia, debe confirmarse el punto resolutivo sujeto a la revisión... dictado por el ciudadano juez tercero de distrito en el estado de Veracruz, por sus propios y legales fundamentos, pues que, en efecto, como lo estimó el inferior, quien a su vez hizo suyas las consideraciones jurídicas en que se apoyó el juez auxiliar para conceder la propia suspensión, ésta es procedente, por llenarse todos y cada uno de los requisitos exigidos por el artículo 55 de la Ley de Amparo.

El primero de tales requisitos, consistente en que solicite la suspensión el agraviado, se encuentra cubierto, dados los términos de la propia demanda de amparo; el segundo, o sea que la suspensión *no* cause perjuicios a terceros, igualmente se encuentra satisfecho, toda vez que ni se ha ostentado en autos, con tal carácter persona alguna, ni, dada la naturaleza del amparo, consta acreditado que un tercero haya gestionado los actos reclamados; el tercer requisito, o sea, que no cause perjuicio al Estado o a la sociedad, igualmente está cubierto, supuesto que de acuerdo con la jurisprudencia establecida por esa H. Suprema Corte de Justicia, se ocasionan perjuicios a la primera de dichas entidades, cuando el acto reclamado tiene relación con las leyes que regulan el patrimonio del Estado o atañen a las funciones esenciales de su organización, extremos que no se cumplen en el caso de debate y en cuanto a la sociedad, —prosigue diciendo esta sentencia que comentamos—, la propia Suprema Corte, igualmente, en su jurisprudencia relativa ha establecido la tesis contraria, es decir, que la sociedad está interesada en que los componentes de los ayuntamientos sean respetados en sus funciones públicas y se mantengan en ellas *mientras no se compruebe la existencia de delitos y faltas que los incapaciten para el ejercicio de sus cargos* (las cursivas son nuestras).

Ganaba así su brillante caso el presidente municipal de Papantla.<sup>15</sup>

Finalmente, debe destacarse la importancia de los juzgados municipales en la diligenciación de exhortos, requisitorias y despachos de los tribunales del estado y de la República mexicana, así como de los juzgados y tribunales federales.

<sup>15</sup> González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1994, pp. 92 y ss.

## V. LA DISTRIBUCIÓN DE LOS 200 JUZGADOS MUNICIPALES POR DISTRITO JUDICIAL

Actualmente, y de acuerdo con la relación de juzgados municipales registrados en el Consejo de la Judicatura de la entidad, existen 200 juzgados municipales,<sup>16</sup> uno de ellos ubicado en la Congregación de Allende, del municipio de Coatzacoalcos. Por tanto, únicamente en trece municipios no existen jueces municipales. Dichos municipios son: Acayucan, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosamaloapan, Minatitlán, Orizaba, Pánuco, Papantla, Poza Rica, San Andrés Tuxtla, Tuxpan, Xalapa y Veracruz. En estos municipios compete a los jueces menores desempeñar las funciones que corresponderían a los jueces municipales, de conformidad con lo preceptuado en la fracción IV del artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente.

1 distrito	1dto. Pánuco	tiene 3 juzgados municipales
3 distritos	4dto. Huayacocotla 6dto. Poza Rica 7dto. Tuxpan	tiene 4 juzgados municipales
1 distrito	5dto. Chicontepec	tienen 5 juzgados municipales
3 distritos	2dto. Jalacingo 3dto. Tantoyucan 10dto. Ozuluama	tienen 7 juzgados municipales
2 distritos	9dto. Coatepec 19dto. San Andrés Tuxtla	tienen 8 juzgados municipales
1 distritos	12 dto. Misantla	tienen 9 juzgados municipales
2 distritos	8dto. Acayucan 20dto. Papantla	tiene 10 juzgados municipales
1 distritos	16 dto. Zongolica	tiene 11 juzgados municipales

<sup>16</sup> Con la creación de los municipios de San Rafael y Santiago Sochiapan, el Consejo de la Judicatura, por acuerdo del 13 de enero del 2004, creó los juzgados municipales respectivos, de modo que actualmente son 200, habiendo designado el Consejo los jueces municipales correspondientes por acuerdo del 3 de febrero de 2004, y por acuerdo del 9 de marzo señaló el 15 del mismo mes como fecha para el inicio de las labores de los citados juzgados.

3 distritos	13 dto. Huatusco 17 dto. Veracruz 21dto. Coatzacoalcos	tiene 13 juzgados municipales
1 distrito	18 dto. Cosamaloapan	tiene 14 juzgados municipales
1 distrito	14 dto. Córdoba	tiene 15 juzgados municipales
1 distrito	15 dto. Orizaba	tiene 16 juzgados municipales
1 distrito	11dto. Xalapa	tiene 19 juzgados municipales
21 distritos		tiene 200 juzgados

## VI. LOS JUECES MUNICIPALES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU PREPARACIÓN PROFESIONAL, GÉNERO Y EDAD

### 1. Respecto a la preparación profesional de los jueces municipales:<sup>17</sup>

88 son titulados en derecho
80 son pasantes en derecho
34 tienen niveles inferiores de estudios

3 bachillerato
1 comercial
10 secundaria
12 primaria
8 sin expediente
34 en total

### 2. En cuanto al género de los jueces municipales:<sup>18</sup>

75 mujeres	125 hombres
------------	-------------

<sup>17</sup> El 3 de febrero del 2004 el Consejo de la Judicatura nombró a los titulares de los recientemente creados juzgados municipales de San Rafael y Santiago Sochiapan.

<sup>18</sup> *Idem.*



### 3. Atendiendo a la edad de los jueces municipales<sup>19</sup>

<i>Número de jueces</i>	<i>Edades</i>	<i>Número de jueces</i>	<i>Edades</i>
1	23	4	47
3	25	3	48
3	26	5	49
4	27	1	51
1	28	3	52
1	29	1	54
6	30	4	56
2	31	3	57
3	32	1	58
6	33	1	60
5	34	1	63
11	35	3	64
9	36	2	67
5	37	2	69
7	38	2	70
1	39	1	73
7	40	3	74
6	41	1	75
8	42	1	76
10	43	1	78
4	44	1	81
3	45	47	Sin contar
3	46	Total	200

<sup>19</sup> *Idem.*

Los presidentes del Tribunal Superior de Justicia de nuestra entidad se han ocupado y preocupado por la justicia municipal señalando sus carencias, las presiones a que han sido sujetos por parte de las autoridades municipales, y solicitando los recursos para su adecuado funcionamiento.

El licenciado Miguel G. Manzanilla Pavón, presidente actual del Tribunal Superior de Justicia, en su informe del 2002 subrayó: “Los 198 Juzgados municipales, radicaron un total de 3,101 asuntos de los que resolvieron 2,299. Cabe resaltar dentro de la actividad de estos servidores públicos, que atendieron un total de 15,655 diligencias de exhortos y requisitorias y llevaron a cabo 5,305 certificaciones”.<sup>20</sup>

Debe destacarse en este rubro que el Consejo de la Judicatura, por conducto del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial del Estado, preocupado por elevar la calidad de la justicia municipal, organizó en el año 2002 un curso denominado: “El procedimiento penal: referencia especial a la fase de instrucción”, impartido por el magistrado Mario Gutiérrez Calderón, y el taller “El procedimiento civil ante la justicia municipal”, impartido por el magistrado Dionisio F. Gutiérrez García, en el que participaron 62 jueces municipales.<sup>21</sup>

## VII. PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA JUSTICIA MUNICIPAL

Habiendo referido diversos aspectos de la justicia municipal, deseo concluir el presente opúsculo listando algunos de los múltiples problemas que la aquejan.

Dicha problemática tiene su origen, en principio, en el raquítico presupuesto asignado al Poder Judicial, y que para el año 2003 es del 0.87% del presupuesto del estado, siendo el de Veracruz uno de los más bajos en comparación con los poderes judiciales de las restantes entidades de la Federación mexicana, como puede observarse en el siguiente listado:<sup>22</sup>

Entre dichos problemas sólo indicamos los siguientes:

1. Espacios físicos inadecuados.
2. Falta de personal judicial actuante.

<sup>20</sup> Manzanilla Pavón, Miguel G., *Informes de labores*, Veracruz, Tribunal Superior de Justicia del Estado, diciembre del 2002.

<sup>21</sup> *Informe de labores*, Veracruz, diciembre, 2002, p. 31.

<sup>22</sup> Moody's Investors Service (Global Credit Research), *Calificaciones de Ejecutabilidad de Contratos Mercantiles e Hipotecarios*, México, abril de 2002, p. 21.

3. Falta de credencialización para su identificación.
4. Competencia reducida y en ocasiones imprecisa.
5. Falta de ejemplares de la legislación vigente para el cumplimiento de todas sus atribuciones, en especial para realizar diligencias en auxilio de la justicia federal.
6. Carencia de recursos humanos y económicos para efectuar los gastos que implica el fotocopiado y la diligenciación de despachos, requerimientos, emplazamientos y otras actuaciones judiciales que tanto los jueces locales como los juzgadores federales encargan a los jueces municipales.
7. Salarios ínfimos a jueces y secretarios.
8. Presiones por parte de las autoridades municipales en el ejercicio de sus atribuciones.
9. Carencia de implementos de oficina.
10. Falta de agentes del Ministerio Público municipales en múltiples juzgados y donde existen, desconocimiento o desidia para intervenir en el proceso penal, como por ejemplo, contestación de vistas o formulación de conclusiones.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Los datos anteriores permiten constatar la importancia de los juzgados municipales, a través del ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y administrativas, cuyo trámite resulta de trascendencia para la impartición de justicia pronta y expedita en el estado de Veracruz. Asimismo, es indispensable señalar que la estructura judicial municipal descrita no sólo desenvuelve la función jurisdiccional local, sino que apoya de manera decidida a la justicia federal en todo lo mucho que solicitan los juzgadores federales cotidianamente, razón por la que debe ser revalorada.

Por otro lado, coincidimos con Ricardo Miguel Zuccherino en el sentido de que es necesaria la creación de un auténtico Poder Judicial municipal para que los asuntos de carácter municipal sean resueltos por instancias de la misma naturaleza a fin de dar cumplimiento a un principio básico del federalismo, de acuerdo con el cual los conflictos y causas generadas en un estamento del estado federal deben concluir necesariamente en ese estamento, sin pasar a otro, opinión dominante en la doctrina actual.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> *Tratado de derecho federal, estadual y municipal (argentino y comparado)*, 2a. ed. actualizada y aumentada, Buenos Aires, Depalma, 1992, t. II.

En tanto ello se realiza y de acuerdo con todo lo señalado y recordando que a pesar de que la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* el 23 de diciembre de 1999, ordena en la fracción II, párrafo tercero, inciso a), que el objeto de las leyes municipales consiste en establecer las bases generales de la administración pública municipal y del “procedimiento administrativo”, incluyendo los “medios de impugnación” y los “órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares”, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, y de que el artículo segundo transitorio otorga el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la reforma (noventa días después de su publicación en el *Diario Oficial*, que lo fue el 23 de diciembre de 1999), para que los estados adecuen sus Constituciones y sus leyes a la multicitada reforma, la justicia municipal administrativa en Veracruz sigue estando ausente en la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en la *Gaceta Oficial*, número 5, del 5 de enero del 2001, se propone que sean los juzgados municipales los competentes para conocer y resolver sobre las infracciones a la legislación y reglamentación municipal.

Con base en todo lo anterior se formulan las siguiente conclusiones y propuestas:

## IX. CONCLUSIONES

1. La vida de la gran mayoría de los mexicanos se realiza en los espacios municipales.

2. Es indispensable establecer la justicia municipal a cargo de entidades propias del municipio para resolver las controversias que se presentan en ese ámbito sobre la aplicación de los reglamentos municipales.

3. La justicia municipal en Veracruz se manifiesta por medio de la función jurisdiccional realizada por los juzgados municipales que forman parte del Poder Judicial del estado.

4. Con las precisiones y limitaciones señaladas, la justicia municipal en Veracruz es una realidad que funciona dentro del marco de la normatividad vigente.

5. En todo el territorio veracruzano existen juzgados municipales y en los trece municipios indicados, donde no hay juzgados municipales, sus funciones están a cargo de los juzgados menores.

6. La justicia municipal en Veracruz es profesionalizada en atención a que la mayoría absoluta de los jueces municipales tienen estudios profesionales en derecho.

7. La justicia municipal administrativa está ausente en el estado de Veracruz.

8. En general, los juzgados municipales se encuentran en una situación económica deplorable.

9. La competencia de los juzgados municipales es muy reducida, y

10. La función de conciliación se realiza regularmente por los juzgados municipales.

En atención a las conclusiones señaladas, se formulan las siguientes:

## X. PROPUESTAS

1. Es necesario que se reformen los códigos de procedimientos civiles y penales y se expida la ley de justicia alternativa, a fin de precisar las facultades de los jueces municipales en materia de avenimiento, conciliación o mediación, consolidando así sus facultades de mediadores y conciliadores.

2. Previa actualización y capacitación a sus titulares, se aumente la competencia de los juzgados municipales tanto en materia civil como penal.

3. Con la finalidad de aprovechar la estructura de la justicia municipal señalada, se reformen las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Municipio Libre para conferir a los juzgados municipales atribuciones para conocer y resolver en primera instancia de las violaciones a los reglamentos municipales.

4. Se disponga de un fondo judicial para la diligenciación de exhortos, despachos, requisitorias y otros trámites que generen erogaciones;

5. Suministrar a los juzgados municipales la legislación que deben aplicar, y

6. Crear los trece juzgados municipales faltantes para cubrir el territorio veracruzano de estas importantes entidades judiciales.

Las anteriores propuestas contribuirán, en cierta medida, a hacer realidad el acceso a la justicia como derecho de los gobernados y establecer en Veracruz la justicia municipal, que comprende no sólo las materias civil y penal, sino también administrativa, y que paralelamente a la impartición de justicia contenciosa se abra la puerta de la justicia alternativa.