

# TESIS

Título: “La Eficacia Jurídica del Reglamento de Justicia Cívica en el Municipio: El caso de Tlalnepantla de Baz, Estado de México”.

Alumna: Nancy Verónica Vizuet Murcia.

Número de Cuenta: 8858745-5.

Asesor de Tesis: Lic. Mario López Hernández.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**“LA EFICACIA JURIDICA DEL REGLAMENTO DE JUSTICIA CIVICA EN EL MUNICIPIO: EL CASO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO”.**

# INDICE

	Pág.
<b>JUSTIFICACION DEL TEMA</b>	.....2
<b>OBJETIVO</b>	.....4
<b>INTRODUCCION.</b>	.....8
 <b>CAPITULO I. LA JUSTICIA Y EL ORDEN EN EL MUNICIPIO MEXICANO.</b>	
<b>1. El Municipio como organización Básica de la Sociedad.</b>	.....10
a) La Formación Socio-Política.	.....10
b) La Esencia Jurídico-Administrativa del Municipio.	.....12
<b>2. El Municipio como Institución Jurídica en el Derecho Mexicano: La Justicia Municipal.</b>	.....14
a) En la Historia Mexicana.	.....14
b) Su Formalización Constitucional en 1917.	.....25
 <b>CAPITULO II. EL REGLAMENTO DE JUSTICIA CIVICA EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO.</b>	
<b>1. El Marco Jurídico del Reglamento.</b>	.....28
a) El Fundamento Constitucional: Los Artículos 21,115 y 116.	.....28
b) La Evolución Jurídica del Artículo 115 Constitucional.	.....41

c)	La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	.....42
d)	La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	.....44
<b>2.</b>	<b>El Reglamento de Justicia Cívica: Su Propósito, Estructura y Aplicación.</b>	.....50
a)	El Propósito.	.....50
b)	La Estructura.	.....51
c)	Su Aplicación.	.....53
•	La Policía Municipal.	.....53
•	Las Oficialías Calificadoras: Hacia la Justicia Oral.	.....54
•	Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras: La Justicia de Barandilla.	.....57
<b>CAPITULO III. LA EFICACIA JURIDICA DEL REGLAMENTO DE JUSTICIA CIVICA: MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO.</b>		
<b>1.</b>	<b>Las Principales Condiciones Políticas, Sociales y Administrativas en que se Expide el Reglamento.</b>	.....60
a)	Antecedentes de Urbanización: El Régimen en Condominio.	.....60
b)	La Problemática Social y su Enfoque Correctivo.	.....64
c)	La Paz y el Orden Municipal.	.....68
<b>2.</b>	<b>La Evaluación de la Eficacia Jurídica del Reglamento de Justicia Cívica.</b>	.....70
a)	La Estructura y Funcionamiento de las Oficialías Calificadoras, como Sustento Administrativo y Jurídico para su Operación.	.....71
b)	El Reglamento de Justicia Cívica frente al Bando Municipal.	.....82
c)	La Función Policiaca como Inicio de la Justicia Cívica.	.....83

• La Prevención Policiaca.	.....83
• El Auxilio.	.....84
• La Intervención de la Policía en Flagrancia.	.....86
d) La Función Calificadora de las Oficialías.	.....87
• La Presentación.	.....87
• La Audiencia.	.....87
• La Calificación y la Sanción.	.....88
e) La Función Mediadora – Conciliadora de las Oficialías Calificadoras.	.....90

**CAPITULO IV. LA PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO DEL REGLAMENTO DE JUSTICIA CIVICA.**

<b>1. Su Transformación Estructural.</b>	.....92
<b>2. Las Mejoras a la Operación Jurídica.</b>	.....94
<b>3. La Adecuación Normativa y el Reglamento de Justicia Cívica.</b>	.....95
a) Una Propuesta de Reforma Legal y Adecuación Reglamentaria: Conducir en estado de ebriedad.	.....96

<b>CONCLUSIONES.</b>	.....101
----------------------	----------

<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	.....105
----------------------	----------

<b>LEGISLACION CONSULTADA.</b>	.....107
--------------------------------	----------

<b>GLOSARIO.</b>	.....109
------------------	----------

## JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Hoy en día, el Municipio cobra una relevancia trascendente en la vida social del país, sobre todo en la concierne a todo aquello que jurídicamente le permite cumplir con la función que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le atribuye desde la última reforma a su artículo 115 de diciembre de 1999.

En esta reforma constitucional se le reconoce al municipio, como organización política, y sociológica fundamental de la vida nacional, el doble papel de administrador y gobernante de su territorio.

Parece sencillo decir que con la reforma de 1999 al artículo 115, el municipio adiciona un elemento más a su categoría constitucional de administrador del territorio, y que su papel de ente gobernante pudiera ser un elemento más de su vocación pública en la satisfacción de necesidades sociales, pero las implicaciones del concepto gobernar, adicionado con dicha reforma, podría considerarse que es una revolución jurídica del concepto de municipio en este país, lo cuál no ha sido considerado en su completa dimensión desde algunos puntos de vista, como el de su dinámica administrativa y de su justicia interna, entre otras formas de regulación de su vida en sociedad.

Al aludir al concepto gobernar no puede dejar de pensarse en todo aquello que permite mantener el orden y la paz social de un territorio y población determinados, por ello, es indispensable ubicar metodológicamente al municipio como la base jurídica del orden social, de la misma manera que se le ha considerado por siempre en la historia reciente de esa institución nacional, como la base política sociológica y administrativa de los asuntos públicos, y ahora con mas razones de peso, como la base de la justicia nacional a partir de la justicia municipal.

Es importante destacar que así como se establece en la Constitución General la forma de gobierno en ámbitos de competencia, la justicia adquiere esta misma connotación ahora que se explora y experimenta con mayor intensidad, la aplicación de la justicia básica en el espacio funcional de los municipios.

Tradicionalmente el Municipio ha sido la primera instancia y punto de contacto entre los ciudadanos y población en general con la autoridad y el gobierno, esto no es casual pues por su definición constitucional este, es el ámbito de gobierno básico en la atención de necesidades públicas, desde los servicios básicos para la vida en sociedad hasta las obras públicas de infraestructura que permiten su desarrollo en el futuro; pero de no ejercerse a plenitud la función de gobierno y por ello la función de administrar justicia elemental, el municipio estaría condenado a una crisis permanente como regulador de la vida en comunidad, de la vida municipal en paz y orden.

Con estas consideraciones es necesario plantear en la actualidad temas municipales, pero con mayor profundidad y alcance los referentes a la justicia en general, y de manera particular, en todos aquellos que se refieran al ejercicio de administrar justicia en donde con mucha frecuencia se inician los grandes problemas, como lo es la vida vecinal, la convivencia comunitaria, el orden ciudadano, la cultura cívica de respeto a normas básicas y el contacto inmediato con las fuerzas del orden como la policía preventiva.

De todo esto surge la necesidad de contar con estudios que permitan abordar temas vigentes en materia de justicia y más cuando se percibe en los entornos jurídicos, académicos y políticos, la ausencia de ideas e instrumentos jurídicos que revaloren la función municipal como ámbito de origen y destino para mejorar la vida social, la normalidad de su desarrollo y la certeza e igualdad de derechos y obligaciones para las personas en su espacio básico de convivencia jurídica, política y administrativa.

## OBJETIVO

El Objetivo principal de este estudio es determinar la eficacia jurídica del Reglamento de Justicia Cívica del Municipio de Tlanepantla de Baz, Estado de México.

Para precisar la eficacia jurídica de este reglamento, serán analizadas categorías jurídicas y administrativas como orden social, gobierno paz social, justicia cívica y su interacción con algunos elementos de referencia analítica tanto de metodología jurídica como de lógica política-administrativa en la prestación de los servicios de justicia de nivel primario tales como mediación, conciliación, justicia de barandilla y la función policial preventiva.

El Primer Capítulo tiene como objeto ubicar con precisión al municipio dentro del orden constitucional vigente identificando su relación y papel respecto a la evolución de la justicia municipal y de su entorno inmediato en lo jurídico, político y de administración de justicia.

El Segundo Capítulo pretende estudiar y explicar la estructura de la reglamentación de la justicia cívica en el municipio de referencia, analizando su base jurídica más próxima sus objetivos jurídicos, su estructura y operación de administración de justicia cívica y su evaluación básica.

El Tercer Capítulo tiene por objetivo determinar objetivamente la eficacia que en lo jurídico representa el cumplimiento y ejecución del Reglamento de Justicia Cívica aludido, precisando sus efectos inmediatos y una propuesta para incidir en su eficiencia jurídica.

El Cuarto Capítulo tiene por objeto precisar sus efectos inmediatos y una propuesta para incidir en su eficiencia jurídica.

## INTRODUCCION

El Municipio Libre como institución jurídica, es uno de los pilares de la organización federal del Estado Mexicano de acuerdo con la propia letra constitucional; la importancia de su estudio radica entre muchas otras cosas, en que fuera del Distrito Federal, todo el país vive bajo un régimen municipal, esto con todo lo que conlleva, siendo los servicios públicos y dentro de ellos la justicia cívica, una de las necesidades sociales a que esa institución como nivel básico e inmediato de gobierno debe desarrollar con más eficiencia y eficacia para una adecuada y armónica convivencia social.

Estas condiciones crean la necesidad de realizar estudios como el presente, que en primera instancia se refieran al municipio mexicano, en segundo término que atiendan los temas más importantes de la vida municipal y que consideramos son los correspondientes a la justicia y el orden municipal, a la par de los relacionados con la prestación de servicios y la realización de obras públicas básicas, como lo determina la Constitución.

Las consideraciones anteriores han llevado a realizar este trabajo con un esquema dividido en cuatro capítulos, el primero de ellos dedicado al análisis de los conceptos de Justicia y Orden en el municipio, considerando a este como organización básica de la sociedad organizada y que tiene como su fin esencial el bien común y el desarrollo humano de sus habitantes en todos los aspectos, y que se constituye de acuerdo a nuestra Carta Magna en un ámbito de gobierno administrado por un ayuntamiento cuyos integrantes son electos mediante el voto directo de los ciudadanos que habitan su territorio y que se dan normas reglamentarias para conseguir sus fines en los términos constitucionales.

El primer capítulo también considera el estudio del municipio desde la perspectiva de sus antecedentes sociológicos e históricos, que le han dado la forma que conocemos en nuestros días en los Estados Unidos Mexicanos, y que constituye el fundamento teórico para el análisis del caso concreto que nos ocupa.

El segundo capítulo contiene el estudio específico de un tema de gran actualidad en un municipio determinado, considerando la base teórica del origen y desarrollo del municipio en el país. De esta manera, se analiza en él, el Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla, Estado de México.

En ese capítulo segundo se abordan los antecedentes inmediatos de la justicia local y sus vertientes principales referidos a un municipio concreto y que constituye el espacio territorial y jurídico-administrativo de Tlalnepantla de Baz. Este capítulo es el espacio analítico en que se estudia el Reglamento de Justicia Cívica vigente, y el contexto de su

desarrollo a partir de su estructura y aplicación, dentro del marco de transformación de la propia normatividad municipal.

El tercer capítulo del trabajo presentado constituye la parte metodológica que analiza y evalúa al Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, desde su estructura, su operación y aplicación específica, como medios para medir su eficacia jurídica.

Con todo lo anterior, el trabajo llega a un cuarto capítulo que constituye una propuesta de perfeccionamiento del reglamento analizado, se plantea su transformación estructural y conceptual para hacerlo adecuado a la realidad jurídica del Estado de México, a su contexto regional metropolitano y a la realidad socio-jurídica municipal.

El desarrollo del trabajo permite determinar el nivel de eficacia jurídica del Reglamento de Justicia Cívica del Municipio de Tlalnepantla en el Estado de México, lo que lleva a realizar una serie de conclusiones que de implementarse, contribuirían al desarrollo sustancial de la justicia cívica en el ámbito municipal, y a su vez crear un modelo de referencia básico para la administración de justicia elemental en la sociedad mexicana en su conjunto.

En general, el estudio de un Reglamento de Justicia Cívica como es el caso que se analiza es de gran importancia, ya que aplica no solo a los habitantes de un municipio delimitado como lo constituye el de Tlalnepantla, si no que aplica a todos los mexicanos que eventualmente transiten por su territorio.

## **CAPITULO I. LA JUSTICIA Y EL ORDEN EN EL MUNICIPIO MEXICANO.**

Hablar de un reglamento municipal en cualquiera de sus tipos, indudablemente remite a conocer inicialmente al municipio, no solo atendiendo a su aspecto histórico si no también a sus diversos aspectos sociológicos, administrativos y como primera instancia formal de justicia y orden comunitario; de esta manera este primer capítulo propone abordar el tema reglamentario municipal a partir del estudio de los siguientes aspectos:

### **1. El Municipio como Organización Básica de la Sociedad.**

El municipio mexicano puede analizarse desde distintas perspectivas, para nuestro estudio, el acercamiento metodológico desde su evolución histórica es la más conveniente, lo anterior debido a que la propia historia nacional concibe esta figura como una de las primeras en darse institucionalmente en nuestro país, pero además la figura jurídica se ve superada en otros aspectos como los sociológicos que si bien no se denominan como municipios, realizan las funciones básicas otorgadas a esas instituciones.

Estas ideas nos llevan a pensar en la historia municipal, que abordaremos desde sus orígenes hasta nuestros días, pero basta decir para introducirnos en el tema, que los últimos municipios creados en el país, han surgido por el reconocimiento de su antigua identidad, sus costumbres, su cultura y lazos de sangre entre sus habitantes, razones primordiales que nos permiten ubicar desde ese punto de vista la razón de la institución municipal y de sus funciones como instancia del gobierno de un grupo social específico, entendiendo sus formas primarias de convivencia.

Con lo anterior en este capítulo se presentan los elementos teóricos e históricos que den un marco de referencia para el estudio de la actividad municipal en torno al orden de la convivencia de sus miembros.

#### **a) La Formación Socio-Política.**

El estudio del municipio como institución jurídica en el derecho mexicano se le ubica y analiza en su contexto dentro del sistema federal, su evolución constitucional hasta nuestros días y con aspectos novedosos en su vida y actuación institucional como la participación ciudadana en el mismo.

Esta Institución jurídica es una de las que permanece en contacto más cercano con las personas que habitan una comunidad, siendo de vital importancia que preserve esta relación, lograr el equilibrio entre el aspecto político, administrativo y jurídico dentro de un sistema; esto equivale a administrar con eficiencia, teniendo como objetivo fundamental el bienestar de la población.

Para establecer la importancia de la cual se encuentra revestido el Municipio, es necesario ir hacia sus raíces más profundas.

“Etimológicamente la palabra Municipio deriva del latín *MUNICIPIUM*, con raíces en Municipios- carga, y Civitas – ciudad, por lo que se define como, el trabajo de la ciudad. Pero para efectos de este trabajo podemos decir que el municipio “es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política en tres ámbitos de gobierno del Estado Mexicano, municipios, estados y federación, el cual responde a la idea de una organización comunitaria con gobierno autónomo que nace por mandato de la comunidad”.<sup>1</sup>

Jurídicamente el Municipio es una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus bienes propios y particulares intereses y que depende en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Federado y la Federación. Por lo mencionado anteriormente se puede establecer que todo municipio cuenta con determinados elementos equivalentes a lo que los teóricos del Estado le refieren como elementos integrantes del mismo que son:

- a) Población.
- b) Territorio
- c) Gobierno
- d) Capacidad Económica ,y
- e) Una Personalidad Jurídica para realizar un determinado fin.

De acuerdo a la opinión de José García Sánchez, “la población como elemento del Municipio, es el elemento que lo define mejor, que se caracteriza por su mayor o menor densidad, por el tipo de relaciones de producción que ejerce y por las necesarias relaciones mutuas entre los vecinos que habitan una comunidad”<sup>2</sup>

Otro criterio, se inclina por establecer que sin territorio no puede haber Municipio.

“El territorio es en las corporaciones comunales su elemento físico o material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico 2000; Ediciones Desarrollo Jurídico; México D.F.;2000.

<sup>2</sup> GARCIA Sánchez José; El Municipio: Sus Relaciones con la Federación; Editorial Porrúa; México D. F.; 1985; p.75.

ejercen su dominio, es axiomático este elemento que constituye un factor primordial para su configuración.”

El Gobierno, otro elemento característico en el Municipio, es definido como “el conjunto de medios a través de los cuales la soberanía se traduce en actos, es el conjunto de instituciones organizadas por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de su soberanía”<sup>3</sup>.

## **b) La Esencia Jurídico - Administrativa del Municipio.**

La autoridad o poder gubernamental, se ejercita a través de los órganos integrantes del Municipio, y junto con su capacidad económica, puede realizar las actividades necesarias, con la finalidad de satisfacer las necesidades de los miembros que integran dicha institución que desde el punto de vista ontológico, esta es una más de sus finalidades.

Es fin esencial del Municipio de Tlalnepantla de Baz, lograr el bien social y el desarrollo humano de sus habitantes, por tanto las autoridades tienen como objetivos generales de acuerdo con el Bando de Policía y Buen gobierno vigente las siguientes y que se reproducen como punto de partida para su progresivo análisis integral a lo largo del presente trabajo:

I. Ordenar su actividad para organizar el conjunto de condiciones sociales, económicas y políticas, en virtud de las cuales la persona humana, socialmente considera, pueda cumplir sus potencialidades naturales y espirituales, con la participación de todas las comunidades.

II. Respetar la dignidad de la persona humana y, en consecuencia, los derechos fundamentales del hombre, y, en coordinación con las autoridades estatales y federales.

III. Garantizar la seguridad jurídica, con la observancia del marco normativo que rigen el municipio, de conformidad con la jerarquía del orden mexicano, dentro del ámbito de su competencia,

IV. Establecer, en coordinación con las autoridades federales y estatales, a efecto de garantizar la seguridad pública, programas de vigilancia y prevención eficientes que dignifiquen la función policíaca y eviten la comisión de actos delictivos,

V. Preservar la integridad del territorio municipal

VI. Vigilar que en ningún caso prevalezcan los intereses municipales y legítimos de las comunidades,

---

<sup>3</sup> Idem, p.79.

- VII. Promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- VIII. Evitar el otorgar privilegios, dar lugar al influyentismo y apartarse del marco de legalidad, en cualquiera de sus formas.
- IX. Identificar los problemas y deficiencias que sufre el municipio para definir los objetivos, las estrategias y las acciones de gobierno convenientes, para dar soluciones viables,
- X. Propiciar la institucionalización del servicio civil de carrera con el respeto a los derechos laborales, con nuevos métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal y fomento de la calidad y compromiso laboral,
- XI. Recoger las legítimas aspiraciones de los distintos sectores que conforman nuestra comunidad municipal, para facilitar y orientar la toma de decisiones del gobierno, para el desarrollo social, económico y cultural de los individuos
- XII. Establecer e impulsar programas con una visión subsidiaria que combatan las causas que originan la pobreza y marginación
- XIII. Apoyar la participación responsable de los habitantes del municipio mediante la colaboración de los órganos auxiliares, de las asociaciones de los colonos, de las organizaciones no gubernamentales y vecinos, en la autogestión y supervisión de las tareas públicas
- XIV. Promover los valores éticos y cívicos e impulsaran la participación democrática. Reconocer a quienes destaquen por sus servicios a la comunidad.
- XV. Impulsar políticas públicas para garantizar la equidad y fortalecer la integración familiar.
- XVI. Fortalecer la identidad de la comunidad, a través de la difusión de su historia, tradiciones y la cohesión del tejido social.
- XVII. Apoyar los planes y programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo, impulsando y promoviendo proyectos municipales,
- XVIII. Impulsar el desarrollo cultural y deportivo.
- XIX. Regular el desarrollo urbano del municipio, con una visión de largo plazo y una actitud responsable.
- XX. Promover el desarrollo sustentable y una cultura de respeto al medio ambiente.

XXI. Establecer medidas de coordinación con organismos gubernamentales y asociaciones civiles, para disminuir el alcoholismo, la drogadicción y la delincuencia juvenil y demás problemas de salud pública. Ofrecerán alternativas para el desarrollo integral de la juventud.

XXII. Impulsar la planeación estratégica del Desarrollo Municipal, y

XXIII. Revisar y actualizar la reglamentación municipal de acuerdo con las necesidades de la realidad social, económica y política del municipio.

Los anteriores fundamentos de la actuación municipal de una institución jurídica como la que analizaremos adquieren connotaciones diferentes a la luz de su contraste jurídico, histórico, sociológico y hasta geográfico como podremos observar más adelante.

## **2. El Municipio Mexicano como Institución Jurídica en el Derecho Mexicano: La Justicia Municipal.**

Para identificar al municipio en la historia nacional no solo como figura de organización política o social de nuestra sociedad, es necesario rescatar dentro de su evolución, los aspectos básicos que a lo largo de su desarrollo permiten identificar su actividad relacionada con la vigilancia, el orden y la justicia en su territorio, por tal motivo resulta indispensable analizarlo a lo largo del tiempo y particularmente en su evolución constitucional.

### **a) En la Historia Mexicana.**

A partir del surgimiento y evolución del Municipio en nuestro país, referiré aspectos relevantes que han marcado sensiblemente el desarrollo del municipio mexicano, por lo que no podemos soslayar nuestra cultura prehispánica a efecto de manejar y comparar dichos antecedentes; así mismo, se analizarán los rasgos municipales más importantes en la época colonial, que se vieron truncados con el movimiento independentista, y culminado desde luego, con la visión contemporánea del sistema político municipal, como capitulación de la revolución social de 1910 y que llevó al momento del inicio de la vida constitucional contemporánea.

Epoca Prehispánica.

En el México antiguo, muy numerosos fueron los pueblos que se establecieron en nuestro actual territorio, algunos de ellos supieron conservar un estilo de vida propia y ofrecieron innumerables muestras de la cultura que desarrollaron, otros se mantuvieron dentro de la forma de vida rudimentaria. Dos son, sin embargo, los que merecen especial análisis, por haber sido los mas representativos del desarrollo indígena: los Mayas y los Mexicas. Estos últimos, nos proporcionaron el material necesario para precisar el objeto de estudio

de nuestra investigación, por ello, dichas organizaciones, nos sirven de base para centrar este somero estudio.

Cultura Maya: Encontramos en nuestros archivos nacionales que en la región sureste de la actual República Mexicana, aproximadamente en el siglo IV d. C. se desarrolló la civilización Maya que ocupó la península de Yucatán, los actuales Estados de Tabasco y Chiapas, así como el territorio de lo que hoy es Honduras, Guatemala y El Salvador en Centro América.

Hay que enfatizar que el gobierno de este tipo de organización política, la ciudad estado en esta cultura, estaba en manos del “Halanuinic”, jefe de cada ciudad estado, que designaba a los “batab” (consejo) que presidían los consejos del lugar integrados por varios “ah chu ch cab” (gran consejero o representante) y dirigían a sus comunidades a la guerra.

El perfil extraordinario de la sociedad Maya se definió a partir de su organización socioeconómica, la cual permitió construir grandes y asombrosas ciudades que hoy todavía se estudian, como también, en base con su estructura política, tener un antecedente del funcionario municipal. Sin embargo pese a la existencia de éstos, no podemos establecer en esta época un antecedente específico del municipio, toda vez que actualmente no existe documentación suficiente sobre la cultura Maya en estos aspectos que permita relacionarlos fundamentalmente.

Cultura Mexica.- La tradición tenochca comienza en el año de 1168 d. C., tras un comienzo caracterizado por la vida errante que terminó cuando los tenochcas se establecieron en un lago del occidente de México (algunos autores señalan que fue el lago de Texcoco).

La Ciudad de Tenochtitlan fue fundada en el año de 1325, su nombre pudo haber significado un homenaje al caudillo Tenoch, quien dirigió a los Mexicas durante los primeros tiempos de su asentamiento en la cuenca del Valle de México y en donde se sentaron los Mexicas hacia el año de 908 d.C.. La base de la organización socio política de los Mexicas, y parangonando con la influencia del pensamiento occidental, eran grupos (clanes) formados por otros 20 grupos (tribus) que ambos se sustentaban en el grupo primario (familia). La forma de gobernarse era a través de una especie de consejo, integrado por cuatro funcionarios ejecutivos.

En relación con los aspectos socio- políticos, es necesario abordar en cuanto al tema de tesis, las actividades clásicas de los grupos humanos, es decir, la agricultura y el comercio, y en este sentido, los principales cultivos el maíz y el frijol.

Otro de los aspectos que influyen en el objeto de estudio, lo es el de su sistema de administración comunitaria, a la cual algunos autores le denominan “calpulli” equiparándolo al municipio primitivo y que tenía desde luego carácter agrario, se le

atribuyó este nombre toda vez que se estructuraba sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación.

El calpulli es el cimiento de la organización política, económica y social de los diversos pueblos que habitaron el México prehispánico. En dichas entidades habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para procurarse su sustento.

A cambio de estos derechos sobre la tierra, quedaban obligados ante el “Tlatoani” (jefe del grupo) a pagar un tributo en especie, el cual consistía principalmente en productos como el maíz, frijol, calabaza y chile, en ocasiones incluía productos de cacería o la pesca; así mismo, estaban obligados a prestar tales servicios como el cultivo de otras tierras o también la construcción de obras públicas.

El calpulli en esencia fue una unidad económica autosuficiente (economía doméstica), sus miembros eran capaces de producir los bienes necesarios para su subsistencia. Construían sus casas de barro seco y se elaboraba en ellos todo lo indispensable para subsistir.

Además de ser una institución económica, también lo fue política, toda vez que existió, según datos históricos, unidad de convivencia, ya que las familias trabajaban y se ayudaban mutuamente.

En cuanto a su organización política, el calpulli tenía su propio gobierno que estaba constituido por un consejo de jefes, integrado por los hombres más ancianos de cada familia. Dicho consejo designaba a todos los funcionarios del calpulli, quienes desempeñaban cargos durante toda su vida. El “teachcauh” (pariente mayor) era el anciano que se ocupaba de organizar el trabajo y la distribución de los productos a la comunidad, de la administración del régimen comunal agrario, de la conservación del orden e impartición de justicia y del culto a sus dioses y antepasados. El “tecuhtli, era el jefe militar y se ocupaba del adiestramiento de los jóvenes y dirigía a sus tropas en caso de guerra.

El municipio mexicano, halla su antecedente en los calpullis, pues en su tiempo se caracterizaron por tener una economía autosuficiente, su propio gobierno, una propiedad que era de tipo comunal, pues los vecinos tenían derecho al usufructo pero no a la propiedad privada, el consejo estaba formado por representantes de cada familia, constituyendo así una junta vecinal de escasa autoridad, que designaba por elección a algunos funcionarios, que con algunas variantes nos rige hasta la fecha (regidores, síndicos y presidente municipal).

El Calpulli, finalmente como célula de la organización socio-política, fue progresivamente destruida a raíz de la colonización española.

Epoca de la Colonia.

Cuando la administración española tomo posesión del desplomado imperio mexicana a partir de 1521, el control sobre los naturales por el gobierno central imperial se perdió para siempre. Así la organización de la Triple Alianza aunque no absolutamente destruida, quedó fragmentada, y sus poderes se limitaron considerablemente. La destrucción de esta organización provocada por la conquista española, trajo consigo la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno. Los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés, fundaron el primer municipio y cabildo en la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de Abril de 1519. Esta fundación no obedeció al deseo de delinear una estructura jurídico-político del territorio, si no para conquistarlo por lo que Cortés lo revelo a la Corona y emprendió por si, la conquista. Una vez instaurado el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, Cortés es nombrado Justicia Mayor y Capitán General.

Con el nuevo nombramiento de justicia mayor, Cortés se convertía en defensor legal de la autonomía del Municipio, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del Gobernador de Cuba.

Al respecto Bernal Díaz Del Castillo apunto: "...y luego le dimos poderes muy vastísimos, delante de un escribano del Rey que se decía Diego de Godoy y luego ordenarnos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombro la Villa Rica de la Veracruz por que llegamos el día jueves de la cena y desembarcamos el viernes santo de la cruz, rica por aquel caballero ....que se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que se supiese bien gobernar, quiso decir que se quedase por Capitán General, el cual era Alonso Hernández de Puertocarreño".<sup>4</sup>

Los fundadores del ayuntamiento acordaron poblar la Villa Rica y trazaron la iglesia, la plaza, las atarazanas y una fortaleza con la ayuda de los indios creándose así una colonia española conforme al régimen municipal de Castilla, a esta colonia se le llamo la Nueva España.

De lo ya expuesto, se deduce que el municipio de la Villa Rica, sirvió de base para la conquista de México.

La Nueva España.- El México Colonial fue dividido en cinco reinos, Nueva España, Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y la provincia de Yucatán.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Idem; p 92.

<sup>5</sup> El Territorio llamado Reino de Nuevo México, estaba compuesto por cinco provincias: la de México, Tlaxcala, Puebla de los Ángeles, Antequera (Oaxaca) y Michoacán (Valladolid) Crf, C.N.E.M.; Op. Cit; p. 96; El territorio de la Nueva Galicia tenía tres provincias Jalisco, Zacatecas y Colima, el territorio de la Nueva Vizcaya se conformaba con las provincia de Guadiana o Durango y Chihuahua, la provincia de

Cada reino estaba subdividido en provincias, representadas por alcaldes mayores o corregidores, dependiendo ambos del gobernador del reino. A su vez, cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener categoría de cabeceras o sujetos, según la función política que cumplieran. Eran denominadas cabeceras por ser las capitales de las regiones que contenían una suma determinada de localidades. Sus dirigentes políticos tenían la función de recolectar los tributos de los pueblos y entregarlo a los españoles, y las poblaciones que formaban parte integral de una cabecera (sujeto) entregaban los tributos.

La organización de pobladores del México prehispánico que antecedió a la conquista, fue retomada por los españoles, de tal manera que los Tlatoani se convirtieron en Caciques o señores y su territorio pasó a ser cabecera.<sup>6</sup>

Mientras tanto, los calpullis incluidos en cada cabecera continuaron con la obligación de rendir un tributo a los caciques (antes Tlatoani). Dichos calpullis fueron denominados con el nombre de “sujetos”. Cabe hacer mención que dichos tributos los pagaban los mexicas los cuales se pueden clasificar a grandes rasgos, y parafraseando con Yáñez Ruiz:

- I. El que pagaba a los señores naturales.
- II. El tributo religioso que tenía como objetivo el sostenimiento de los templos dedicados a los dioses mexicas.
- III. El tiempo de guerra, que se imponían a los pueblos sometidos para el sostenimiento de las guerras que llevaban a cabo los aztecas, los pueblos sometidos se obligaban a proporcionar a la gente necesaria para las guerras en la cantidad que les fijaba el conquistador.<sup>7</sup>

Hay que señalar que la conquista, aunque retomó la organización comunal, provocó cambios sustanciales en la sociedad indígena. El sistema de cabeceras no fue puramente un cambio nominal, antes bien significó la implantación del poder aborigen por el poder español.<sup>8</sup>

---

Yucatán estaba dividida en Yucatán, Campeche y Tabasco; Centro Nacional de Desarrollo Municipal; México; 1993; p.23.

<sup>6</sup> Reducir la jurisdicción indígena a cabeceras individuales fue un paso inicial a la hispanización política por diversas razones prácticas, el Estado español no podía permitir que el Gobierno indígena sobreviviera por encima del nivel de cabecera-sujeto, los españoles crearon lazos administrativos con una sociedad indígena de masa, permitiendo a los caciques que conservaran su autoridad. GIBSON Charles; Los Aztecas Bajo el Dominio Español 1519–1810; Editorial Siglo XXI; México, D.F.; 1991; P.168.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Ochoa Campos; op.cit.; p 141; para el primer caso, y en la concepción enciclopédica se consulto el Diccionario Quillet.

Así todas las cabeceras debían implantarse obligatoriamente un cabildo o un ayuntamiento, el cual fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política colonial, para los efectos, mencionaré algunos aspectos importantes en cuanto a los órganos se refiere, empezando con una idea conceptual, seguida de sus funciones y señalando a los órganos relacionados con el cabildo.

**Cabildo:** Es el ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la República, como son justicia y regidores; ese gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente al provecho común o bien como el ayuntamiento, corporación compuesta de un alcalde y varios concejales. En esta época el cabildo se consideró bajo los anteriores argumentos como el órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad.

**El Régimen de Cabildo:** Desde el punto de vista orgánico, este régimen con Carlos V, adoptó las siguientes bases fundamentales:

- 1.- En las ciudades principales de las Indias, debería haber doce regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos.
- 2.- Las personas que no fueron vecinas del municipio, no podían ser electas como regidores ni para otros cargos concejales.<sup>9</sup>

**Funciones del Cabildo:** El cabildo en la época colonial realizaba diversas actividades, cinco eran de gran importancia.

- 1.- La formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al virrey para su aprobación en el término de dos años, pero rigiendo de inmediato provisionalmente.
- 2.- El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas en mesones, siendo atribución especial del fiel ejecutor, la de vigilar las pesas y medidas, la de policía y el orden de mercados de abastos.
- 3.- El cuidado en las obras públicas bajo la superintendencia de los regidores, y al presidente de esta, le tocaba disponer sobre las obras de ejecución.
- 4.- El cuidar del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes, después de levantar las cosechas.
- 5.- Repartir a su parecer, las tierras, las aguas, abrevaderos y pastos.

**Cargos en los Cabildos:** Para el cumplimiento de las funciones reseñadas, existió el sistema de cargos que auxiliaban al cabildo:

---

<sup>9</sup> Idem Pp. 141 a143.

Alférez Real: Este funcionario tenía entre otras actividades la de proponer a los seis candidatos para la elección de regidor honorario y ser suplente de los alcaldes.

Alguacil Mayor: Sus facultades eran vigilar la paz pública y mantener las cárceles; similar al actual oficial calificador.

Depositario General: Administraba al municipio; muy parecido al actual tesorero municipal.

Contador Mayor de Menores: Este funcionario se encargaba de solucionar los problemas de las herencias; con similitud a los antiguos Jueces de Paz Municipales.

Procurador General: Que supervisaba el manejo de los recursos económicos; con funciones hoy atribuidas a los síndicos.

Procurador Mayor de Pobres: Que defendía a personas acusadas de cometer delito, además agilizaba los procesos y vigilaba que los presos recibieran un trato humanitario, hoy funciones similares las realizan los coordinadores de derechos humanos municipales y los procuradores de la defensa del menor y la familia dentro de los sistemas DIF.

Obrero Mayor: Que era el encargado de efectuar obras públicas; hoy toda vía se construye obra pública municipal por administración directa en los municipios; es decir, con obreros de la construcción que son empleados municipales.

Juez de Carros: Cuya función era la recolección de basura; hoy en día servidores públicos adscritos tradicionalmente a las áreas de obras y servicios públicos municipales, aunque existen algunos municipios del país que prestan ese servicio a través de concesiones a particulares.

Diputados de Fiestas: Que tenía encomendada la organización de fiestas cívicas o religiosas; en algunos municipios del país adquieren en la actualidad la figura de mayordomos, aunque no incluidos en la estructura oficial de los gobiernos municipales como tales, pero que generalmente tienen algún otro cargo público bajo su responsabilidad.

Juez de Coliseos: Al que le correspondía, el mantenimiento del teatro municipal; hoy encargados a los funcionarios de diversiones y espectáculos en algunos gobiernos municipales.

Clases de Cabildo: Anteriormente se anunció la obligación de implantar un cabildo o ayuntamiento en las cabeceras de la Nueva España, lo que permitió la existencia de dos cabildos: El cabildo de los indígenas y el de los españoles.

En cuanto al Cabildo de los Indígenas, su funcionamiento fue objeto de una dependencia de las autoridades españolas residentes en la Nueva España.

Se decidió que los funcionarios de los Cabildos Indígenas fueran los mismos dirigentes que existieron antes de la conquista (los tlatoani); por ende, estos cabildos solo debían tener funcionarios indígenas pues los habitantes de las comunidades, no reconocían autoridad en los españoles, en cuanto a las formas de elección, se trató de preservar la sucesión tradicional (por herencia).

Hoy en día un gran número de municipios en el país se gobiernan bajo principios similares a los anteriores a través de los usos y costumbres, principalmente con características indígenas.

Los funcionarios de estos cabildos tenían una gran diversidad de obligaciones, entre las cuales destacaron, la recaudación y entrega de tributos a los españoles; en este sentido las funciones de los Cabildos Indígenas estaban encaminadas al reforzamiento del proceso de conquista.

Un cargo importante dentro del cabildo, lo eran los denominados escribanos quienes se encargaban del registro de todas las actividades de la administración municipal y, debían conservar los documentos referentes a los tributos, mapas de propiedades territoriales, acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles que los explotaban en exceso; eran una especie de notarios y en los municipios contemporáneos la función la realizan los secretarios del ayuntamiento o secretarios municipales.

En lo referente a nuestro estudio, lo anterior tiene relevancia, por lo que hace a los documentos referentes a los tributos, y mapas de propiedades territoriales, por que es donde se basan hoy en día las contribuciones municipales como el catastro, y la administración urbana.

En virtud de la imposición de la intervención española en su administración provocó el repudio de los naturales, a tener cargos públicos causando el debilitamiento extremo del Cabildo Indígena que culminó con el aniquilamiento de la organización política, económica y social de los naturales mexicanos.

En relación al cabildo de los españoles, en los primeros años de la conquista, y la instauración de régimen municipal, los cabildos españoles gozaron de cierta autonomía, esta se expresó mediante la existencia de cabildos abiertos y juntas de procuradores, cuya realización fue un indicador de la movilización conjunta del sector español para resolver problemas comunes. Los cabildos abiertos consistieron en la reunión de diversos vecinos y funcionarios del cabildo para discutir asuntos referentes a la población, mediante la creación de leyes para resolver los problemas administrativos de las localidades.

Por otra parte, las juntas de Procuradores (reunión de representantes de ciudades y villas de la Nueva España) permitían discutir problemas comunes, los temas que se trataban en estas juntas se referían a diversas peticiones que los cabildos mandaban al Rey de España, concernientes a diversas concesiones, por ejemplo, la perpetuidad de encomiendas.

Desde la época en lo que se refiere al método de elección de los cabildos españoles, no ha variado en lo que a teoría y derecho se refiere, toda vez que aún existe el método de selección partidista para elegir a los representantes de la colectividad. Inicialmente, los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros o bien se auto nombraban representantes del ayuntamiento. En efecto, para su designación se organizaba la municipalidad mediante una elección popular. Otra forma de designación de funcionarios fue la venta de cargos municipales por órdenes de la Corona Española.

Replanteando en cuanto a funciones se refiere, los cabildos tenían las siguientes:

Ejecución de la justicia realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal que esta a cargo de los regidores. El cabildo fungió también como un tribunal de apelación; en lo que se refiere a los asuntos administrativos, el municipio debía encargarse del adorno de la ciudad, del mejoramiento de las obras públicas, de la reglamentación de asuntos económicos, de la administración de los terrenos públicos y de la vigilancia de la moral pública (en términos generales persiste este tipo de funciones).

Por otra parte, las fuentes de ingresos de los cabildos se constituyeron principalmente por dos ramos: los propios y los arbitrios. Los primeros proveían del arrendamiento o administración directa de tierras y edificios. Los arbitrios eran impuestos cobrados por negocios mercantiles y oficios principalmente. No obstante, los ingresos obtenidos por estas vías fueron deficientes. La forma más eficaz de obtener recursos fue por medio de la recolección de tributos, tal como se da en la actualidad, aunque la recolección y distribución principalmente la realizan los ámbitos federal y estatal.

En México se promulgo la Constitución de Cádiz el 30 de septiembre de 1812, la entrada de su vigencia consolidó la organización de los municipios como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional dando fin a las regidurías perpetuas y promoviendo este tipo de representación donde no la hubiera.

El Título IV de esta Constitución denominada "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos, en su Capítulo I, reguló todo lo relativo al ayuntamiento, entre ellas sobresalían las siguientes:

La policía de salubridad y comodidad (auxiliaba al alcalde en todo lo que pertenecía a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos), la conservación del orden público, la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrados conforme a las leyes y reglamentos, hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la

tesorería respectiva, cuidar de todas las escuelas de primeras letras, de los hospitales, hospicios casas de expósitos, de la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y cárceles y en general de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato, promovía la agricultura, la industria y el comercio, así mismo formaba las ordenanzas municipales de los pueblos y las presentaba a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provisional a la cual rendían cuentas cada año de los caudales públicos.

En la época independiente desde fines de 1808 hubo ciertas alteraciones políticas en México, el principal, lo fue el movimiento popular encabezado por Miguel Hidalgo, que se pronunció en Dolores en 1810. Los indígenas lo siguieron y estuvo a punto de tomar la capital pero fue derrotado y fusilado en 1811. Al año siguiente pese a la muerte del Cura Hidalgo, se comenzaba a destacar la figura del Cura José María Morelos y Pavón quien formo un congreso que en 1814 dictó la Constitución de Apatzingán, Morelos al igual que Hidalgo fue vencido y ejecutado en 1815.

Pese a tales agresiones, el movimiento de Independencia prosiguió su rumbo, bajo la dirección de Nicolás Bravo, posteriormente fue Vicente Guerrero quien dio las instrucciones de seguir con la ideología de Independencia, pero es con Agustín de Iturbide a través del Plan de Iguala en 1821 que se declaró la total Independencia de México respecto de España. Dicho documento es de vital importancia en lo que se refiere al régimen municipal, ya que dejó subsistente la vida municipal, pero igualmente la dejó sometida al control de los jefes políticos, tal y como sucedió en la Constitución de Cádiz.

Es importante señalar que la guerra de Independencia había dejado sin dinero a la Hacienda Pública y las continuas revueltas que se presentaron en ese período impidieron que el país tuviera ingresos para el sostenimiento del Estado.

El México que se asomaba a la nueva vida de Independencia sufrió algunos cambios, de entre los cuales sobresalen la crisis económica y la promulgación de diversas constituciones que constituyeron cimientos sólidos para la institucionalización del municipio.

En un principio, el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del mismo año, pese a tener ideología federalista nunca enunciaron algún precepto que hablara en específico del sistema municipal, solo en el Artículo 165 de la Constitución de 1824, se obligo a los Estados a organizar su gobierno y administración interior.

El municipio encuentra su congregación constitucional en las leyes constitucionales de 1836, toda vez que su Sexta Ley denominada: de la división del territorio de la República y Gobierno Interior de sus pueblos, reguló todo lo concerniente a los municipios, estableció que había municipios en las capitales del Departamento y que se respetaran los que se habían creado en año de 1808, así mismo se instauraron otros de acuerdo a la población, es decir, en los pueblos debería contar con cuatro mil personas. Si llegado el caso de que

se reunieran ese número de población se designaban jueces de paz que se encargaban, entre muchas tareas, de las de policía.

En general el municipio por conducto del ayuntamiento vigilaba lo siguiente:

La policía de salubridad y comunidad, cuidaba de las cárceles, de los hospitales, casas de beneficencia, que no hayan sido de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se pagaban de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios árbitros, promovían el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliaba a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad del orden público en su vecindario, todo esto tenía que ser con la absoluta sujeción a las leyes y reglamentos (Artículo 25 de la Sexta Ley Constitucional).

En 1843 las bases Orgánica en su Artículo cuarto del Título Primero denominado: De la nación, su territorio, forma de gobierno y religión, reconoció, aunque con mejor importancia, al municipio, ya que dividido al territorio de la República en Departamentos, y estos en distintos partidos y municipalidades.

Cada departamento contaba o tenía una asamblea que se integraba por once miembros como máximo o de siete como mínimo. Esta asamblea tenía diversas facultades y dentro de las cuales dos se encausaban a regir al municipio de aquella época. La primera de ellas era el establecimiento de funcionarios municipales, así como la expedición de las ordenanzas respectivas y reglamentación de la policía municipal. La segunda era aprobar los planes de árbitros municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

En la Época Porfiriana, una de las causas que provocó que el pueblo mexicano se levantara en armas en contra del gobierno del General Porfirio Díaz, fue el poder absoluto que hizo prevalecer durante los treinta cinco años que estuvo en la presidencia.

Porfirio Díaz estableció como se nos enseñó desde los primeros estudios de historia, un gobierno unipersonal y centralista que restringió sustancialmente los derechos de los municipios, haciéndolos depender nuevamente de las decisiones del centro y borrando también todo rasgo y autonomía municipal.

El régimen de Díaz en cuanto a su organización político-administrativa, se caracterizó por una excesiva concentración de los poderes públicos en la persona del dictador, las autoridades municipales fueron reducidas al máximo. El gobernador y las autoridades superiores intervinieron siempre en los asuntos estrictamente municipales, para ello fue creada la institución de las jefaturas políticas. Los municipios existieron solo de nombre, ya que los ayuntamientos eran manejados por los Gobernadores y los Jefes Políticos.

Porfirio Díaz agrupo a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de Partido, Distrito, Prefectura o Cantón.

Las características principales de las jefaturas políticas eran las siguientes:

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.
- b) Estaban sujetos a la voluntad del Gobernador.
- c) Centralizaban toda actividad municipal.
- d) Eran de carácter distrital residiendo en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Durante el porfiriato el municipio fue la parte más insignificante y menos importante de la estructura económica y política de México, no contó con la capacidad para financiar ningún proyecto de desarrollo local.

Las acciones municipales también estuvieron sujetas por mucho tiempo a las decisiones de los caciques, que en realidad se convirtieron en una especie de feudos de aquellos, situación que se reflejó en la ley que promulgó el General Díaz en 1903, que en lo conducente contenía:

Artículo 60.- Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

Artículo 61.- Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y están subordinados al Gobernador del Estado.

Esta situación provocó muchas inconformidades en el país y un deseo de democratización de la vida nacional, así como de los municipios.

Las instituciones creadas por el General Díaz y el rechazo que la población sentía en contra de ellas, fueron uno de los motivos inmediatos de la Revolución Mexicana.

## **b) Su Formalización Constitucional en 1917.**

Como se observa, el municipio empieza a tomar fuerza, pero es hasta el 5 de Febrero de 1917 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde el municipio crea un verdadero poder con libertad y autonomía.

La Constitución de 1917 en su Artículo 115 original, estableció lo siguiente : 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, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.<sup>10</sup>

A partir de 1917 el artículo 115 de nuestra Carta Magna, ha sido objeto de varias reformas:

El 6 de Diciembre de 1982, en el período del ex presidente Miguel de la Madrid, éste presentó la iniciativa de Reformas y Adiciones más importantes que ha sufrido el régimen municipal, de entre ellas, encontramos la reforma que sufrió la fracción segunda del texto propuesto por la iniciativa, que consagraba la personalidad jurídica de los municipios, y la facultad gubernativa municipal para expedir disposiciones de buen gobierno, la fracción tercera del nuevo texto habla de los servicios mínimos que deberán otorgar los municipios.

La fracción IV manifiesta, la libre administración de las haciendas municipales que anteriormente eran enunciadas en la fracción II, también desarrolla en una forma más extensa la composición de tales haciendas, así mismo prevé la forma en que se elaborarán los respectivos presupuestos municipales.

Este fue en resumen el producto legal que la Revolución Mexicana nos dio en relación a la materia municipal que nos ocupa, y que como se dijo, es el principio rector a partir del cual las legislaturas de los estados, reglamentaron en leyes secundaria a los municipios, pero siempre con sujeción a estos principios .

Cabe destacar que desde la reforma municipal de Miguel de la Madrid, no hubo otra en materia municipal tan importante como la reciente de junio de 1999, en la cuál se concibe ya al municipio como una institución gubernativa y no meramente administrativa.

Es preciso tener presente que de acuerdo con lo que plantea Raúl Olmedo Carranza, no es lo mismo decir que el municipio es administrado, que gobernado por el Ayuntamiento. En el primer caso, las funciones del ayuntamiento se limitan a administrar, en el segundo,

---

<sup>10</sup> Op. cit.

la función fundamental del ayuntamiento es gobernar, y gobernar también implica administrar, como ocurre con los niveles de gobierno federal y estatal, los cuáles tienen un órgano de representación que gobierna (decide, traza estrategias tácticas, resuelve los conflictos entre los intereses diversos de los grupos sociales, etc.) y un aparato administrativo para ejecutar la acción de gobierno”.<sup>11</sup>

Esta serie de modificaciones son trascendentales por que se refieren principalmente a que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen. Se confieren a los presidentes municipales el mando de las policías preventivas, excepto en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, cuyas órdenes estarán a cargo de los gobernadores, en las capitales de los estados.

Así mismo, los municipios podrán coordinarse y asociarse para una mejor prestación de los servicios públicos o el ejercicio de sus funciones, al respecto quedan abiertos innumerables planteamientos acerca de esta coordinación entre municipios, entre los que podrían considerarse, si esta coordinación rebasa la autonomía de los estados.

Esa misma serie de reformas facultan a los ayuntamientos para expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Dentro de sus respectivas jurisdicciones, también con estas reformas las legislaturas locales podrán revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los ayuntamientos, además se faculta a los ayuntamientos para controlar, vigilar y autorizar el uso de suelo para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, así como participar en lo relativo a materia ecológica y de protección ambiental. Aún cuando atribuciones como las anteriores las han venido realizando algunos municipios en forma irregular, es relevante que adquieran ahora rango constitucional y por tanto dar certidumbre jurídica a los municipios en dichos rubros.

---

<sup>11</sup> OLMEDO Carranza Raúl; Las Nuevas Reformas y Adiciones al Artículo 115; Revista Crónica Legislativa; H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura; México, D.F.; 2000; p. 88.

## **CAPITULO II. EL REGLAMENTO DE JUSTICIA CIVICA EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO.**

Al haber ubicado al municipio mexicano en la historia nacional como una institución jurídica con connotaciones sociales y políticas específicas, como se hizo en el capítulo anterior, es indispensable ahora ubicar al municipio y su potestad reglamentaria dentro del contexto jurídico nacional y pasar de ahí al análisis de su razón de ser en una realidad concreta que considere la forma de vida municipal a través de los principales antecedentes que motivan su desarrollo y materialización en un Reglamento de Justicia Cívica específico para el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.

### **1. El Marco Jurídico del Reglamento.**

La estructura jurídica que da sustento al Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla es como la teoría tradicional de la pirámide jurídica a partir de la Constitución, de los Tratados Internacionales, que si tienen implicaciones en él, y a partir de ahí con la Constitución del Estado de México y la correspondiente Ley Orgánica Municipal; con base en estos ordenamientos es que se integra el Reglamento que se analiza en este trabajo.

#### **a) El Fundamento Constitucional: Los Artículos 21, 115 y 116.**

Los Artículos 21, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigentes hoy en día, son el fundamento básico de la potestad de los arrestos de las personas, de la seguridad pública y de la organización política y administrativa de los Estados y los Municipios del país, 31 Entidades Federativas y el Distrito Federal, y 2,442 municipios respectivamente; si aplicamos una técnica simple de lógica a partir de la teoría de los conjuntos, los pequeños (municipios), sumados crean 32 subconjuntos (entidades federativas) y crean un universo (Estados Unidos Mexicanos), que al colocarlos imaginariamente en un diagrama de “Ben” como se conoce en la materia de lógica, nos lleva a pensar en un mapa político como lo conocemos actualmente con división política, a la que habría que agregar las divisiones territoriales de los municipios.

Esta idea de recrear el mapa del México con división política que incluya a los municipios, desde luego representa una imagen difícil de entender a menos que se realice sobre un mapa de grandes dimensiones o escala suficiente que nos permita visualizar al país, dentro de él a las entidades federativas y dentro de ellas a sus respectivos municipios, una imagen que parecería un organismo vivo (México), compuesto de 32 órganos (Estados) y con distintas células cada uno (Municipios).

Con esta idea de un organismo, solo resta plantear ¿como viviría ese organismo?, ¿como interactuarían sus 32 órganos? y ¿como se comportarían sus células básicas?, la respuesta es desde el punto de vista jurídico, político y administrativo, a partir de lo que

equivaldría al código genético de los seres vivos, es decir, esquemas de comportamiento predeterminados para cada uno de esos órganos y células, Estados y Municipios vivos. En pocas palabras a través de la Constitución, y con ello a partir de los Artículos 21, 115 y 116.

El Artículo 21 Constitucional fundamenta en su Párrafo Primero textualmente que ...” Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos u de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; 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 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 no excederá del equivalente a un día de su ingreso...”.

Este artículo constitucional será analizado mas detalladamente en el siguiente capítulo al momento de analizar propiamente el Reglamento de la materia objeto de este estudio.

Con estos antecedentes y esta idea metodológica, entender la dinámica estatal y municipal no podría darse sin lo que estos artículos expresan letra por letra. Con base en esto es que reproducimos el texto constitucional en varias de sus partes para relacionarlos con los procesos municipales estudiados en el presente trabajo.

“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 conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado....

Esta parte inicial del artículo refiere la categoría más importante sujeta a análisis, el municipio es un ámbito de gobierno diferente a los otros dos que determina la Constitución, en el esquema de un sistema federal. Cabe señalar que la alteración del orden referido a nivel nacional con motivo de las condiciones que imperan con el llamado “conflicto de Oaxaca”, se refieren precisamente a que autoridad es la encargada de restablecerlo, definitivamente en este caso el municipio no, por que lo que ahí sucede además de faltas administrativas, constituyen delitos a la luz de las normas correspondientes, lo importante es la relación que se analiza: gobernabilidad-alteración del orden.

Siguiendo con esta idea del análisis constitucional se señala:

...Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Este párrafo a lo que se refiere es a lo que en días pasados ocupó la atención política nacional (caso Oaxaca), que era analizar estos mismos supuestos pero no aplicados a un gobierno municipal, sino a la desaparición de los poderes de gobierno del Estado de Oaxaca, a partir de una alteración grave del orden y la alteración de la paz social de un estado y varios de sus municipios.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos, Estos consejos estarán integrados por el número que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad para los regidores.

Esta idea se refiere a lo planteado en el fondo en el ejemplo anterior, la alteración al orden iniciado con un propósito específico, ha llegado a plantear otros escenarios que en el mismo caso pretendían suspender a las autoridades formales, previsión similar que se tiene para los municipios como se ha mencionado en párrafos anteriores.

...II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, 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 vecinal.

El objeto de las Leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.
- b) Los casos en que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento.

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlo o prestarlo; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobado por cuando menos de las dos tercera partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

Esta parte de la Constitución es la columna vertebral del origen de nuestro estudio, revisar las facultades de los municipios para preservar el orden y determinar su eficacia jurídica. En este caso lo que fundamenta la elaboración de las normas municipales, principalmente aquellas que tienen que ver con la llamada justicia cívica empiezan con estos preceptos.

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

b) Alumbrado Público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

d) Mercados y Centrales de Abastos.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques, jardines y su equipamiento.

h) Seguridad Pública , en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito y;

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

De los servicios públicos que establece la Constitución son de mayor importancia para nuestro estudio los del inciso "h" y fundamentalmente el "i", ya que son los medios por los cuáles se reconoce que se tiene la capacidad de prestar todos los demás y complementarlos a su vez para lograr una convivencia armónica.

Ejemplo de lo anterior es el hecho de que de poco serviría un parque público si en él no se puede garantizar el orden o está inseguro y por tanto nadie acudiría, de la misma forma que de nada serviría una calle para el libre tránsito si no existe la forma de sancionar o evitar su invasión o mal uso; aquí radica la importancia de los reglamentos municipales, en ser el medio que permite el cumplimiento de todas las demás atribuciones y servicios municipales determinados en la Constitución, y como se dice en el primer capítulo de este trabajo, las primeras funciones y servicios municipales tenían que ver con la seguridad, la vigilancia y el orden público.

...Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o mas Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio...

Este apartado nos permite entender el fundamento de lo que hoy se hace para enfrentar algunos de los problemas que se tienen en común entre entidades federativas y municipios vecinos que son vecinos, en otras palabras es lo que permite al Municipio de Tlalnepantla coordinarse con municipios vecinos del propio Estado de México, y con Delegaciones del Distrito Federal también vecinas, la coordinación principal se da y requiere en materia de seguridad pública, ya que el libre tránsito y la continuidad de los asentamientos humanos, unidades habitacionales y corredores comerciales, no permiten distinguir límites claros entre distintos espacios de gobierno como otros municipios o entidades federativas, mas que a través de letreros panorámicos que en sus leyendas establecen el inicio o término de los límites territoriales del municipio.

En el caso específico de Tlalnepantla esto es posible verlo en la actualidad a lo largo de las principales vialidades de la zona metropolitana de la Ciudad de México, entre otras la Avenida Dr. Gustavo Baz, el Periférico y las autopistas México-Pachuca y México-Querétaro, en las que se inscribe la leyenda "Bienvenido al Municipio... ó Buen Viaje;

Gracias por su Visita”, lo que en los hechos tiene muchas connotaciones, una de ellas es que se informa del espacio jurisdiccional del Municipio de Tlalnepantla y por consiguiente de la aplicación de sus reglamentos; estos límites y señalamientos no se encuentran en todo el contorno del territorio municipal, y en los hechos representan problemas de vecindad y jurisdicción entre otros 5 municipios del estado y 2 delegaciones políticas del Distrito Federal.

Esto no tendría mayor importancia para este estudio pero en los hecho para sancionar administrativamente algunas conductas estas situaciones lo impiden, ya que en una acera de algunas calles es un municipio y en la acera de enfrente es otra, lo que dificulta por ejemplo el barrido, alumbrado público o la vigilancia, y en su caso la detención de infractores a los reglamentos municipales, incluso presuntos delincuentes; de esta manera continúa la redacción constitucional:

- a) Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las atribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:
- b) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes Federales no limitaran la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o con particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de objeto público.

...V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación a los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios.
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial y;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodias de las zonas federales.

De los preceptos constitucionales anteriores se desprenden derechos de los municipios, que por ser derechos existe la posibilidad de que los municipios los cumplan o no según sus circunstancias, y que en la vida comunitaria de Tlalnepantla se reclaman como obligaciones y servicios que se deben prestar; y que la aplicación práctica de los mismos representan asuntos que en este trabajo se abordarán, como por ejemplo a los conflictos que se generan en las comunidades por otorgar licencias de construcción y usos del suelo, a obras o negocios que alteran la convivencia en sus alrededores, derivándose en constantes alteraciones a la sana convivencia y hasta llegar a los límites de la violencia por razones de constantes invasiones a la vía pública que afectan a los habitantes o transeúntes del lugar, la emisión de ruidos excesivos que hacen necesarios los reclamos vecinales y otras acciones que motivan la intervención de la autoridad municipal.

...En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público....

IX. Derogada

X. Derogada.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Op. Cit.

La coordinación intermunicipal prevista en la Constitución tiene una gran importancia en el país, ya que en este año de 2006, se registran cuatro grandes zonas metropolitanas<sup>2</sup>, y que por su crecimiento y número de habitantes son las más relevantes:

- 1) Valle de México; que agrupa a 59 municipios del Estado de México, 1 del Estado de Hidalgo y las 16 Delegaciones del Distrito Federal, con 22 millones de habitantes aproximadamente.
- 2) Monterrey; que agrupa a 11 Municipios del Estado de Nuevo León, con 3.8 millones de habitantes.
- 3) Guadalajara; con tres municipios de Jalisco, con 3.7 millones de habitantes.
- 4) Toluca, con 22 Municipios del Estado de México, y 1.9 millones de habitantes;

En estas cuatro zonas existen en la actualidad mecanismos de coordinación jurídica como en el primer caso del Valle de México donde existe el Programa “Hoy no circula”. Además de estas zonas metropolitanas existen actualmente otras en el país, que van constituyendo bloques regionales que también representan problemas complejos en materia de coordinación sobre todo en lo que se refiere al orden y la justicia cívica, tales casos son las zonas conurbadas de Torreón, Coahuila, y Gómez Palacio, Durango; municipios que además de representar una continuidad geográfica, representan municipios de vocación diferente, Torreón como centro regional de servicios y Gómez Palacio como gran polo industrial.

Aquí son más que evidentes los problemas de la conurbación, ya que de un lado del límite estatal (Rio Nazas), existen disposiciones administrativas que son contrastantes y que motivan incluso el estilo de convivencia en ciertos aspectos, en Torreón los horarios de servicios de diversión con expendio de bebidas alcohólicas está restringido a la 01:00 a.m., mientras en Gómez Palacio es indefinido; esto provoca el tránsito intermunicipal e interestatal con fines de diversión, con las implicaciones al mantenimiento del orden imaginables.

Otro Ejemplo de conurbación y que ha motivado el alto desarrollo de la coordinación intermunicipal es la zona de Veracruz- Boca del Río, en el Estado de Veracruz, en donde una continuidad geográfica ha surgido con el tiempo como necesidad de crecimiento y desarrollo poblacional y con ello de todos los demás sectores sociales, el comercial, habitacional y principalmente de la industria turística.

Este ejemplo es muy importante por que nos ayuda a entender la necesidad de que una continuidad geográfica es además una continuidad social como en este caso, ya que sería muy difícil por ejemplo mantener el orden en una misma playa bajo dos concepciones

---

<sup>2</sup> De acuerdo con las cifras proporcionadas por el Sistema Nacional de Información Municipal, Instituto Nacional de Federalismo; Secretaría de Gobernación; p.63.

policíacas y de ordenamientos administrativos, teniendo por ejemplo que los reglamentos cívicos, en esos dos municipios no contemplan como faltas administrativas el consumo de bebidas alcohólicas en las vías públicas como las playas y sus alrededores, y en donde por ejemplo, el tránsito de personas que trabajan, estudian y se divierten es tan intenso que no se pueden apreciar diferencias evidentes que hagan suponer que se trata de dos municipios, por lo que la policía intermunicipal y los reglamentos cívicos permiten dar mayor unificación a esa zona conurbada.

Así como estas zonas metropolitanas y conurbadas, que se acercan en población y complejidad a las primeras cuatro ya citadas, se pueden sumar otras tantas que existen hoy en día en el país como la formada por el Municipio de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco y el del desarrollo de Nuevo Vallarta en el Estado de Nayarit, en donde una carretera estatal permite la continuidad geográfica y donde se rompen los límites municipales, estatales y hasta de uso horario, ya que al lado de un puente que marca dichos límites, también establece un uso horario distinto con una hora de diferencia entre la que existe en un municipio y otro. En este mismo sentido se puede analizar la zona de Puebla, y sus municipios conurbados como Cholula y otros más en el propio Estado de Puebla.

Los anteriores conceptos constitucionales nos conducen al análisis de la materia de coordinación intermunicipal, para el caso de la seguridad pública, como motor del orden en el municipio, tenemos que Tlalnepantla ha podido realizar operativos conjuntos con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, para vigilar durante los fines de semana la seguridad de colonias y fraccionamientos en los linderos territoriales del municipio y de las Delegaciones Políticas colindantes, cabe mencionar que si bien el Reglamento de Justicia Cívica de Tlalnepantla no prevé que fuerzas policiales ajenas a las del municipio y del Gobierno del estado de México le remitan infractores, estos han sido presentados ante los Oficiales Calificadores del municipio.

Esto que se ha mencionado no tendría mayor importancia de no ser por que por ejemplo los elementos de la policía del Distrito Federal llegan a presentar a presuntos infractores que si bien así podrían ser calificados en esa entidad como tales, en el Estado de México se constituían como presuntos delincuentes, tales fueron los casos de las presentaciones hechas por supuestas faltas de conducir vehículos automotores bajo los influjos de bebidas alcohólicas, o de inhalar solventes tóxicos en la vía pública.

Lo anterior tienen algunas implicaciones de importancia, por un lado reflejan la poca capacitación de los elementos de la policía que pueden desarrollar funciones similares, pero con gran desconocimiento del fundamento que rige la función, por otro lado, la supuesta coordinación para brindar seguridad metropolitana en esos términos fue por demás desorganizada, ya que no hay evidencia alguna que fuera realizada por convenios escritos, por tanto no quedaron establecidas las condiciones de la misma, que por decir poco, debían contener al menos un capítulo de capacitación mínima en ordenamientos jurídicos de ambas entidades para su actuación. Lo que prevaleció con estos ensayos

llevados a cabo en el municipio de Tlalnepantla de noviembre de 2004 a abril de 2005 fue mera descoordinación.

Las fracciones IX y X de este Artículo, están actualmente derogadas, pasando su contenido principal a formar únicamente la fracción VII. Resulta innegable que las reformas, adiciones y derogaciones a este 115 Artículo Constitucional, contribuyeron a formar un municipio más sólido y capaz de cumplir con sus funciones de mejor manera, al dotarlo de las atribuciones y recursos necesarios para el cabal cumplimiento de su fin último: propiciar el bienestar y tranquilidad de la comunidad, contribuyendo al desarrollo de su territorio y región. Cuál será el alcance que estas reformas pueden tener, sólo el tiempo podrá decírnoslo con precisión, pero consideremos que lo que bien principia tiene mayores posibilidades de terminar bien. El asunto de la coordinación entre ámbitos de gobierno vemos que tiene mucho por mejorar.

Es importante destacar que los municipios cuentan en la actualidad, con todas las potestades necesarias para regular prácticamente toda la vida municipal con la única restricción en los hechos, de no invadir otras esferas jurisdiccionales, es inimaginable la cantidad de modos en que esta reglamentación se puede llevar a cabo, cabe decir que está documentado el exceso de esta facultad cuando en algunos municipios del centro del país como Querétaro, Guadalajara y San Juan del Río (gobernados por el PAN), se han tipificado en los reglamentos municipales como faltas administrativas el uso de minifaldas en oficinas públicas, el acceso a parques y jardines públicos de personas homosexuales, o bien sancionar la pronunciación de “groserías” en lugares públicos.

Por otro lado, cabe decir que en este listado que hace la Constitución, se da el concepto de servicio o acción al alcantarillado, siendo esta una obra pública, y no un servicio o acción repetitiva, lo que nos lleva a decir que es una obra material indispensable para prestar un servicio como el drenaje, pero en sí no es un servicio, sino un medio para prestarlo.

Esto no tendría mayor importancia si no lo comparáramos por ejemplo, con el hecho de que para garantizar el orden en el municipio la Constitución tuviera que decir en otro de sus incisos que el municipio encarcelará y privará de su libertad a las personas por breves lapsos para garantizar la seguridad pública; o de otra manera, el municipio colocará postes de alumbrado público con lámparas de luz para brindar seguridad en las áreas oscuras del municipio.

Lo anterior quiere explicar que tal vez esa parte de la Constitución sobra en ese artículo, y que la redacción del Artículo 115 Constitucional aún hoy en día es susceptible de seguirse perfeccionando.

Este artículo se refiere al municipio libre, una de las conquistas logradas por la Revolución Mexicana, mismo que ha permitido disminuir considerablemente a los caciques de la vida política regional y nacional, situación que se dio muy frecuentemente durante la larga dictadura porfirista, aunque hoy tiene connotaciones distintas, ya que en la actualidad de

muchos municipios del país, algunos solamente son gobernados por líderes de algún sindicato influyente en la región, por comisarios ejidales o por alcaldes reelectos hasta cinco veces, como el ya gobernado por un Profesor en el Estado de México (Teoloyucan).

Se debe subrayar la importancia que dentro de nuestra organización política posee el Municipio Libre. Es éste, en rigor, la unidad política fundamental, la primera instancia de participación ciudadana, el marco cívico social y económico en el que se desenvuelven cotidianamente la vida y la actividad de más de 105 millones de mexicanos.<sup>3</sup>

Exceptuando a la población del Distrito Federal, todos los demás mexicanos viven bajo el régimen municipal, comprendidos en 2,442 municipios de 31 Estados de la República<sup>4</sup>.

El Municipio es con todo esto, una de las expresiones de esa personificación jurídica y política de la Nación, a la que se denomina genéricamente: el Estado.

Así se desprende del Artículo Tercero Constitucional, que al hablar del Estado señala como manifestaciones de este a la Federación, a los Estados y a los Municipios.

El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de denominación que se ejerce en determinado territorio.

Actualmente existe una propuesta que se ha dado en los últimos años y meses, como resultado del conflicto en Chiapas, son los acuerdos de San Andrés Larrainzar, en donde se propone reformar ciertos artículos de nuestra Carta Magna, y uno de ellos es el Artículo 115 Constitucional; a partir de ese momento, México ha cambiado con este suceso y con ello han resultado modificaciones a la situación pacífica del estado, hasta hoy en día, que lejos de mejorar al Municipio, alteran notablemente las condiciones de vida de la población. Materia básica de la connotación de gobernabilidad municipal en nuestros días.

Así como hemos analizado el artículo 115 constitucional, se debe analizar el correspondiente 116, ya que es de fundamental importancia para acabar de comprender la realidad jurídica del municipio en México y su esfera legal más inmediata. Resulta obligado rescatar la letra de este artículo ya que es el fundamento de la vida estatal desde la concepción misma de las entidades federativas y que permite conocer el origen de las normas fundamentales de la raíz jurídica municipal.

“Artículo 116: El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

---

<sup>3</sup> De conformidad con el Censo de Población y Vivienda de 2005, realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

<sup>4</sup> Cifra actualizada a mayo de 2006 por el Instituto Nacional del Federalismo (INAFED), de la Secretaría de Gobernación.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años. La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Nunca podrán ser electos para el período inmediato :

a) El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo. Solo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete Diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los Diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Las Legislaturas de los Estados se integrarán con Diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalan sus leyes.

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los Magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del Artículo 95 de esta Constitución. No

podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación. Los nombramientos de los Magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probabilidad en la administración de justicia o que lo merezca por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

Los Magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su cargo,

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los Gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.....

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias y; VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **b) La Evolución Jurídica del Artículo 115 Constitucional.**

En el Artículo 115 Constitucional se ha establecido la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido ha evolucionado el municipio como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia; por ello, me permito a continuación mencionar la evolución que han dado como una secuencia cerrada de las fracciones de este precepto, de reconocer y garantizar la autonomía del municipio.

Iniciaremos el presente apartado mencionando que el artículo 115 Constitucional, fuente de atribuciones y marco jurídico del municipio, ha sido reformado y adicionado, desde su promulgación en 1917 en diez ocasiones y suprimidas las fracciones IX y X, a saber:

Primera Reforma: Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928. No se refiere directamente al Municipio, sino a las legislaturas de los estados.

Segunda Reforma: Se trato de una adición al 115, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Abril de 1933 (Dicha adición incorporó el ideario revolucionario de la no reelección en el régimen municipal).

Tercera Reforma: Se dio el 8 de Enero de 1943 y se estableció el aumento del período de los Gobernadores de cuatro a seis años.

Cuarta Reforma: Esta adición se publicó el 12 de Febrero de 1947, establece la igualdad jurídica de la mujer con respecto del hombre, en el derecho de votar y ser votadas.

Quinta Reforma: Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Octubre de 1953, con ella se reconoce la ciudadanía de las mujeres.

Sexta Reforma: Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Febrero de 1976, concediendo facultades a los estados y municipios en relación al uso de suelo y al desarrollo de los centros urbanos.

Séptima Reforma: Esta reforma es de fecha 4 de Octubre de 1977 y se refiere al establecimiento del principio de la representación proporcional de los Ayuntamientos, siendo publicada el 6 de Diciembre del mismo año.

Octava Reforma: En el año 1983, se volvió a reformar el artículo 115 constitucional.

Novena Reforma: El 17 de Marzo de 1987, se publica en el Diario Oficial de la Federación, adicionando la disposición de que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus

trabajadores, se regirán por las disposiciones que expidan las Legislaturas locales, tomando como base las disposiciones del artículo 123 Constitucional.

Décima Reforma: Publicada el 23 de diciembre de 1999, ya comentada anteriormente, se refiere en esencia a la potestad gubernativa del municipio, pasando de una institución constitucional meramente administrativa, a una completamente entidad de gobierno en su territorio; además de incorporar facultades de asociación intermunicipal para la mejor presentación de los servicios públicos entre otras.

Podemos afirmar que de las reformas constitucionales anotadas, resaltan tres de manera especial respecto a este artículo 115, y que fueron publicadas en el Diario Oficial; la primera de ellas el 3 de febrero de 1983, la segunda el 17 de marzo de 1987 y la última de diciembre de 1999.

Estas reformas son de indudable trascendencia histórica, gracias a ellas las instituciones municipales del país están viviendo acelerados procesos de ajustes económicos, políticos y sociales, que llevan como fin rescatar al municipio del olvido histórico en el que se le tenía; basta reiterar que la última reforma al respecto le ha brindado la oportunidad al municipio de ser una verdadera institución de gobierno y disponer de los instrumentos jurídicos necesarios para aplicar la fuerza pública municipal, que legítimamente le convierte en una entidad gubernativa, ya que es cierto que ley que no proporciona los instrumentos para hacerla cumplir nunca será eficaz.

Creemos que la reformas en comentario sitúan a los municipios del país en buena posición para reiniciar una etapa en la que se construya el progreso de la República con cimientos firmes en materia de orden y justicia cívica.

### **c) La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**

A raíz de las reformas publicadas, el 3 de febrero de 1983, el marco constitucional del Estado de México se enriquece con una nueva categoría política que puede concebirse como una más de las decisiones políticas fundamentales del Estado de México, la organización y vinculación del Estado y la Nación a un Sistema Nacional de Planeación Democrática que tienen como principal objetivo el desarrollo nacional.

Por primera ocasión, se otorga fuerza normativa al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes y programas que conforman este sistema y se les atribuye la naturaleza de instrumentos normativos de la acción pública. Con ello se establece el principio de comprometer al sector público ante todo, hacer el ente más responsable y ejecutor de lo planeado, planeación que en nuestros días no solo se refiere a obras y servicios, sino también a materias de población, urbanismo y seguridad pública.

Por lo que me permito citar a continuación partes del texto que marco al municipio en la reforma de 1983 y se vio enriquecido y complementado con las reformas de 1999 y que

tienen singular importancia para entender entre otras cosas el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que surge como copia fiel de éste Sistema Nacional de Planeación.

La Comisión Permanente del H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República, que se refiere a las reformas constitucionales y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados de la Federación, declaró reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 1 de Febrero de 1983.

El artículo 112, del Capítulo Primero, Título Quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, textualmente dice lo siguiente: “La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la constitución de la república y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”<sup>6</sup>

Aquí cabe hacer una precisión inicial, el Municipio es la entidad de gobierno que establece la Constitución Federal y la del Estado de México, compuesto de los elementos anteriormente citados, territorio, población y gobierno, que para el caso de Tlalnepantla describiremos mas adelante en la parte inicial del Capítulo III de este trabajo. El Ayuntamiento es la autoridad encargada de su administración y desde la última reforma de 1999, de su gobierno; así, el ayuntamiento de cada municipio estará integrado en las formas que se determinen para cada estado tal como se verá en el caso del Estado de México.

Asimismo señala en el artículo 114, que “los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a cada fórmula de candidatos que la hubieren obtenido.”<sup>7</sup> Estos enunciados constitucionales reflejan que los esquemas federales de planeación, elecciones y seguridad, se trasladan al ámbito de lo municipal de manera casi directa.

Los artículos 123 y 124 facultan a los ayuntamientos en materia normativa para el régimen de gobierno y administración del municipio, respectivamente, y de manera concreta para la expedición del Bando Municipal y demás reglamentos.

Cabe decir que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, los aspectos municipales se regulan con solo 16 artículos de los 163 que la conforman, es decir, menos del 10% de los preceptos constitucionales del Estado están dedicados al municipio.

---

<sup>6</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

<sup>7</sup> Idem.

De esta manera la estructura constitucional contempla en el Título Quinto “Del Poder Público Municipal”, lo cuál llama la atención de sobre manera ya que la división de poderes tanto federal como estatal se refieren a la división de poderes en tres, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo que provoca confusiones al considerar un cuarto poder público: el municipal, lo que además de considerarse equivocado, puede representar un problema conceptual de fondo en la letra constitucional del Estado de México.

Con estas consideraciones, ese Título Quinto, distribuye en cuatro títulos la normatividad constitucional en materia municipal, el primero de los Municipios; el segundo, de los miembros de los ayuntamientos; el tercero, de las atribuciones de los ayuntamientos; y el cuarto, de las atribuciones de los presidentes municipales.

Al no estar desarrollados estos artículos más allá de lo que la Constitución General establece para toda la República, es que resulta necesario acudir al estudio de la Ley Orgánica Municipal del estado de México, para encontrar el desarrollo normativo en esta materia a partir de esa ley específica.

#### **d) La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

La estructura de las Leyes Orgánicas Municipales, con sus diferentes denominaciones en las entidades federativas podemos decir que establecen lo siguiente: Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

Todas las leyes orgánicas municipales de los estados pretenden como el concepto mismo refiere, organizar la administración de sus municipios de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República; cabe mencionar que la ley orgánica se refiere en todos los casos a las estructuras funcionales (dependencias) y a las empresas municipales (entidades), con las cuáles habrá de prestar los servicios públicos que la Constitución determina y cumplir con los fines que las demás normas le atribuyen.

Es preciso decir que la complejidad de cada una de las leyes orgánicas está dada en función de lo desarrollado de las atribuciones que le dan a los municipios, independientemente que unas rijan a 5 municipios como en el Estado de Baja California o 217 de Puebla, o los 125 del Estado de México.

El Municipio es libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos de el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México expedida en marzo de 1993, es una ley que inició su vigencia a partir de la derogación de la Ley de 1973, cabe decir que después

de las reformas constitucionales al Artículo 115, prácticamente la vida municipal reclamó nuevos ordenamientos. Esta ley de 173 artículos, se caracteriza por enlistar en su Artículo 6 a la totalidad de los 125 municipios del Estado de México con su respectiva cabecera municipal.

Esta consideración parecería ser un requisito legal, pero además de eso parece un catálogo de los niveles de las municipalidades en el estado, ya que resulta evidente que los diferencia al denominar a algunos como ciudad y a otros villas: Esto parecería no tener importancia jurídica, ya que esta ley cumpliría con el principio de considerar a todos los sujetos (municipios) iguales ante la ley, con iguales derechos y obligaciones; pero en términos prácticos, la realidad municipal es que los 125 municipios son distintos entre sí; es decir, esa diferenciación en principio que hace la propia ley nos lleva a pensar en todas las demás diferencias y categorías que otras leyes podrían determinar para clasificar a los municipios.

Aclarar esta situación implica que la propia ley aclare en su Artículo 9, que las localidades establecidas en los territorios de los municipios podrán tener cinco categorías: ciudad, villa, pueblo, ranchería y caserío; diferenciación que la propia ley determina se hace en función del número de pobladores, requisito para cambiarlos de denominación de una a otra.

Lo inexplicable del artículo 9 de esta ley, es que por qué a unos municipios les otorga denominación de ciudad y a otros de villa y a otros no les da ninguna categoría; a su vez surge el cuestionamiento, ¿por qué no se le otorga la clasificación a cada uno de los 125 municipios que actualmente tienen en función de esas cinco categorías establecidas por la propia ley?.

Estos cuestionamientos nos llevan a pensar que precisamente si la ley determina categorías municipales, la ley debería estar estructurada en función de esas mismas categorías, lo cuál evidentemente no corresponde, por lo que se puede anticipar que los municipios son diferentes en población, por tanto en denominación y por tanto distintos en todos los demás aspectos, ya que ninguno tiene siquiera la misma extensión territorial o población, y por consiguiente igual conformación del gobierno y problemática social.

En este sentido, las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalan los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado o con otros Municipios, de acuerdo con las facultades que ellos mismos tienen, cabe aclarar que estas obligaciones solamente pueden ser en los términos de esos ordenamientos.

Queda claro entonces que los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con la Constitución General, la particular del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado, y los bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones que expidan como los referentes a la organización interior de la administración municipal.

Especial atención merece la parte de la Ley Orgánica Municipal que establece las funciones sustantivas materia de este estudio, que son las referentes a las funciones Mediadora-Conciliadora y Calificadora de los Ayuntamientos, y las de la reglamentación municipal establecidas en el Título V y VI respectivamente, estrechamente relacionadas con la ejecución del Reglamento de Justicia Cívica.

En este sentido el Artículo 148 de la Ley Orgánica determina que: “En cada municipio el ayuntamiento designará a propuesta del Presidente Municipal, al menos a un oficial calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el ayuntamiento determine en cada caso, quienes tendrán las atribuciones a las que se refiere el artículo 150. Así mismo podrá nombrar a los oficiales mediadores-conciliadores en materia comunitaria que requiera, los cuales durarán en su cargo tres años con posibilidad de ser nombrados para otros periodos.

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

Con estos preceptos establecidos es necesario referir que el Artículo 149 de la misma ley establece que las oficialías se dividirán en mediadoras-conciliadoras y calificadoras, estableciéndose los requisitos para cada uno de esos cargos, entre los que destacan:

- a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- b) No haber sido condenado por delito intencional.
- c) Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral.
- d) Tener cuando menos treinta años al día de su designación.
- f) Ser Licenciado en Derecho, en Psicología, en Sociología, en Antropología, en Trabajo Social, o en Comunicación y tener acreditados estudios en materia de mediación.

Es preciso mencionar que esos requisitos se establecieron en el año de 2003, de acuerdo con recomendaciones que el Tribunal Superior de Justicia del Estado formuló para dar congruencia al proyecto estatal de constituir centros de mediación y conciliación al interior de dicho Tribunal; dichos requisitos son los mismos prácticamente a los establecidos para ser mediador conciliador en los centros estatales de la materia.

Resulta importante destacar que esos requisitos son novedosos en materia municipal, ya que ningún cargo dentro de la administración pública de los municipios del Estado de México, establece como condición ser titulado para ocupar cualquier otro cargo en los gobiernos municipales, ni siquiera el de Presidente municipal, tal vez el caso mas cercano es el requisito de estudios superiores concluidos (no titulado) para el caso de los

Secretarios de los Ayuntamientos de los grandes municipios del Estado en los términos de la misma ley.

Igualmente que en el caso anterior, cobra importancia el hecho de que los nombramientos de los oficiales calificadores de acuerdo con la Ley Orgánica, tengan requisitos establecidos en cuanto a la escolaridad y de profesión específica; estos requisitos establecidos son idénticos en sus incisos a, b y c de los correspondientes a los oficiales mediadores-conciliadores, siendo los que cambian el de la edad de 30 a 28 años respectivamente y la acotación a la profesión que se hace exclusiva de licenciados en derecho y no de otras profesiones.

Con estos requisitos establecidos se da cumplimiento al perfil que se pretende para los mediadores-conciliadores estatales, y por otro lado los oficiales calificadores cumplirán también con el requisito de licenciatura en derecho exigible en el Estado de México para todos los Jueces y Ministerios Públicos, medida que automáticamente eleva el nivel y perfil de todos los impartidores y procuradores de la justicia en todos sus niveles en el Estado.

Para tales efectos la ley determina en el Artículo 150 las facultades y obligaciones de los oficiales Mediadores-Conciliadores, entre ellas están:

- a) Evaluar las solicitudes de los interesados con el fin de determinar el medio alternativo idóneo para el tratamiento del asunto de que se trate;
- b) Implementar y substanciar procedimientos de mediación o conciliación vecinal, comunitaria, familiar, escolar, social o política en su municipio, en todos los casos en que sean requeridos por la ciudadanía o por las autoridades municipales.
- c) Cambiar el medio alterno de solución de controversias, cuando de acuerdo con los participantes resulte conveniente emplear uno distinto al inicialmente elegido.
- d) Llevar por lo menos un libro de registro de expedientes de mediación o conciliación.
- e) Redactar, revisar y en su caso aprobar los acuerdos o convenios a que lleguen los participantes a través de la mediación o de la conciliación, los cuales deberán ser firmados por ellos y autorizados por el oficial mediador conciliador;
- f) Negar el servicio en las materias que son competencia del poder judicial del Estado de México o en donde se pueda perjudicar a la hacienda pública, a las autoridades municipales o terceros;
- g) Dar por concluido el procedimiento de mediación o conciliación en caso de advertir alguna simulación en su tramite.

h) Asistir a los cursos anuales de actualización y aprobar los exámenes anuales en materia de mediación y conciliación; y

i) Recibir asesoría del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México.

Estas facultades y obligaciones prácticamente están redactadas de tal manera que bien se pueden referir a los mediadores conciliadores del Poder Judicial del Estado, ya que las mismas son funcionalmente iguales a las que desempeñan esos funcionarios.

En ese mismo sentido, la ley establece de igual manera las facultades y obligaciones de los oficiales calificadores, siendo estas las siguientes:

a) Atender a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos, judiciales o de otras autoridades;

b) Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;

c) Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;

d) Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de Ley;

e) Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;

f) Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;

g) Dar cuenta al Presidente Municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;

h) Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.

Es preciso señalar en esta parte, que la ley otorga facultades a los oficiales calificadores para sancionar con base en todos los reglamentos de aplicación municipal expedidos por los ayuntamientos, es decir no puede sancionar por ejemplo las infracciones al reglamento de tránsito ya que no ha sido expedido por el ayuntamiento en este caso de Tlalneptla,

sino por instancias estatales, pero si sobre todos los demás reglamentos vigentes en el municipio además del de Justicia Cívica.

La ley en el Artículo 151 establece por otro lado las prohibiciones expresas para los oficiales conciliadores y calificadores, en las que destacan:

- I. Girar órdenes de aprehensión;
- II. Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el bando municipal.
- III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal.
- IV. Ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades.

Es preciso decir que las prohibiciones limitarían a los oficiales calificadores de imponer sanciones que no estén contempladas en el Bando Municipal, lo que implica analizar y comparar el Bando Municipal con el Reglamento de Justicia Cívica, lo cuál se hará para efectos prácticos en el Capítulo III; de esta manera el Artículo 152 determina que para el debido cumplimiento de las atribuciones que en este capítulo se previenen, cada ayuntamiento determinará la forma de organización y funcionamiento de las oficialías conciliadoras y calificadoras de su municipio, lo cuál se desarrolla en el propio Reglamento de Justicia Cívica y explicaremos en la parte de estructura del mismo en el siguiente punto.

Un aspecto importante de los establecidos en la ley es acerca de las faltas temporales de los oficiales conciliadores y calificadores, que de acuerdo con el Artículo 153 deberán ser cubiertas por el secretario de la propia oficialía o por el servidor público que el ayuntamiento designe, quienes estarán habilitados para actuar en nombre del titular, siempre y cuando cumplan los requisitos de la ley, cabe aclarar que los requisitos para ser secretario oficial no contempla el que deban estar titulados para estar en funciones y reduce la edad a 26 años para ejercer ese cargo.

Para finalizar el análisis de la ley en los aspectos de las oficialías municipales, es preciso decir que se contempla en Artículo 154 de la misma, el recurso de inconformidad en contra de los actos y resoluciones administrativos que dicten o ejecuten las autoridades competentes, mediante la opción de interponer este recurso ante la propia autoridad, o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; previsión que el propio Reglamento de Justicia Cívica del Municipio de Tlalnepantla repite textualmente en su Artículo 63, duplicidad que parece ociosa toda vez que es repetitiva de una disposición de carácter estatal.

## **2. El Reglamento de Justicia Cívica: Su Propósito, Estructura y Aplicación.**

El Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz, fue publicado el 3 de junio de 2005, en la Gaceta Municipal, con lo que inició su vigencia al día siguiente. Dicho reglamento abrogó el Reglamento de Justicia Cívica que estaba vigente en el municipio desde el año de 1994, es decir, sustituyó al reglamento de la materia que había durado 11 años vigente. Sus características esenciales se pueden resumir de la siguiente manera:

### **a) El Propósito.**

El Reglamento de Justicia Cívica, se aprueba con la intención de crear un reglamento municipal que sea congruente con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que ya desde diciembre de 2002 contemplaba la existencia de oficialías calificadoras y mediadoras-conciliadoras en los términos que hemos mencionado anteriormente, además de que el Código Penal de la entidad había tipificado como delito una conducta que estaba considerada como falta administrativa en el anterior Reglamento de Justicia Cívica, la de inhalar solventes o sustancias prohibidas en la vía pública.

Otros propósitos importantes para expedir este reglamento, fueron por un lado, la necesidad de sancionar las conductas que mas frecuentemente causan efectos nocivos a la sociedad y que estaban comprendidos en otros reglamentos como el de Limpia y Recolección de Basura, y que era difícil su aplicación por la operatividad de los mismos.

Identificar los propósitos de la expedición del reglamento es difícil hoy en día, ya pasados algunos meses de su expedición y ante un inminente cambio de gobierno municipal, ya que en la Gaceta Municipal no se refieren y en donde podrían constar tales motivos no se incluyeron, es decir, las actas de la sesión de cabildo en que se discutió y aprobó dicho reglamento no contienen dichas explicaciones, el acta es la correspondiente a la Septuagésima Séptima Sesión ordinaria de cabildo celebrada en el salón de cabildos del Palacio Municipal el 2 de junio de 2005, y en texto del acta no se contiene más allá que el acuerdo que se reproduce textual en la gaceta correspondiente.

A pesar de estas condiciones el Reglamento en su Artículo 1 establece que éste tiene por objeto "Procurar la convivencia social, pacífica y armónica entre los habitantes del municipio; establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público o la tranquilidad de las personas; establecer las bases y requisitos para seleccionar al personal de las oficialías; promover la participación vecinal y el desarrollo de la cultura cívica como elementos preventivos, para propiciar una convivencia armónica y pacífica en el municipio; establecer la integración y supervisión de las oficialías mediadoras-conciliadoras y calificadoras para su adecuado funcionamiento; y establecer

procedimientos que deben tramitar y substanciar los oficiales mediadores-conciliadores y calificadoros, así como las demás que establezcan otras disposiciones aplicables”<sup>8</sup>....

De inicio es oportuno señalar que dichos enunciados refieren el objeto del reglamento, lo cuál no está nada mal, lo que hay que destacar es que un reglamento por si solo no procura la convivencia social, pacífica y armónica, si no que coadyuva con otras acciones que tienden a lo mismo como la parte educativa, hoy cada vez mes desdeñada para tales efectos; así mismo, menciona de inicio el concepto de alteración del orden público, cuyo significado en ninguna parte del reglamento se aclara o especifica, con las consecuencias que veremos más adelante; o dispone otros aspectos repetitivos de la Ley Orgánica Municipal como los requisitos para ocupar los cargos de oficial calificador o mediador-conciliador o integrar las oficialías en el municipio.

## **b) La Estructura.**

El Reglamento de Justicia Cívica lo integran 63 Artículos ordinarios y cuatro artículos transitorios, que están estructurados en tres Títulos. El Título Primero, de las Disposiciones Comunes para las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras, comprende dos Capítulos, el I, con 10 Artículos de Disposiciones Generales (artículos del 1 al 10), y el II, con 6 artículos (del 11 al 16) acerca de la Supervisión de las Oficialías.

El Título Segundo del reglamento, de los Requisitos, Integración, Facultades y Obligaciones de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras, integra 9 artículos (del 17 al 25) en cuatro Capítulos: de los requisitos; de la integración; de las facultades y obligaciones de las oficialías mediadoras conciliadoras; y del procedimiento ante las oficialías mediadoras- conciliadoras.

El Titulo Tercero, De los Requisitos, Integración, Facultades y Obligaciones de las Oficialías Calificadoras, se compone de 38 artículos, agrupados en 7 capítulos: de los requisitos; de la integración; de las facultades, y obligaciones de los oficiales calificadoros; de las infracciones y sanciones administrativas; del procedimiento ante las oficialías calificadoras; de las constancias informativas; y de los recursos administrativos.

El Reglamento de justicia cívica contiene cuatro artículos transitorios; el primero que establece la entrada en vigor del mismo al día siguiente de su publicación (publicado el 3 de junio de 2005); el segundo que abroga el Reglamento de Justicia Cívica vigente y las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a dicho reglamento; tercero; que determina que en tanto no sean instaladas las oficialías mediadoras-conciliadoras, sus facultades y obligaciones las ejercerán las oficialías calificadoras; y el cuarto, que ordena su publicación en la Gaceta Municipal.

---

<sup>8</sup> De conformidad con el Artículo 1 del Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz, publicado el 3 de junio de 2005, en la Gaceta Municipal de la misma fecha.

En el cuerpo del artículo tercero queda establecido el espacio físico que constituye el ámbito de aplicación del Reglamento de Justicia Cívica, especificándose dentro del territorio municipal a los:

I. Lugares públicos de uso común o libre tránsito, como oficinas públicas, plazas, calles, avenidas, viaductos, jardines, parques y áreas verdes ubicadas en el municipio;

II. Sitios o establecimientos de acceso general, sean públicos o privados;

III. Vehículos destinados al servicio público o privado de transporte, siempre que se encuentren circulando o estacionados en alguno de los lugares referidos en este artículo, y

IV. Plazas, áreas verdes y jardines, andadores, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento, estacionamientos y accesos de propiedad común, que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto en la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México.<sup>9</sup>

El artículo 4º señala que son responsables de las infracciones las personas mayores de dieciocho años que cometan las acciones u omisiones previstas y sancionadas por dicho reglamento. Esto es tan amplio que incluye a los habitantes, transeúntes y toda la población flotante del municipio, incluidos los migrantes.

Hasta aquí hemos podido identificar en la estructura del reglamento el ámbito espacial, temporal, y a los sujetos de aplicación del mismo, lo que por necesidad remite a la estructura orgánica e integración de las propias oficialías y a sus procedimientos de aplicación, que por su importancia se detallarán con mayor profundidad más adelante.

El aspecto que destaca con algunos rasgos novedosos es el desarrollo dentro de la estructura del reglamento de la parte relativa a la elaboración de constancias informativas de extravío de documentos y de abandono de hogar, aspectos que se especifican y detallan en cuanto a requisitos y características para emitir dichas constancias.

Resulta necesario mencionar que en la estructura del reglamento, el Capítulo VII del Título Tercero, establece los recursos administrativos que sirven de defensa en contra de los actos de las autoridades que lo aplican, tal como se había comentado anteriormente, de una manera repetitiva de las disposiciones contenidas en la propia Ley Orgánica Municipal y en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

---

<sup>9</sup> Idem; Pp. 2 y 3.

### **c) Su Aplicación.**

El artículo 5° del Reglamento de Justicia Cívica señala que corresponde la aplicación del reglamento al Presidente Municipal, al Secretario del Ayuntamiento, al Subsecretario del Ayuntamiento, al Titular de Oficialías (Jefe del Departamento de Enlace con Registro Civil y Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras, de acuerdo con la denominación del organigrama oficial), a los Oficiales Mediadores-Conciliadores, y a los Oficiales Calificadores.<sup>10</sup>

La aplicación del reglamento es en esencia la ejecución de los procedimientos establecidos en cumplimiento de los supuestos contenidos en él, bajo las formas predeterminadas, aplicadas por los sujetos autorizados para tal efecto, y a las personas a quienes se les aplica.

En la ejecución de los procedimientos del Reglamento de Justicia Cívica, se tiene un principio material con lo que todos los procedimientos en él, empiezan a aplicarse en primer lugar a partir de la intervención de la policía, en segundo, en la parte concerniente a los procedimientos de las oficialías calificadoras, y en menor medida con los procedimientos de oficialías mediadoras-conciliadoras.

#### **- La Policía Municipal.**

La intervención de la policía municipal en la aplicación del Reglamento de Justicia Cívica definitivamente es de la mayor importancia, ya que de inicio uno de los principales propósitos del reglamento según su artículo primero, es procurar la convivencia social, pacífica y armónica entre los habitantes del municipio.

Esta condición se logra en primera instancia, con el efecto preventivo de la comisión de faltas administrativas e incluso de delitos, a través de la presencia policiaca, esta tiene un efecto inmediato ya que psicológicamente las personas asocian la figura policial y su uniforme con autoridad, a ésta con castigo, y en muchos de los casos con represión y hasta abusos de autoridad; lo que refiere que si bien la presencia policiaca no refleja autoridad de inmediato, si refleja temor y el inicio de problemas para quien tiene a un policía cerca al momento de realizar una conducta nociva.

Es preciso mencionar que en el reglamento no se considera de manera amplia la función de la policía en el cumplimiento de los objetivos generales del mismo, ya que en su estructura solo se refiere a la función policiaca con dos posibilidades de actuación; la de policía de barandilla, que es el que desarrolla las tareas de registro, resguardo y seguridad de las personas presentadas ante el oficial calificador; y la de policía remitente que son los elementos de la policía municipal, que en su caso remiten a la oficialía calificadora a presuntos infractores del reglamento de justicia cívica.

---

<sup>10</sup> Íbidem p.2.

Con esto la función policíaca prevista en el reglamento de Justicia Cívica es muy reducida para cumplir con los objetivos del propio reglamento, siendo que la función policíaca es mas amplia y de mayor impacto en las tareas de garantizar el orden, la paz municipal y la convivencia armónica de los habitantes del municipio. Al respecto, la función policíaca se desarrollará en el siguiente capítulo de este trabajo, siendo más extensiva su explicación respecto a sus actividades como inicio de la justicia cívica, haciéndose una evaluación de las mismas, en el contexto de la evaluación jurídica de dicho reglamento.

#### **- Las Oficialías Calificadoras: Hacia la Justicia Oral.**

El procedimiento establecido para desarrollar la función calificadora de las sanciones por infringir el Reglamento de Justicia Cívica, se encuentran detalladas en el propio Título III, Capítulo V, en los artículos 45 al 52, mismos que contemplan a dicho procedimiento desde su inicio formal a partir de la presentación ante la oficialía calificadora de una persona señalada por los elementos de la policía como responsable de la comisión de una infracción administrativa sancionada por el reglamento.

Dicho procedimiento establece que el o los policías remitentes informaran al personal en turno la causa de la presentación del presunto infractor, todo en presencia del mismo, procediendo el oficial calificador a escuchar la versión del presentado para formarse un juicio respecto de la probable comisión de la infracción atribuida, pudiendo la persona presentada aportar los argumentos y medios de prueba de que disponga y considere necesarios para “desvirtuar” la acusación en su contra.

El reglamento establece en ese mismo artículo 45 que de inmediato la boleta de remisión en la cuál se anotarán los datos siguientes:

- I. Fecha de la presentación;
- II. Hora de la presentación;
- III. Lugar, día y hora de la detención;
- IV. Numero de unidad en que se realizó la detención y presentación;
- V. Numero de probables infractores presentados;
- VI. Nombre, edad y domicilio de los presentados;
- VII. Infracciones que se atribuyen a los presentados;

Datos de identificación de los policías remitentes, y versión oral del presentado para formarse un juicio respecto de la probable comisión de la infracción atribuida; pudiendo el

presentado aportar los medios de prueba de que disponga para en su caso, desvirtuar la acusación en su contra. Se elaborará en forma inmediata la boleta de remisión en la cual se anotarán los datos siguientes:

IX. Las observaciones que se consideren pertinentes.

Es necesario señalar en este inicio del procedimiento, que la redacción del mismo no contempla que la presentación de los presuntos infractores pueda ser realizada por otra autoridad o persona que no sea un policía, lo que contradice la idea de que el reglamento será aplicado por las autoridades que se han mencionado y constan en el artículo 5 del reglamento; además que establece que los presuntos infractores podrán aportar lo necesario para desvirtuar la acusación en su contra, considerando erróneamente sinónimos “desvirtuar” que “narrar” o “describir” la realidad de los hechos que se le imputan, lo que motivaría de origen controversias permanentes entre la acusación por parte de los policías y la excusa de parte de los presuntos infractores.

Respecto a la operación y estructura interna de las oficialías calificadoras, este trabajo las contempla en el siguiente capítulo, en donde se les analiza desde su integración de recursos humanos, técnicos y jurídicos para desarrollar los procedimientos aquí referidos.

El punto de mayor relevancia en el tema de lo relacionado con la oralidad de los juicios, es esta parte mencionada con anterioridad y que constituye la figura con la cuál este procedimiento se materializa, y sirve de ejemplo de lo que viene en esta materia para los asuntos de tipo penal que ocupan la atención de los especialistas hoy en día, basta citar algunos antecedentes y las características principales de la justicia oral que se busca en la actualidad para entender esta parte tan importante de la justicia cívica municipal, e insertarla en ese contexto sobre todo ante la errónea redacción de la parte anteriormente citada:

El 1 de abril de 2004, el Ejecutivo Federal presentó a la consideración de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma integral al sistema de seguridad pública y justicia penal. Esta iniciativa, entre otras cosas, propone el tránsito del actual sistema inquisitorio de impartición de justicia al sistema acusatorio en donde se separan la labor de investigación y averiguación previa y el proceso penal. Se argumenta que la autonomía del Ministerio Público se hace necesaria para la implementación de un sistema de corte acusatorio para evitar abusos de quienes investigan los casos y otorgar a los acusados su derecho de defenderse en igualdad de condiciones, este sistema es el mismo que opera para la aplicación del Reglamento de Justicia Cívica municipal, tal como se ha descrito.

De acuerdo con esa iniciativa, los modelos de corte inquisitivo se caracterizan por partir de la presunción de que la persona indiciada es culpable de la comisión de un delito en tanto que no se pruebe lo contrario. En este tipo de sistema el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección, valoración de las pruebas, llegando al juicio después de una

instrucción escrita y secreta de la que están excluidos o limitados los principios de contradicción e inmediación, restringiendo el derecho de una adecuada defensa.

En la misma iniciativa se considera que el “sistema acusatorio resulta propio de regímenes democrático-liberales, en donde la libertad y la dignidad del ciudadano ocupan un lugar preferente en la protección brindada por el ordenamiento jurídico. Por lo que regímenes democráticos utilizan sistemas procesales en los que imperan principios penales tales como la relevancia de la acusación; la imparcialidad del juez, la presunción de la inocencia y el esclarecimiento judicial de los hechos; así como la oralidad, la inmediación, la publicidad y la contradicción como principios rectores del proceso penal, entre otros”<sup>11</sup>.

Los propósitos de dichas iniciativas de leyes federales se establece que son principalmente, modernizar el sistema de procuración e impartición de justicia, eficientando la persecución de un delito y la utilización de los recursos, así como la sustitución del sistema inquisitivo por uno acusatorio (juicios orales), en virtud de que mediante la procuración y la impartición de justicia, pronta, expedita, apegada a derecho y con respeto a los derechos humanos.

Este modelo ya se aplica en algunos Estados de la República, como el propio Estado de México para los delitos considerados no graves; los resultados de esos procedimientos están por verse, ya que en el caso de la justicia municipal, basada en estos principios anotados, prácticamente ninguno de los detenidos y sancionados bajo este principio queda satisfecho y con una buena imagen de la justicia oral, a manos de alguien que interpreta la realidad a partir de expresiones orales contrarias por naturaleza como pudimos anotar en líneas anteriores, aún con lo expeditos y sencillos que resultan estos procedimientos inquisitorios en la justicia cívica municipal, con duración incluso de apenas un minuto.

Dentro de los beneficios que se esperan con los juicios orales, es que el centro de la atención son los individuos (presuntos infractores); estos presentan sus pruebas, alegatos y testimoniales enfrente de un juez (oficial calificador), un jurado (personal de las oficialías calificadoras y testigos si los hubiere) y a la vista del público. En este sentido, acusadores (policías municipales) y defensores (presunto infractor) presentan su caso en igualdad de condiciones.

Una vez que la parte acusadora (policías) y la acusada (presunto infractor) han agotado sus argumentos, las sentencias (calificación y sanción) son impartidas por un juez (oficial calificador) o jurado y no por su secretario, como sucede frecuentemente en la actualidad.

---

<sup>11</sup> De acuerdo con la exposición de motivos que presenta el Presidente de la República en el Paquete de Iniciativas de Ley para expedir diversas leyes federales: de Seguridad Pública, General de Justicia Penal para Adolescentes, de Ejecución de Sentencias Penales, y el Código Federal de Procedimientos Penales; Publicadas en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores; LIX Legislatura; el 30 de Marzo de 2004. p.5.

Bajo el sistema de juicios orales, el acusado tiene la oportunidad de poder establecer su defensa en forma mas directa y con pleno conocimiento de las pruebas que lo incriminan. Estos principios de la justicia oral encuentran una gran expresión en la actual aplicación de la justicia cívica en los municipios como Tlalnepantla, lo que nos hace pensar que la justicia oral va hacia los procedimientos establecidos para la aplicación de la justicia cívica tradicional, la cuál dista mucho de ser eficiente como se podrá percibir más adelante en este trabajo.

#### - **Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras: La Justicia de Barandilla.**

Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras son las estructuras orgánicas que el Reglamento de Justicia Cívica determina como las encargadas de llevar a cabo las funciones de mediación-conciliación previstas en el propio reglamento, y a las que hace alusión la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de la forma en que hemos señalado con anterioridad.

Los procesos de mediación-conciliación son medios alternativos, auxiliares y complementarios de la función jurisdiccional. Por sus ámbitos de aplicación tanto municipal como estatal y no en todas las materias, no sustituyen la prestación del servicio de los órganos jurisdiccionales, se entiende por mediación, el trámite en el que uno o más mediadores intervienen en una controversia entre partes determinadas, facilitando la comunicación entre ellas con el objeto de construir un convenio, el cuál se conoce en el ámbito municipal como de buena voluntad.

Por otro lado, se entiende por conciliación el proceso en el que uno o más conciliadores, asisten a las partes en conflicto para facilitar las vías de diálogo, proponiendo alternativas y soluciones al conflicto, donde también su proceso culminante es la suscripción de un acuerdo de buena voluntad, o convenio conciliatorio entre las partes interesadas.

La Mediación y la Conciliación se llevan a cabo cuando los conflictos o controversias no se consideran graves por las partes, constituyen delitos o bien cuando después de hechos repetitivos en perjuicio de alguna de las partes en conflicto, no se encuentra suspensión de dichas conductas; esta mediación-conciliación puede llevarse a cabo antes de iniciar cualquier proceso judicial, con la única condición de que los particulares manifiesten su voluntad de hacer uso de dichos medios alternos de solución de controversias.

Una vez iniciado un juicio civil o penal, las partes podrán someter su conflicto a la mediación o conciliación en la esfera del Tribunal de Justicia del Estado, y de ninguna manera en las oficialías municipales, sujetándose dichos procedimientos a los términos previstos en las leyes adjetivas correspondientes y no al Reglamento de Justicia Cívica municipal.

En el Reglamento de Justicia Cívica la mediación-conciliación se regula en el Título Segundo, Capítulos I al IV, y en ellos se establece la integración de las oficialías, sus facultades, obligaciones, y el procedimiento ante ellas. Es necesario aclarar que en la actualidad estas funciones se llevan a cabo en el Municipio de Tlalnepantla de conformidad con el Artículo Tercero Transitorio de dicho reglamento, que previene que en tanto no sean instaladas las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras, sus facultades y obligaciones las ejercerán las Oficialías Calificadoras, tal como en la actualidad sucede, lo cual les da a dichas oficialías un doble papel que deben cumplir con la misma disponibilidad de recursos tanto humanos, materiales y técnicos, lo cual estudiaremos detalladamente en el siguiente capítulo.

De acuerdo con la función mediadora-conciliadora en el ámbito estatal, el numeral 1.6 del Reglamento del Centro de Mediación del Poder Judicial del Estado de México, establece que pueden ser materia de mediación, todas o algunas de las diferencias que se susciten en relación con un determinado hecho, derecho, contrato, obligación, acción o pretensión. Si estas no se especificaren, se presumirá que el acuerdo se extiende a todas las diferencias que hayan surgido o puedan surgir entre los interesados<sup>12</sup>. Estos aspectos constituyen la gran mayoría de los asuntos que llegan a las oficialías municipales para su conciliación.

Los artículos 42 y 43 del Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, en el Capítulo Primero (De la función Mediadora-Conciliadora, Calificadora y de Derechos Humanos) del Título Octavo, a la letra señala lo siguiente:

Artículo 42.- El Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, a través del reglamento respectivo, determinará las acciones y omisiones consideradas como alteración del orden público y la forma de organización, facultades y funcionamiento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y de las Oficialías Calificadoras<sup>13</sup>.

Es importante señalar la incongruencia entre el Bando Municipal y el Reglamento de Justicia Cívica en lo referente a la conceptualización del “orden público”, que el Bando dice que se tipificará en el reglamento y que en él no se define específicamente o se da concepto o definición del mismo.

De esta manera no relacionar a la justicia cívica municipal, con el sistema de justicia estatal y nacional, nos haría perder las perspectivas y tendencias de su administración en general en nuestro país, sobre todo en el marco de la globalidad que incluye temas en la materia como la protección de los derechos humanos, de los derechos y garantías de los niños y adolescentes y de la protección a migrantes, que están muy relacionados con la justicia cívica municipal.

---

<sup>12</sup> Reglamento del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México; 2003.

<sup>13</sup> Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz; Gaceta Municipal; Periódico Oficial del Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz; Estado de México; 2003-2006.

En materia mediadora-conciliadora, el numeral 1.6 del Reglamento del Centro de Mediación del Poder Judicial del Estado de México, establece que pueden ser materia de mediación, todas o algunas de las diferencias que se susciten en relación con un determinado hecho, derecho, contrato, obligación, acción o pretensión. Si estas no fueran especificadas, se presumirá que el acuerdo se extiende a todas las diferencias que hayan surgido o puedan surgir entre los interesados, es decir, prácticamente todos los conflictos de la población del municipio son susceptibles de ser atendidos en este esquema de impartición de justicia, de ahí la importancia de este reglamento y las oficialías municipales especializadas en la materia.

Para concluir esta parte cabe decir que en el Distrito Federal por ejemplo, estas expresiones de la justicia encuentran su materialización, por un lado, en una Ley de Justicia Cívica, lo que equivaldría al Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla; y por otro al Reglamento del Centro de Justicia Alternativa, que equivaldría al del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México.

Cabe mencionar que en los procedimientos establecidos para la mediación-conciliación de acuerdo con el reglamento, ésta se presta en la actuales oficialías calificadoras del municipio de acuerdo al artículo tercero transitorio, como hemos descrito, de la misma manera en que se aplica la función calificadora; por lo que estas funciones se ejecutan a su vez por medio de una barandilla de comparecencias, en donde a diferencia de los Centros Estatales de Mediación ya se transita de la justicia de barandilla, a la conciliación a través del establecimiento de condiciones óptimas de confort que propicien el acercamiento entre las partes y la distensión de las emociones, circunstancias inexistentes en el ámbito municipal como podrá verse mas adelante.

Lo que si es claro, es que en los municipios, al menos en el de Tlalnepantla, la Tradicional Justicia de Barandilla se mantiene y evoluciona hacia el ámbito estatal, trasladando una función elemental de la justicia cívica a esa instancia y desarrollando los enfoques tradicionales del uso de la barandilla para presentar, escuchar, conminar, asesorar y todo lo necesario para la conciliación a las partes en conflicto.

### **CAPITULO III. LA EFICACIA JURIDICA DEL REGLAMENTO DE JUSTICIA CIVICA: MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ.**

Determinar la eficacia jurídica del Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, nos lleva metodológicamente a definir de primera instancia los conceptos tanto de eficacia simplemente, y eficacia jurídica como concepto compuesto; si bien es cierto que es atípico el análisis jurídico y la evaluación de una norma desde un concepto administrativista, como la eficacia, es justificable desde el punto de vista de la importancia que un instrumento jurídico como un reglamento municipal, en este caso el de Justicia Cívica de Tlalnepantla, representa para regular la vida en comunidad de casi un millón de habitantes dentro de un contexto muy complejo de convivencia social, metropolitana, urbana, condominal y cultural específica.

Para determinar el alcance de este capítulo, bastaría decir que eficacia es simple y llanamente, cumplir con el o los objetivos<sup>1</sup>; si ampliamos el concepto a la eficacia jurídica del Reglamento de Justicia Cívica, tendríamos que decir que esta se refiere al cumplimiento del objeto del propio reglamento, que en su artículo primero determina puntualmente en las disposiciones generales del mismo, su objeto enunciado en seis fracciones (I a la VI) tal como lo hemos citado con anterioridad.

De esta manera este trabajo se propone evaluar en esa medida la eficacia jurídica del reglamento, a partir del reconocimiento y análisis del contexto en que se expide y opera su aplicación en el Municipio de Tlalnepantla, por ello se desarrollan los siguientes apartados:

#### **1. Las Principales Condiciones Políticas, Sociales, y Administrativas en que se Aplica el Reglamento.**

Analizar el contexto inmediato en el cuál se aplica un reglamento o mejor dicho en el que una norma cobra vigencia y se cumplen sus supuestos, es por demás importante en un escenario reglamentario de una materia tan recurrente como lo es la justicia cívica, que a decir de muchos es el derecho más cercano a la convivencia diaria de las personas en cualquier lugar, después claro está, de las garantías constitucionales y los derechos humanos; por ello, y sin abundar demás en esos aspectos sociales y administrativos, se mencionarán para efectos prácticos los más relevantes en el municipio y que reflejan la situación actual de algunos de los aspectos más relacionados con la justicia cívica y su reglamento.

##### **a) Antecedentes de Urbanización: El Régimen en Condominio.**

Para abordar cualquier tema que tenga que ver con la sociedad, lo primero que hay que delimitar es el espacio territorial, temporal y en este caso poblacional. Estos aspectos

---

<sup>1</sup> Concepto de acuerdo con el Diccionario Quillet; México, D.F.;1980; p.112.

vienen a constituir el universo de aplicación del Reglamento de Justicia Cívica en el Municipio de Tlalnepantla, considerando en cifras los elementos mencionados de la siguiente manera:

### **INFORMACIÓN BASICA DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ<sup>2</sup>.**

<b>Población</b>	<b>683,808 habitantes</b> <b>331,143 hombres</b> <b>352,665 mujeres</b>
<b>Superficie</b>	<b>80.1 Kilómetros cuadrados</b>
<b>Densidad Poblacional</b>	<b>8,537 habitantes/kilómetro cuadrado</b>
<b>Número de Comunidades</b>	<b>242 (pueblos, colonias, fraccionamientos, unidades habitacionales etc.)</b>
<b>Número de Casas - Habitación</b>	<b>187,328</b>
<b>Casas en Condominio</b>	<b>65,031</b>
<b>Gobierno Municipal</b>	<b>1 Presidente Municipal, 3 Síndicos</b> <b>y 19 Regidores</b>

<sup>2</sup> Cuadro elaborado con información contenida en los Resultados del Censo de Población y Vivienda 2005, realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; apartado de estadísticas por localidades; México, marzo de 2006.; y con cifras proporcionadas en el Tercer Informe del Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Agosto de 2006

Tomando en consideración estas cifras que parecen frías y que parecieran no decir más allá que números respecto a componentes de la sociedad de Tlalnepantla, son ilustrativos de grandes fenómenos que condicionan el desempeño del gobierno y muchas de sus implicaciones, basta decir que el número de habitantes es la variable más importante para derivar todos los estudios sociales que se puedan imaginar, los desgloses de su composición, movilidad, morbilidad, escolaridad, y demás índices que se puedan cuantificar, nos refieren la complejidad y el comportamiento social en su conjunto.

Desde el punto de vista de la Teoría del Estado, y su aplicación al caso municipal en donde se reconocen a sus elementos integrantes territorio, población, gobierno y un régimen jurídico que le da sustento, el municipio viene a ser en los hechos, todos esos elementos citados en la tabla anterior, además de las circunstancias propias de su entorno que le dan a esos elementos características especiales que a su vez van tipificando el estilo de la vida en sociedad del municipio, veamos algunos de sus aspectos más relevantes.

Para empezar hay que decir que la población físicamente ocupa espacios y estos se refieren a el territorio, entonces la distribución de la población es como ésta ocupa el territorio, lo cuál sería sencillo si los 80.1 km<sup>2</sup>. de toda la superficie municipal fuera regular, es decir, de forma simétrica y perfectamente subdividible, entonces tendríamos áreas regulares para ser destinadas a cada uso individual y colectivo, pero como esto no es posible ya que las mismas casas habitación del municipio no tienen los mismos tamaños y la distribución de usos específicos para las distintas necesidades individuales, esto propicia que el uso de las áreas públicas este condicionada a estas circunstancias.

Al respecto es de la mayor importancia el analizar lo que sucede con el espacio de convivencia social en el municipio, teniendo en cuenta que de los 80.1 kilómetros cuadrados una cuarta parte corresponde a áreas físicas no susceptibles de habitarse tales como las áreas montañosas de la Sierra de Guadalupe, barrancas, ríos, parques, jardines, e instalaciones industriales y comerciales no susceptibles de incorporar casas-habitación regulares.

Esta distribución inicial del territorio nos va aproximando a la realidad cotidiana de los asentamientos humanos en el territorio, más aún cuando a estos ya 60 kilómetros cuadrados los dividimos en los usos del suelo preponderantes en el municipio que son, el habitacional, el industrial, el comercial y el del equipamiento urbano, al hacer esta clasificación de acuerdo con la información referida, nos queda una superficie habitacional de aproximadamente 35 kilómetros cuadrados de territorio habitacional, lo que representa una cifra crítica al dividir esa superficie entre el número de habitantes, lo que nos indica que Tlalnepantla tienen una densidad de población promediada muy alta, de 8,537 habitantes por kilómetro cuadrado, una de las más altas en el mundo, cifra contrastante con la densidad del Estado de México de 586, y la del país de 50 habitantes por kilómetro cuadrado.

Esta densidad poblacional de inicio refleja la problemática en que se ve envuelto el gobierno municipal, lo que por un lado hace más barata la prestación de algunos servicios públicos como la distribución de agua, con redes más cortas, la recolección de basura con rutas de recolección también cortas, y alumbrado público que beneficia a más habitantes por lámpara por ejemplo, pero que otros aspectos de la convivencia municipal se hacen cada vez más complicados, como los derivados de la alta concentración de personas, tráfico lento, rápido deterioro de las áreas públicas y equipamiento urbano por su uso intensivo, uso de las vías públicas para estacionamientos particulares, usos inadecuados de las áreas comunes para ejercer otras actividades contrarias a su uso original como el comercio informal, el ejercicio de artes y oficios entre otras actividades.

El aspecto más importante de este apartado lo constituye el régimen jurídico bajo el cuál vive casi el 50% de la población del municipio, en más de una tercera parte de las viviendas de su territorio, tal como se muestra en la tabla anterior, y es el régimen en condominio, de cuyas características hablaremos a continuación.

Se considera régimen de propiedad en condominio, aquel en el que los pisos, departamentos, viviendas, locales, áreas o naves que se construyan o constituyan en un inmueble en forma horizontal, vertical o mixta, sean susceptibles de aprovechamiento independiente por pertenecer a distintos propietarios y que además, tengan salida propia a un elemento común sobre el cual tengan derecho exclusivo de propiedad, o frente a una vía pública<sup>3</sup>.

Los condominios se han constituido en el municipio sobre edificaciones en proceso de construcción o terminadas, lo que ha aumentado paulatinamente el número de viviendas bajo este régimen.

Según la naturaleza de quien los constituya, los condominios son: de orden privado, los que constituyan los particulares, y de orden público, los constituidos por instituciones u organismos públicos de la Federación, el Estado o los Municipios<sup>4</sup>.

Cabe señalar que últimamente el gobierno municipal ha resuelto los diferendos y conflictos existentes en los mercados públicos al empezar a privatizarlos y venderlos a los propios locatarios bajo este régimen; los motivos que se argumentaron para realizar dichas ventas fueron entre muchos otros, que se eliminaban con ello las confrontaciones por el mantenimiento de las instalaciones, los abusos de algunos locatarios en el uso de áreas comunes y de estacionamientos, el uso inapropiado de las instalaciones y servicios públicos, la pugna por el uso de locales, y el arrendamiento de trasmano de espacios públicos sin permiso de la autoridad.

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el Artículo 5° de la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México.

<sup>4</sup> Idem. Art.7.

Dichos problemas son similares a los que se enfrenta en cada unidad habitacional bajo el régimen condominal, lo que habla del universo de atención de los servicios que deben proporcionar las autoridades municipales al respecto.

En el mismo Título Octavo, pero en el Capítulo Segundo, artículo 44 de la ley antes referida, se establece lo siguiente : “El Ayuntamiento establecerá mesas arbitrales para desahogar los procedimientos que resuelvan controversias en materia de propiedad en condominio; las cuales se substanciarán ante el Primer Síndico Municipal, en términos de la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México y el Reglamento Municipal correspondiente.”<sup>5</sup>

Esta norma determina que la función mediadora-conciliadora en estos espacios condominales, sea atendida en los anteriores términos, pero la función calificadora por infracciones al Reglamento de Justicia Cívica se mantiene en las Oficialías Calificadoras municipales, lo que muestra el volumen de población y circunstancias que se deben atender.

Aunado a lo anterior, el Municipio de Tlalnepantla por su cercanía con la ciudad de México adquirió desde los años 40's y 50', una creciente importancia, debido a un acelerado proceso económico, adicionalmente a esto, tiene una ubicación estratégica ya que es un paso obligado hacia la parte norte del país y a su vez puerta de entrada al Distrito Federal viniendo desde allá. Dichas condiciones propiciaron un desarrollo urbano sin precedentes así como la pronta conurbación con la Ciudad de México, lo que hizo que al darse este tipo de fenómeno se encontrara con otros 16 Municipios del Estado de México, dentro de la llamada Zona Metropolitana de dicha ciudad, con consecuencias como las que ya hemos mencionado en líneas anteriores y en el propio Capítulo II de este trabajo.

Solamente restaría agregar en este apartado de análisis urbano social, el hecho de que Tlalnepantla es uno de los dos únicos municipios en el país que tienen a su territorio conformado por dos porciones de terreno separadas una de la otra, es el caso que la zona oriente del mismo se encuentra separada por el Distrito Federal de su cabecera municipal, las razones de esta separación son políticas y no tan naturales como el otro caso.

En las mismas condiciones que Tlalnepantla se encuentra el Municipio de Isla Mujeres en el Estado de Quintana Roo, el cuál tiene su cabecera en la isla del mismo nombre y que tienen una zona continental, así dicho municipio se integra por la parte isleña (cabecera) y la continental.

## **b) La Problemática Social y su Enfoque Correctivo.**

Los problemas sociales más frecuentes en Tlalnepantla son en muchos de los casos, parecidos a los de municipios vecinos y a los mismos que se padecen en la zona

---

<sup>5</sup> Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz; Gaceta Municipal; Periódico Oficial del Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz; Estado de México; 2003-2006.

metropolitana, de acuerdo a estadísticas municipales de incidencias en las oficialías calificadoras que presentaremos mas adelante, podemos mencionar que independientemente de esos datos, entre los problemas sociales mas complejos se podrían considerar los siguientes:

- Grandes zonas urbanas que crecieron en forma irregular, y que en un 40% del territorio éste presenta elevaciones con pendientes muy pronunciadas por estas dichos asentamientos en las faldas e incluso sobre cerros y grandes lomas.
- Insuficiencia y saturación vial, ya que sólo el 25% de los asentamientos humanos municipales son fraccionamientos planeados y construidos bajo normatividad urbana.
- Saturación de distintas áreas del municipio por el comercio informal en la vía pública, siendo uno de los problemas urbanos más complejos por su número de variables jurídicas, sociales, económicas, administrativas y hasta culturales; destaca a nivel regional la eliminación en 2005 de la gran concentración comercial en la vía pública de la cabecera municipal.
- Contaminación ambiental (ruido, emisiones de humo, aguas residuales, etc.), que afecta la convivencia social del municipio por su vocación industrial, y que va transformando por el alto nivel de conflicto social y la intensiva regulación administrativa a uso comercial y de servicios.
- Existencia y nuevas aperturas de micro industrias y establecimientos comerciales en zonas habitacionales, que por violaciones a otros ordenamientos jurídicos como de uso de suelo y de construcciones, alteran el entorno municipal y generan conflictos permanentes como los arriba señalados.
- Dificultad en la dotación de servicios públicos municipales en asentamientos de casas-habitación establecidos arriba de la cota de factibilidad de servicios (altura de 4,290 mtrs. s.n.m.), condición natural que dificulta entre otros el bombeo de agua potable, la circulación de vehículos automotores para la prestación de servicios de recolección de basura, patrullaje policíaco, de emergencia como ambulancias, bomberos, mercados, y transporte público; estas condicionantes naturales son de mayor impacto en la prestación de servicios públicos y por consiguiente de las de mayor generación de conflictos de convivencia social en el municipio.
- Existencia de grandes zonas de riesgo y una insipiente cultura y normatividad sobre la protección civil (instalaciones de hidrocarburos, líneas de conducción de gas y eléctricas, industrias de alto riesgo, zonas de derrumbes en partes altas del territorio, ríos y canales de aguas negras, y pluviales), reconocido es el conflicto social permanente de las distribuidoras de gas instaladas en la zona oriente del municipio, que han causado grandes tragedias.

- Conductas antisociales juveniles y de delincuencia o drogadicción, desarraigo y pérdida de la identidad local, desintegración familiar, deterioro del patrimonio histórico y cultural entre otras, y que se reflejan en la incidencia de infracciones al Reglamento de Justicia Cívica como se muestra en el siguiente cuadro.

El siguiente cuadro muestra la última estadística anual de los infractores del Reglamento de Justicia Cívica y que fueron presentados a las oficialías calificadoras de Tlalnepantla.

<b>Fracción</b>	<b>Falta Administrativa*</b>	<b>Detenidos en 2005.</b>
I	Hacer bromas u ofender la dignidad de las personas.	<b>552</b>
II	Afectar el libre tránsito de las personas o vehículos	<b>24</b>
III	Orinar o defecar en la vía pública	<b>1648</b>
IV	Realizar alborotos que alteren la tranquilidad de las personas.	<b>3204</b>
V	Entorpecer las diligencias oficiales de las Autoridades	<b>0</b>
VI	Producir ruidos excesivos.	<b>16</b>
VII	Permitir el propietario de un animal que éste transite sin las medidas de seguridad.	<b>0</b>
VIII	Ingresar en lugares públicos sin la autorización.	<b>76</b>
IX	Estorbar el uso de la vía pública.	<b>72</b>
X	Abandonar en la vía pública bienes muebles.	<b>10</b>
XI	Arrojar en la vía pública desechos.	<b>62</b>
XII	Ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública.	<b>7012</b>
XIII	Vender a menores de edad cigarros o sustancias tóxicas.	<b>6</b>
XIV	Desperdiciar el agua.	<b>38</b>
XV	Omitir por parte del propietario de mascotas, recoger, las heces fecales de la vía pública.	<b>0</b>
XVI	Permitir a menores de edad el acceso a lugares prohibidos.	<b>64</b>
XVII	Ensuciar, hacer uso indebido de las fachadas o bardas de inmuebles públicos o privados.	<b>569</b>
XVIII	Tratar de manera violenta, ofensiva o desconsiderada a cualquier persona.	<b>360</b>
XIX	Arrojar líquidos u objetos o provocar altercados en espectáculos públicos.	<b>60</b>
XX	No contener el propietario a cualquier animal que pueda atacar a las personas.	<b>0</b>
XXI	Solicitar con falsas alarmas los servicios de emergencia, policía o bomberos.	<b>71</b>
XXII	Invitar a ejercer o aceptar la prostitución	<b>78</b>
XXIII	Transportar o usar, sustancias u objetos peligrosos sin precaución.	<b>19</b>

XXIV	Proferir voces o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestro.	<b>2</b>
XXV	Ofrecer la venta de boletos de espectáculos, con precios superiores a los autorizados.	<b>0</b>
XXVI	Impedir o entorpecer las labores de los cuerpos de seguridad pública, emergencias o servidores públicos en sus funciones.	<b>564</b>
XXVII	Las demás que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas.	<b>1392</b>
<b>TOTAL</b>		<b>15,899</b>
	* La redacción completa se encuentra en el siguiente apartado.	

Respecto a las cifras contenidas en el cuadro anterior cabe destacar que ni en el 2° Informe de Gobierno municipal correspondiente al año de 2005, ni en el sitio oficial de internet del municipio se contienen desglosadas dichas cifras, a pesar de que son las que de manera oficial ha referido la Jefatura del Departamento correspondiente y que en forma verbal y económica fueron proporcionadas para ser incluidas en este trabajo académico exclusivamente. Cabe decir que la cifra reportada en el informe de gobierno citado anteriormente, no se desglosa por que motivos fueron atendidos 42,000 ciudadanos en las oficialías calificadoras-conciliadoras municipales.

De esta manera, el Municipio de Tlalnepantla puede ser analizado desde varias perspectivas, pero para los efectos de este trabajo bien se podría lograr una aproximación a partir de la incidencia tanto delictiva como de la alteración de la paz y el orden municipal; por que cabe decir que todo delito cometido en el municipio además constituyó en todo momento una falta al Reglamento de Justicia Cívica, ya que no hay delito tipificado que no altere el orden público, infracción prevista en el citado reglamento.

El anterior cuadro nos refleja parcialmente los índices de alteración de las normas municipales de convivencia, lo que no significa que sean absolutos, ya que como podremos anotar más adelante, estos se ven afectados por la concurrencia de otros factores que alteran la realidad de este fenómeno y el no registro oficial de las infracciones al citado reglamento.

Es este sentido, las cifras plasmadas en el cuadro, nos permiten tener un indicador de las incidencias, aunque parciales, de la problemática social en estos aspectos cívicos, constituyendo un diagnóstico de lo que se debe corregir y atacar desde la perspectiva gubernamental, es decir, ¿Cuál debe ser el enfoque para disminuir la incidencia de las faltas administrativas más comunes?, ¿Cuáles serán las conductas sociales que alterarán en un futuro la convivencia cívica en el municipio?, ¿En que lugares del municipio se da la mayor incidencia y tipo de infracciones al Reglamento de Justicia Cívica?; al tratar de responder estas interrogantes se estarían dibujando los escenarios para atacar los problemas sociales y con ello disminuir las violaciones al reglamento y avanzar así en el cumplimiento del objeto del reglamento, y lograr así incrementar la convivencia armónica de los habitantes del municipio.

A partir del uso de la información disponible como la anterior estadística municipal, se podría generar una instancia jurídica y administrativa, para iniciar cualquier cambio orientado a impulsar a la sociedad en la búsqueda de formas de organización y convivencia más sanas, democráticas, reguladas, y sustentadas en normas escritas hechas a la medida de las necesidades del propio municipio y su gente, con lo que se elevaría a partir de una adecuada normatividad el bienestar social.

## **b) La Paz y el Orden Municipal.**

La paz y el orden municipal son dos conceptos que parecen iguales, pero que jurídica y administrativamente refieren dos cosas distintas, al menos en el Reglamento de Justicia Cívica; por un lado, se hace referencia en la fracción XXVII de las infracciones al mismo, al establecerse como falta administrativa ...“Las demás que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas”, el orden es conceptualizado como todo aquello que no está contemplado en alguna de las 26 faltas administrativas previamente establecidas.

Con esto tenemos que el orden es una figura reglamentaria que sin decirse en que consiste específicamente, si pretende hacer entender que todo aquello que afecte a las personas y que no esté contenido en ese artículo es una alteración al orden público, esto crea un espacio de discrecionalidad muy amplio a favor del oficial calificador que tiene la función de encuadrar la conducta de las personas dentro de un catálogo predeterminado de conductas y que reserva un “comodín” para ser usado cuando la imaginación del oficial calificador o la acción u omisión de una persona no sean suficientes para determinar su proceder como una falta administrativa; esto equivaldría a establecer en un Código Penal un delito que podría denominarse así: el delito de todo lo demás; que bajo este tenor consistiría en las acciones u omisiones de las personas, que afecten a los bienes o integridad de otra y que no se encuentren enlistados en todos los demás delitos contenidos en ese código; por tanto, en este aspecto se podría decir que el reglamento es ineficaz.

En cuanto al concepto de paz municipal, se refiere en el reglamento en el Título Primero, Capítulo I, Artículo 1, Fracción Primera, que es su objeto: ...Procurar la convivencia social pacífica”... , cuestión que es retomada en el cuerpo del reglamento en la parte correspondiente a las facultades y obligaciones de las oficialías mediadoras-conciliadoras, las cuáles intervendrán a petición de parte ...“en conflictos vecinales, comunitarios, familiares y escolares”..., este concepto es intensamente relacionado con la paz municipal, ya que el antónimo de paz es conflicto; razón de ser de la existencia de las oficialías mediadoras-conciliadoras, o mejor dicho de la función prevista en el Reglamento de Justicia Cívica para esas instancias administrativas.

A este respecto, es importante destacar la serie de pronunciamientos en este sentido que se establecen en el Bando Municipal de Tlalnepantla vigente hoy en día y que se presentan como fines superiores y específicos del municipio:

- Ordenar su actividad para organizar el conjunto de condiciones sociales, económicas y políticas, en virtud de las cuales la persona humana, socialmente considerada, pueda cumplir sus potencialidades naturales y espirituales, con la participación de todas las comunidades;
- Respetar la dignidad de la persona humana y, en consecuencia, los derechos fundamentales del hombre, en coordinación con las autoridades estatales y federales, garantizar la seguridad jurídica, con la observancia del marco normativo que rigen el Municipio, de conformidad con la jerarquía del orden jurídico mexicano; dentro del ámbito de su competencia, establecer, en coordinación con las autoridades federales y estatales a efecto de garantizar la seguridad pública, programas de vigilancia y prevención que dignifiquen la función policíaca y eviten la comisión de actos delictivos;
- Preservar la integridad del territorio municipal, vigilar que en ningún caso prevalezcan los intereses personales o de pequeños grupos, con intenciones contrarias a los intereses municipales y legítimos de las comunidades;
- Promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas, evitar el otorgar privilegios, dar lugar al influyentismo y apartarse del marco de legalidad, en cualquiera de sus formas, identificar los problemas y deficiencia que sufre el municipio para definir los objetivos, las estrategias y las acciones de gobierno convenientes, para dar soluciones viables;
- Apoyar la participación responsable de los habitantes del municipio mediante la colaboración de los órganos auxiliares, promover valores éticos y cívicos e impulsarán la participación democrática, impulsar políticas públicas para garantizar la equidad y fortalecer la integración familiar.

Estos propósitos expresados a manera de objetivos en el Bando Municipal, nos refieren a manera de resumen las aspiraciones ideales para la población, de un territorio por parte de su gobierno, es decir, el Municipio de Tlalnepantla y su Ayuntamiento; sus fines y sus medios, podríamos decir que al interpretar estos propósitos la actividad municipal debe ser encaminada a preservar el orden para garantizar la paz, así de contundente podrían interpretarse en el fondo al Bando Municipal y al Reglamento de Justicia Cívica.

Con estos antecedentes podemos mencionar que de estas disposiciones prácticamente se derivan los demás ordenamientos reglamentarios del municipio, ya que además de regular actividades de las personas de tipo comercial, empresarial y relacionadas con cada uno de los servicios públicos, han mostrado en el tiempo un desarrollo característico cada uno de ellos tal como podremos apreciar en lo general a continuación.

Dentro de las principales disposiciones reglamentadas que se han expedido, revisado y actualizado hasta la fecha en Tlalnepantla se encuentran las siguientes:

- 1.- Reglamento de los Consejos de Participación Ciudadana.
- 2.- Reglamento de Limpia y Disposición de Deshechos.
- 3.- Reglamento de Justicia Cívica.
- 4.- Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.
- 5.- Reglamento Municipal de Seguridad Pública y Tránsito.
- 6.- Reglamento de Comercialización y Abasto del Municipio.
- 7.- Reglamento para la Autorización del Uso Especifico del Suelo sobre Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios.
- 8.- Reglamento Interno del Ayuntamiento.
- 9.- Reglamento de Promoción y Fomento a la Responsabilidad Social.

Dichos Reglamentos que se encuentran vigentes en el municipio refieren en alguna de sus partes que son para “ordenar”, “reordenar”, “mantener el orden” tanto en las actividades de los particulares como en la prestación de servicios públicos por parte de la autoridad municipal. Lo que valdría la pena destacar es que a través de estos reglamentos, que se han expedido en distintos periodos de gobierno constitucional distintos al actual, la constante es que se quiere imponer el orden en la materia de que se trata cada uno, y por consiguiente el orden nos debería llevar a algo, no vemos otra cosa en estos fines últimos que no sea la paz en cualquiera de sus interpretaciones, resolución de conflictos, prevención de problemas, etc.

## **2. La Evaluación de la Eficacia Jurídica del Reglamento de Justicia Cívica.**

La evaluación de la eficacia jurídica del Reglamento de Justicia Cívica de Tlalnepantla, que en algunas de sus partes se ha ido haciendo en algunos puntos de este trabajo como el anterior, nos remite a precisar el concepto de evaluación, el cuál es: acción y efecto de dar valor a algo; expresar en alguna escala de valor una circunstancia<sup>6</sup>; con estos conceptos de evaluación lo que podemos presentar como tal, es el ejercicio comparativo de algunos aspectos: como se da el cumplimiento de su objeto, la aplicación de este ordenamiento en todas y cada una de sus partes, la efectividad de sus sanciones, y su congruencia con la problemática y condiciones imperantes en el municipio.

---

<sup>6</sup> Concepto de conformidad con el Diccionario Quillet; op. Cit.; p.121.

## **a) La Estructura y Funcionamiento de las Oficialías Calificadoras, como Sustento Administrativo y Jurídico para su Operación.**

En el Segundo Capítulo de este trabajo se abordó de manera superficial la estructura que conforma el texto del Reglamento de Justicia Cívica, el cuál para los efectos de este análisis y evaluación que se presenta a continuación, consideró la estructura del mismo de acuerdo con la distribución de su contenido, en el cuál a su vez se definen otras estructuras administrativas como las oficialías tanto calificadoras como las mediadoras-conciliadoras.

Es preciso decir desde este momento, que el reglamento establece que habrán de conformarse e instalarse dos tipos de oficialías, las calificadoras y las mediadoras-conciliadoras, al respecto hay que decir que a la fecha y desde la expedición del reglamento de justicia cívica en junio de 2005, no se han integrado las segundas, de tal manera que hoy en día las funciones que el propio reglamento otorga a esas oficialías, las vienen realizando las oficialías calificadoras en los términos establecidos en el propio reglamento, sin conocerse en la actualidad las razones por las que dichas oficialías no se han integrado y puesto en operación.

Bajo estas circunstancias, todas las facultades que otorga el reglamento son ejercidas en la actualidad por las oficialías calificadoras, tanto para procurar el orden cívico y promover la paz y armonía en el municipio, tal como lo señalamos en el apartado anterior; cabe decir que por las necesidades del servicio y atendiendo a razones geográficas del territorio municipal, en el Municipio de Tlalnepantla existen y funcionan actualmente dos oficialías calificadoras, una ubicada en el Palacio Municipal, en la cabecera, y otra en la zona oriente del municipio, territorio descrito en líneas anteriores.

Las oficialías calificadoras funcionan las 24 horas del día los trescientos sesenta y cinco días del año, por lo que el trabajo está dividido en tres turnos de atención de 24 horas continuas de jornada laboral, por 48 horas de descanso para cada turno, por tanto la oficialía de la zona oriente como la de la cabecera municipal tienen tres turnos cada una, y están integrados en la actualidad de la siguiente manera:

Un Oficial Calificador, que a partir de la expedición del reglamento, cumple con los requisitos que para tal efecto dispone la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el propio reglamento, cabe decir que hasta antes de la expedición del mismo, ningún oficial calificador era licenciado en derecho con cédula profesional expedida para tales efectos, lo que contrasta con el perfil actual en que todos los oficiales calificadores son titulados.

También integran las oficialías un Secretario Oficial por cada turno, y un auxiliar administrativo de oficina con funciones de secretaria mecanógrafa pero con un horario correspondiente a un empleado sindicalizado de 7 horas diarias 20 días al mes; es importante destacar desde este momento, que al hacer una evaluación simple de esta parte del reglamento, que es la conformación de la estructura básica de las oficialías, estas no cumplen con la integración prevista en el reglamento, ya que el mismo establece

que deberán estar integradas según su Artículo 29 cuando menos por un oficial calificador, un secretario oficial, un médico, un mecanógrafo, dos policías municipales de barandilla y por el demás personal que requiera las necesidades del servicio de acuerdo al presupuesto.

Esta primera parte indica claramente que no se cumple con la estructura establecida para tales efectos, siendo evaluada de primera instancia como deficitaria en términos administrativos y jurídicos, ya que así lo ordena el reglamento; a esto habría que agregar en cada caso la evaluación correspondiente no solo en términos cuantitativos sino también cualitativamente en razón de esas circunstancias.

En términos cuantitativos faltan de conformidad con el reglamento un médico, dos policías municipales de barandilla y un mecanógrafo en cada una de las oficialías, si esto lo multiplicamos por dos oficialías por tres turnos en cada una, la falta de personal en total es de 6 médicos, 12 policías municipales de barandilla comisionados y bajo las órdenes directas de del oficial calificador de cada turno, y 6 mecanógrafos, lo que indica que el déficit de personal es de 24 plazas.

Por otro lado, y en este mismo sentido, las oficialías calificadoras realizan el trabajo de igual número de oficiales mediadores que no se han contratado; se estaría hablando de 6 plazas faltantes si por cada turno de las oficialías calificadoras las mediadoras trabajaran sólo 8 horas como lo previenen las leyes laborales aplicables, ya que si fuera el caso de su funcionamiento de turnos similares a los calificadores de 24 por 48 horas, el déficit sería tres veces mayor, es decir, de 6 o 18 plazas deficitarias respectivamente para prestar los servicios previstos en el reglamento.

Este aspecto también se evalúa como deficitario e incompleto desde lo administrativo, pero desde el punto de vista jurídico se tendría que atender a quien le corresponderían las responsabilidades por la omisión en la integración y funcionamiento de las oficialías en una forma diferente a las dispuestas por el reglamento, el cuál no se cumple en estas partes, lo que bien se podría calificar lo que jurídicamente se llama coloquialmente letra muerta.

Para que las oficialías calificadoras puedan desarrollar las funciones que les atribuye la Ley Orgánica Municipal del estado y el propio reglamento, es lógico pensar que al menos en la forma no se cumple con el reglamento, y que en el fondo el servicio que en ellas se presta podría no ser el que las normas previenen por falta de los recursos humanos y materiales para ello, por tal motivo es importante mencionar esas funciones establecidas en el reglamento y compararlas con la realidad para hacer algún tipo de evaluación.

Las facultades y obligaciones de los oficiales calificadores están determinadas en el Título Tercero, Capítulo III, Artículo 30, que a la letra dice: los oficiales calificadores tendrán, además de las facultades a que se refiere la Ley Orgánica Municipal, las siguientes:

I.- Conocer de las infracciones administrativas previstas en el presente reglamento.

II.- Declarar la responsabilidad o no responsabilidad de los presuntos infractores.

III.- Aplicar las sanciones establecidas en el presente reglamento.

IV.- Expedir a solicitud de parte interesada constancias informativas las cuales contendrán las manifestaciones unilaterales que formulen los particulares, respecto de hechos específicos de interés para estos y para dejar constancia de ello. La actuación del oficial calificador será de buena fe y por lo tanto, este no estará obligado a comprobar los hechos que refieran los particulares, y únicamente requerirá para proceder a elaborar la constancia, que se acredite legitimación o derecho para manifestarlo. Las constancias en cuestión no generan derechos frente a terceros y tendrán el valor que les confieran las leyes.

V.- Expedir constancias y certificaciones respecto de actuaciones realizadas ante la oficialía calificadora. Solo se expedirán a persona legitimada para solicitarlas o a petición de cualquier autoridad.

VI.- Dirigir administrativamente las labores de la oficialía, por lo tanto el personal adscrito al turno incluyendo a los elementos de la policía municipal de barandilla, estarán bajo sus órdenes y responsabilidad.

VII.- Prever lo necesario para que dentro del ámbito de su competencia, se respeten la dignidad humana y sus garantías constitucionales. En caso de presentarse alguna irregularidad que contravenga lo anterior, el oficial calificador en turno, dará vista a la autoridad que resulte competente.

VIII.- Vigilar el estricto cumplimiento de las sanciones administrativas impuestas a los infractores presentados ante la oficialía calificadora, poniéndolos en libertad en forma inmediata cuando cubran el pago de la multa determinada, o hayan cumplido el tiempo de arresto respectivo.

IX.- Rendir al finalizar la guardia, parte de novedades al titular de las oficialías, en el cual se precisarán cuando menos los datos referentes al número de personas presentadas y sancionadas, descripción de las infracciones por virtud de las cuales se realicen las presentaciones así como el monto de los ingresos captados por concepto de multas, y el número de constancias informativas elaboradas.

X.- Vigilar que en forma inmediata y previo a la conclusión de cada guardia se deposite ante la tesorería municipal la totalidad de los ingresos captados por concepto de pago de multas y otros ingresos.

XI.- Cumplir y supervisar el estricto cumplimiento del personal a su cargo, las disposiciones de este reglamento, y otras disposiciones jurídicas aplicables.

XII.- Implementar lo necesario a efecto de que invariablemente se presten los servicios que le han sido encomendados al área, en forma pronta y expedita, en beneficio de la ciudadanía; y

XIII.- Las que le resulten conferidas por otros ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.

Estas facultades de los oficiales calificadores, vienen a constituir lo que al desglosarse conforma el manual de funciones, que sirve para controlar las actividades desde el punto de vista administrativo y con ello establecer responsabilidades, las actividades sustanciales serían entonces de dos tipos, expedir constancias informativas por pérdida de documento y la calificación de las infracciones al reglamento.

En el Capítulo IV del mismo Título III del reglamento que nos ocupa, se enumeran las infracciones y las sanciones administrativas, por la importancia metodológica las reproduciremos textualmente a continuación, en seguida de las mismas, haremos una evaluación básica:

1. Hacer bromas, ademanes indecorosos, adoptar actitudes o usar un lenguaje que ofenda la dignidad de las personas.

En ningún otro ordenamiento municipal incluido este reglamento, no se define que es indecoroso, con lo que cualquier seña que una persona haga a otra podría tipificarse así, facultad del oficial calificador para determinarla así, y muy fácil para el presunto infractor decir que los probables ademanes o acciones no son indecorosos, ya que no habría manera formal de demostrar lo contrario, es como decir que todos sabemos que es indecoroso, pero no sabemos explicarlo y menos justificarlo jurídicamente dentro de la esfera de actuación municipal.

2. Participar en juegos de cualquier índole que afecten el libre tránsito de las personas o vehículos.

Esta infracción se incluyó para sancionar el uso de la vía pública para actividades deportivas, ya que es recurrente en las calles del municipio la colocación de porterías, canastas y otras instalaciones para la práctica espontánea de actividades de este tipo, cabe decir que el problema de fondo y con lo que se solucionaría dicho problema no es con sancionar cada vez más esta práctica, si no crear los espacios públicos dedicados al uso deportivo en cada comunidad, fomentando la práctica deportiva sobre todo en niños y adolescentes, actividades que harían disminuir en cascada los otros tipos de infracciones.

3. Orinar o defecar en lugares públicos diferentes a los establecidos para tal efecto.

De acuerdo con el cuadro estadístico anterior, esta infracción es la que ocupa el tercer lugar en incidencia, cabe decir que está íntimamente relacionada con las personas que sin ingerir bebidas embriagantes en la vía pública, generalmente lo han hecho previamente, además de ser frecuente en los alrededores de las áreas públicas como parques y jardines que inexplicablemente no prestan estos servicios, tal como lo muestran las boletas de remisión que señalan el lugar donde se cometen las infracciones.

4. Realizar alboroto o actos que alteren la tranquilidad de las personas, a excepción de cuando se ejerza el legítimo ejercicio del derecho de expresión, reunión u otros que no afecten derechos de terceros.

Este tipo de infracción es la que ocupa el segundo lugar de incidencia, y es la expresión específica de la alteración de la convivencia social bajo el orden y el mantenimiento de la paz, regularmente es una expresión del deterioro previo de las relaciones sociales, muy frecuentemente tiene que ver con la desatención de llamados de auxilio, de incumplimiento de otras obligaciones administrativas y preventivas de la autoridad, o abusos de los particulares en perjuicio de los derechos de las demás personas; esta incidencia es más alta en todas las zonas habitacionales bajo régimen de propiedad en condominio.

5. Entorpecer la celebración de las diligencias que las autoridades administrativas lleven a cabo.

Cabe mencionar que esta infracción reporta incidencia de cero casos en un año, lo que muestra lo ocioso de su inclusión en dicho listado, ya que generalmente ese entorpecimiento a las actividades de las autoridades se tipifica como ultrajes a la autoridad y se canaliza al Ministerio Público la totalidad de los casos.

6. Producir ruidos por cualquier medio que alteren la tranquilidad de las personas o el orden público.

Esta infracción es una de las de menor incidencia en el municipio, con apenas un caso mensual aproximadamente, lo que no refleja la realidad, ya que sobre todo en las unidades habitacionales en condominio, es muy elevada la cantidad de personas que molestan a los demás vecinos con la emisión de altos niveles de ruido, que no se tipifican como tal en los casos cuando estos sonidos son de música, la cuál en términos simples no se le puede llamar ruido, a pesar de que sea emitida con altos niveles de sonido.

7. Permitir el propietario o poseedor de un animal que represente peligro, que este transite libremente, sin las medidas de seguridad, para evitar el ataque a cualquier persona.

Esta es otra infracción que reporta incidencia de cero casos en un año, lo cuál es totalmente inaudito, ya que tan solo la Secretaría de Salud del Estado de México, reporta

en su página de internet, a 134 personas mordidas por animales en el municipio en ese año, circunstancia que no se registra y atiende adecuadamente por la cifra que se reporta.

8. Ingresar en lugares públicos de acceso privado, sin la autorización correspondiente.

Este dato aunque es bajo, con 76 casos en un año, permite pensar que en muchos de ellos, esa infracción reflejó un posible intento de robo, allanamiento o tentativa de cometer daños a las propiedades, lo cuál podría indicar que dicha falta se comete previamente a la comisión de algún tipo de delito.

9. Impedir o estorbar el uso de la vía pública sin tener derecho o autorización para ello o un motivo que lo justifique.

Esta fracción es de incidencia baja, lo cuál refleja el incumplimiento de algunas funciones del gobierno municipal, ya que a cualquier hora en cualquier día, en toda comunidad del municipio es evidente la comisión de esta infracción por todos aquellos que apartan lugares de estacionamiento en la vía pública, los que desarrollan trabajos en las calles, los que colocan anuncios y propaganda en áreas de circulación, los que estorban las banquetas etc., lo que indica prácticamente una nula actuación de la autoridad al respecto.

10. Dejar abandonados en la vía pública bienes muebles.

Esta infracción relacionada con otro reglamento municipal, el de Limpia y Disposición de Desechos, ha representado una complicada situación, ya que se comete expresamente en la clandestinidad y a altas horas de la noche, lo que impide que los inspectores de limpia se avoquen a sancionar por ese concepto y queda bajo responsabilidad de la policía que enfrenta la dificultad de presentar la evidencia en la oficialía calificadora para hacer irrefutable su presentación, tal como se hace en los demás casos, adicionalmente que las personas saben que solo en completa flagrancia se les puede sancionar, circunstancia poco probable como se puede observar.

11. Arrojar en la vía pública, predios baldíos, zanjas, ríos o canales de desagüe, desechos, animales muertos, cualquier objeto en general, así como tirar cascajo.

Esta infracción de baja incidencia con apenas 5 casos al mes, muestra al igual que otro tipo de infracciones, que la autoridad poco hace para atender tal circunstancia, ya que también es más que evidente la cantidad de basura y desechos existentes en el municipio y sobre todo en ciertas comunidades, esta reiterada infracción es el primer indicador de que el gobierno desarrolla o no sus principales funciones.

12. Ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública o en lugares no autorizados para ello, o fumar en lugares donde esté estrictamente prohibido.

Esta infracción es la de mayor incidencia municipal, destacando por dos cosas, la primera es que no se ha sancionado a persona alguna por fumar en lugares prohibidos, es el caso que para la mayoría de la gente resultan desconocidos estos lugares si los hay, la segunda es que los detenidos y sancionados por esta infracción corresponde a personas que ingieren bebidas alcohólicas, principalmente en la vía pública y generalmente los detenidos se encuentran en evidente estado de intoxicación, circunstancia que es imposible determinar en las oficialías calificadoras a simple vista pero que solo se determina la procedencia de la falta ante el aliento alcohólico de los detenidos.

13. Vender a menores de edad cigarros, bebidas embriagantes, solventes en sus diversas modalidades o cualquiera de las sustancias tóxicas que por disposición de las leyes y reglamentos aplicables no deban ser vendidas a estas personas.

En esta infracción existen elementos que permiten explicar el bajo número de sancionados por vender sustancias tóxicas o cigarros a menores, y es que los argumentos policíacos van en el sentido de que jurídicamente no tienen las facultades suficientes para entrar a una negociación cualquiera, traspasar su mostrador y detener a algún vendedor de este tipo, además de proceder de ser necesario a cerrar el establecimiento para así poder trasladar al infractor a la oficialía calificadora, dado que de sacar al infractor del lugar implica en muchos de los casos dejar sin dependiente a dicha negociación.

14. Desperdiciar el agua o arrojarla a los transeúntes.

Estas infracciones por la cantidad referida, haría suponer que, solo han sido sancionadas en el periodo que corresponde a la conocida semana santa, en la que para muchas personas es tradición mojar a los demás en el día sábado de la misma, y en la que resulta evidente la intervención de la policía al respecto; llama la atención conocer por qué la policía o alguna otra autoridad presenta ante la oficialía calificadora a personas por tirar agua en exceso al hacer limpieza de vehículos, banquetas, o fachadas, por ejemplo, aún cuando se estaría en dificultad para saber cuando se constituiría un desperdicio de agua, como en el caso de las demostraciones correspondientes en otras infracciones.

15. Omitir por parte del propietario o poseedor de una o varias mascotas, recoger las heces fecales de la vía pública, para depositarlas en lugares adecuados.

Esta es otra de las infracciones que a lo largo de un año no han reportado casos de sanción, es algo que nos permitiría suponer la resistencia de la policía a entrar en controversias con los ciudadanos para trasladar en primera instancia al propietario de la mascota y a la mascota misma ante el oficial calificador, lo que implica subirlos a la patrulla, además de señalar exactamente el lugar de los

hechos correspondientes, situación que parecería inadecuado atender por parte de la policía.

16. Permitir a menores de edad el acceso a lugares en los que les está legalmente prohibido.

Por ser esta una causal de sanción en otras disposiciones reglamentarias del municipio, como las referentes al funcionamiento de los establecimientos comerciales y de servicios, principalmente los relacionados con el expendio de bebidas embriagantes y los espectáculos públicos con clasificación para adultos, pocas veces las sanciones se hacen simultáneas, ya que este número de sanciones debería ser igual al número de multas impuestas por las otras autoridades municipales encargadas de las verificaciones y clausuras, pero la cifra no es conocida, pero se antoja incongruente entre una y otra por su baja incidencia.

17. Ensuciar, o hacer uso indebido de las fachadas o bardas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos. Postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras; así como cubrir los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos o las señales oficiales, los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas.

El dato de 569 personas sancionadas en un año por cometer esta infracción nos hace pensar que simplemente por la cantidad de “grafitis” que existen a lo largo y ancho del territorio municipal, y la periodicidad de colocación, esa cifra es parcial, basta decir que su incidencia es tan elevada en los hechos aun que no en las detenciones, que existe una brigada mecanizada de borrado permanente de graffiti en la Dirección de Servicios Públicos Municipales para su combate diario.

18. Tratar de manera violenta, ofensiva o desconsiderada a cualquier persona, siempre que no se causen lesiones.

La cifra estadística refiere que diariamente solo una persona es sancionada en el municipio por cometer esta infracción, destacándose que la redacción de dicha fracción tiene rasgos subjetivos, ya que las personas pueden ofenderse de distintas maneras y o que ofende a una no necesariamente ofende a todas, además que tratar de manera desconsiderada a alguien implicaría establecer de antemano el listado de lo que sería trato desconsiderado, o bien en su defecto se debería definir o establecer en un listado cuál es el trato considerado para las personas.

19. Arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos.

Esta infracción representa un bajo número de incidentes de ese tipo, 60 casos en un año, 5 por mes, aproximadamente un incidente por semana, una cantidad extremadamente alta, dado el impacto de esta infracción, que es a la inversa de los análisis de las otras infracciones, es decir, la importancia de esta cifra es lo trascendente de su prevención, ya que su comisión implica grandes riesgos por afectar o poner en riesgo a grandes cantidades de personas, la incidencia debería buscarse sea cero, ya que indudablemente podría tipificarse con mucha aproximación a un ataque peligroso, considerado delito en el Código Penal de la entidad, esta infracción debería ser la más grave del reglamento y por consiguiente el de la más alta sanción, incluso más allá de las 24 horas de arresto previstas hoy en la actualidad.

20. No contener el propietario o poseedor a cualquier animal que pueda atacar a las personas, ya sea que transite con ellos o se encuentre bajo su responsabilidad, con independencia del resultado, sin perjuicio de las responsabilidades de carácter civil o penal que pudieran surgir. No se considerara como infracción administrativa cuando el animal reaccione a una agresión o en defensa de su propietario o poseedor ante un ataque o agresión.

Esta infracción representa cero casos en un año, lo que hace pensar que si bien podría deberse al desconocimiento total de dicha fracción por parte de la policía y población en general, o también podría deberse a lo complejo de la aplicación del supuesto de dicha infracción, ya que por necesidad tendría que darse a partir de una queja directa del afectado, o bien por la secuencia de hechos de tal manera como está establecido en el reglamento, lo que complica determinar si pudiera atacar la mascota a las personas, determinar si la mascota está efectivamente bajo la responsabilidad de una persona o bien si se precisa si alguna mascota circula con alguna persona, cosas difíciles de probar en tales circunstancias, tal vez de ahí su incidencia de cero casos y por consiguiente nula eficacia.

21. Solicitar con falsas alarmas los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, o impedir de cualquier manera el uso de los servicios telefónicos destinados a los mismos, vender cohetes sin la autorización correspondiente; detonar cohetes, encender fuegos pirotécnicos o elevar aeróstatos, sin permiso de la autoridad, así como utilizar o manipular negligentemente en lugares públicos, combustibles o sustancias tóxicas. Cuando las conductas enunciadas sean realizadas por encomienda de un tercero, este será responsable de la infracción cometida, sin perjuicio de la intervención que le corresponda a la autoridad Ecológica o de Protección Civil.

En la redacción de esta fracción del reglamento se aprecian elementos que lo hacen sino ineficaz si muy ineficiente (entendiendo a esta como la forma más económica y sencilla en el cumplimiento de los objetivos), ya que su extensa

redacción bien podría dividirse en dos fracciones por comprenderse en la misma dos asuntos distintos, además de que en la parte final se desprende que habría que hacer prácticamente una investigación para saber quien ordenó la realización de llamadas de emergencia, lo cuál no está al alcance de los oficiales calificadoros por distintas razones; cabe mencionar que el número de 71 detenidos en 2005, no correspondería al número de falsas alarmas reportadas por los bomberos de la ciudad y del servicio de protección civil, que según el Informe de gobierno municipal llegó a más de 2,000.

22. Invitar a ejercer o aceptar la prostitución.

El número de detenidos por esta infracción fue de 78 en todo el municipio durante 2005, cifra a todas luces irrelevante si es que se considera que dichos detenidos fueron sancionados durante los meses de junio y julio de 2005, como consecuencia de la ejecución de un operativo especial para disminuir este fenómeno, el cuál a pesar de considerarse exitoso en esos meses, no llevó a registrar más detenidos a lo largo del año por esta infracción, se podría suponer una inactividad policíaca en este sentido, además de que en todos los casos según se informa este hecho es de los que los detenidos niegan en todos los casos dichas conductas.

23. Transportar o usar, sustancias u objetos que por su naturaleza denoten peligrosidad, sin precaución.

Esta infracción con solo 19 casos al año, nos haría suponer que en materia de transporte existen autoridades especializadas para ello, y en todo caso fuera de las atribuciones municipales, ya que dicha fracción no especifica en que medios de transporte ni en que condiciones, ya que por otro lado, la precaución también está regulada y especificada en otro tipo de normatividad como por ejemplo el Reglamento de Tránsito del Estado de México; así mismo, determinar si el uso o transporte de sustancias u objetos peligrosos sin precaución tendría que especificarse en que consiste, ya que las hebillas grandes de los cinturones personales, así son considerados por la policía municipal.

24. Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestro o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivo. Con una incidencia de dos casos al año en un municipio como el que se estudia, puede indicar que dicha conducta en realidad no se cometa con frecuencia, ya que para que algo cause pánico o temor colectivo, un gran número de personas así lo debe percibir, los dos casos registrados se refieren a amenazas de bombas en escuelas de nivel medio superior, como meras bromas de estudiantes de las mismas.

25. Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados.

Esta infracción no presenta caso alguno registrado, lo que nos haría dudar de la comisión de tal infracción, ya que en el municipio se cuenta con grandes centros de espectáculos que dan cobertura regional a este tipo de servicios, y que no se cometa tal infracción permite suponer o que ésta es desconocida para la policía que la debe detectar o los supervisores de espectáculos que supervisan al respecto, o que muy probablemente es una de las situaciones de arreglos directos entre la policía y los infractores sin acudir necesariamente a la oficialía calificadora.

26. Impedir o entorpecer las labores de los cuerpos de seguridad pública, bomberos, cruz roja, inspectores, interventores o en general de cualquier servidor público que se encuentre desempeñando las funciones inherentes a su cargo o comisión.

Al respecto cabe decir que ésta infracción es la sexta en número de casos registrados con detenido por cometer dicha infracción, y llama la atención que según datos de las boletas de remisión correspondiente, el índice mayor corresponde al número de veces que se impide u obstaculiza a los inspectores municipales de otras áreas administrativas municipales en el cumplimiento de sus funciones oficiales tales como los inspectores de mercados y de vía pública, sí como al personal de verificaciones fiscales y clausuras además de los de licencias de construcción y medidores de consumo de agua potable, estos números pueden indicar la resistencia de la población a ser inspeccionada en asuntos oficiales para el debido cumplimiento de sus obligaciones y apego a la normatividad municipal tanto en el pago de servicios y en el respeto a las restricciones establecidas en otros ordenamientos.

27. y las demás que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas.<sup>7</sup>

Esta fracción ya ha sido analizada en líneas anteriores y se le denominaba como el comodín discrecional de los oficiales calificadores para sancionar toda conducta que no estuviera sancionada en cualquiera de las otras fracciones del Reglamento de Justicia Cívica.

Con esta situación concreta de la incidencia regular en el número y tipo de infracciones al reglamento, podemos identificar algunos de los problemas enunciados anteriormente, como las carencias de recursos humanos y materiales que permitan la eficacia del reglamento, así mismo, explicar algunas de las consecuencias jurídicas de esas limitaciones como las correspondientes a la falta de apoyo directo de los servicios de auxilio médico establecidos en el reglamento y de los cuáles se carece y que no permiten certificar el estado psico-físico de los presuntos infractores que son presentados ante la oficialía calificadora así como el de aquellos que cumplido su arresto correspondiente se

---

<sup>7</sup> Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México; Gaceta Municipal; pp. 11 y 12.

dispongan a abandonar el local que ocupe la Oficialía Calificadora, tal como está determinado en la propia Ley Orgánica Municipal, al respecto el reglamento es ineficaz, como también es ineficaz la actuación de los oficiales calificadoros incurriendo en una omisión sistemática de sus obligaciones.

## **b) El Reglamento de Justicia Cívica frente al Bando Municipal.**

El Bando Municipal es el ordenamiento que de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México nos señala los derechos y las obligaciones de los habitantes del municipio.

En este sentido el Reglamento de Justicia Cívica, debería estar perfectamente bien organizado en función de los propósitos del Bando Municipal, ya que regula, estructura y aplica las normas contenidas de manera general a toda la reglamentación municipal. En el Capítulo II del Título Decimotercero del bando, que versa sobre las infracciones, sanciones y recursos encontramos las definiciones genéricas siguientes:

Infracción: Acción u Omisión.

En el Artículo 49 del mencionado capítulo, se considera infracción toda acción u omisión que contravenga las disposiciones contenidas en el Bando, reglamentos, acuerdos y circulares de observancia general que emita el Ayuntamiento en ejercicio de sus funciones, así como otras disposiciones jurídicas aplicables.

Sanciones:

Por su parte el Artículo 50 del mismo ordenamiento señala en cuanto a las sanciones, que las infracciones o faltas a las normas contenidas en los reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas que emita el Ayuntamiento, serán sancionadas con amonestación, multa, arresto, cancelación de licencia, autorización o permiso de funcionamiento, suspensión, clausura, y en su caso aseguramiento de mercancías y demolición de construcciones, en las formas previstas por las leyes y reglamentos respectivos.

Este desglose de sanciones es muy amplio y abarca a todas las que en todas esas disposiciones se pueden imponer, este Bando viene a ser una especie de reglamento de los reglamentos municipales.

Un aspecto importante es el referente a lo señalado por el Artículo 51, que establece que: "Para la aplicación de las multas, se tomará como base el salario mínimo general vigente en la zona que corresponda al Municipio de Tlalnepantla de Baz."<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz.

Por último sobre este mismo tema el Artículo 52 determina: “Las autoridades fiscales municipales podrán subsidiar, condonar, eximir o conmutar una multa impuesta a un infractor; el pago de contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios, considerando las circunstancias del caso, conforme a los reglamentos aplicables y acuerdos de cabildo.”<sup>9</sup>

En el caso del Reglamento de Justicia Cívica está desarrollada en su estructura, la parte específica de estas excepciones que benefician a los infractores según los propios supuestos establecidos.

Y por último en Artículo 53 se establece que “Los recursos administrativos son los medios en virtud de los cuales se impugnan los actos de autoridad, emitidos por las autoridades municipales, y su substanciación deberá sujetarse a las disposiciones contenidas en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y otras disposiciones jurídicas aplicables”<sup>10</sup>. Esta parte parece repetirse tanto en el Bando Municipal, en el Reglamento de Justicia Cívica y por consiguiente en todos los demás ordenamientos municipales, algo que como se había dicho con anterioridad parece ocioso por ser repetitivo de disposiciones especializadas y del ámbito estatal.

### **c) La Función Policiaca como Inicio de la Justicia Cívica.**

En este apartado se analiza a la función policiaca como inicio de la justicia cívica, por que el Reglamento de Justicia Cívica así lo establece implícitamente, ya que determina que los procedimientos administrativos para llegar a la sanción de los infractores del reglamento deberán iniciar con la presentación de los detenidos ante el oficial calificador, pero al analizar de manera integral el proceso, la justicia cívica no inicia al momento de la presentación de presuntos infractores al reglamento, si no desde que las personas conviven socialmente en el territorio municipal, entonces, el reglamento desde su objeto determinado en su Artículo 1, amplía el horizonte de la justicia cívica más allá de las sanciones administrativas del caso.

#### **- La Prevención Policiaca.**

Si uno de los fines del reglamento es procurar la convivencia social, pacífica y armónica entre los habitantes del municipio, entonces no necesariamente se trata de sancionar infractores, sino lograr ese tipo de convivencia, lo cuál es posible desde el momento en que se eviten las infracciones.

En este sentido, la función policiaca juega un papel determinante, tan es así que la denominación formal de las corporaciones policiacas en México incluyen la palabra preventiva en su nombre oficial, por tanto, es el propio uniforme de los policías el elemento inicial que permite realizar dicha función, ya que su objeto después de identificar al portador del mismo como integrante de un cuerpo institucional disciplinado, cuenta en

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Idem.

sus componentes con elementos para su debida caracterización como elemento capaz de brindar seguridad y capacidad de imponer el orden con sus instrumentos de fuerza física como su arma de cargo, su tolete y demás artículos que le proveen de superioridad física frente a cualquier otra persona, al momento de hacerse necesario su empleo para tales efectos.

La prevención policiaca viene a ser en conjunto, todas aquellas actividades de los cuerpos policíacos tendientes a evitar la comisión de los delitos y las infracciones a las leyes y reglamentos a partir del ejercicio de la autoridad y el poder público en su manifestación básica del ejercicio legítimo de la fuerza pública, en beneficio de la propia sociedad, en este caso en la aplicación del reglamento de Justicia Cívica y demás normas del Municipio de Tlalnepantla, en este sentido las podemos clasificar en dos vertientes:

**Patrullaje:** mediante esta actividad de recorridos continuos fijos o aleatorios dentro del territorio municipal con caballos y patrullas tripuladas por agentes de la policía municipal preventiva o de tránsito, se hace acto de presencia en el territorio para observar el comportamiento de las personas y verificar que se desarrolle sin violar las normas establecidas, además de inhibir dichos comportamientos con su presencia física.

**Vigilancia:** la cual puede ser en un solo lugar donde existan grandes aglomeraciones humanas: fiestas, celebraciones, peregrinaciones, etc., y que tiene por objeto estar físicamente en los lugares de mayor probabilidad de violación al orden y la seguridad pública.

Cabe destacar que si se observa cualquier plano del municipio, no se perciben en él a simple vista las características del territorio, ya que estas actividades policíacas se deben desarrollar en un 30%, en comunidades de difícil acceso por encontrarse en los cerros o laderas montañosas del municipio, en las cuáles incluso solo es posible prestar este servicio a través de la caballería policiaca, además por el régimen condominal, otro 35% del territorio se compone de vías públicas de complicado acceso por ser andadores peatonales, servidumbres de paso, y áreas comunes de acceso generalmente restringido y difícil para la circulación de las patrullas.

A esto hay que agregar que según el Informe de Gobierno Municipal de 2006, el número de patrullas en el municipio es de 213, es decir, ni una patrulla por colonia, lo que habla de lo complejo del servicio si tomamos en cuenta otros factores que condicionarían dicha actividad, como el que no todas las patrullas se encuentran funcionando todos los días y otros más que limitan la función policiaca preventiva.

#### **- El Auxilio.**

El auxilio policiaco es el proceso administrativo formal mediante el cuál la policía hace acto de presencia en un lugar a petición expresa de una persona, dicho auxilio es generalmente hecho mediante una llamada telefónica de auxilio a los teléfonos de

emergencia existentes en el municipio para tales efectos, aunque también el auxilio es solicitado de manera directa en instalaciones policíacas de manera personal, mediante auxilio directo al buscarse en los alrededores de la emergencia alguna unidad o elemento policiaco o a través de un tercero que es testigo de la emergencia o bien mediante la detección visual a través de las cámaras electrónicas de vigilancia colocadas en algunos lugares del municipio.

Las directrices básicas en la prestación del auxilio policiaco a las personas, se rige en primera instancia por lo establecido en el Bando Municipal: La Policía Municipal con conocimiento del Bando y el Reglamento de Justicia Cívica, refrendarán su compromiso de proteger los derechos humanos, no discriminando a nadie, teniendo un trato respetuoso, auxiliar a quienes lo solicitan y no recurrir al uso de la violencia si no es necesario.<sup>11</sup>

Los instrumentos fundamentales para hacer posible este auxilio parten de la existencia de los números telefónicos de emergencia, que aparecen en la tabla que a continuación se presenta para que toda persona tenga acceso a solicitar ayuda cuando la necesite y así evitar y/o disminuir el número de delitos e infracciones al reglamento, coadyuvando con ello al logro de los objetivos del reglamento.

Las llamadas a estos teléfonos son básicamente para:

- Solicitar información.
- Denunciar un ilícito.
- Hacer una queja vecinal.
- Pedir auxilio ante un desastre natural o ante un accidente.

La evaluación que podría hacerse de estos servicios podría ser bastante interesantes en el marco de la justicia cívica municipal, pero dado que estos temas no se encuentran en la estructura del Reglamento de Justicia Cívica, escaparían metodológicamente a los alcances de este trabajo, aún cuando se encuentran estrechamente relacionados con la justicia cívica municipal, aunque no con su reglamento.

A continuación se reproduce parcialmente la lista de números telefónicos que prestan este servicio de auxilio municipal, valdría la pena que los lectores de este trabajo los utilizaran de manera experimental para probar su eficacia, aunque escape su resultado a nuestros objetivos.

---

<sup>11</sup> Boletín Informativo del Ayuntamiento de Tlalneptla de Baz.

## Números de Emergencia del Municipio de Tlalnepantla<sup>12</sup>

<b>DEPENDENCIA</b>	<b>TELEFONO</b>
Tlalnetel	072 y 53 66 44 44
Policía Cabecera Municipal	6 39 22 y 53 66 39 23
Policía Zona Oriente	55 14 50 77
Protección Civil Municipal	53 84 05 79
Bomberos Cabecera Municipal	55 65 36 38

### - La Intervención de la Policía en Flagrancia.

La policía además de intervenir por medio del llamado de auxilio, lo hace principalmente por sorprender en flagrancia a los infractores del reglamento o los propios delincuentes, la naturaleza de estos tipos de intervenciones son distintas, la primera se da a partir de una solicitud expresa de un afectado directo o a través de un tercero que conoce de los hechos y por otro lado en flagrancia cuando es resultado de la acción preventiva a través del patrullaje o el operativo sorpresa ante circunstancias de tiempo, modo y lugar de alta incidencia en el territorio municipal.

La flagrancia es entendida coloquialmente como “el sorprender con las manos en la masa”, es decir se detiene a una persona en el momento exacto o muy próximo a la comisión u omisión de alguna acción que está tipificada como infracción al reglamento o hasta un delito; de conformidad con la redacción del reglamento esta flagrancia es el requisito principal para sancionar a alguien por dicha infracción, ya que como señalamos en el capítulo anterior, este se basa en el sistema acusatorio, en este caso por parte del policía ante el oficial calificador.

<sup>12</sup> Sitio de Internet: [www.tlalnepantla.gob.mx](http://www.tlalnepantla.gob.mx).

En el municipio son conocidos por todos los ciudadanos algunos operativos y una serie de acciones policíacas que permiten sorprender a los infractores en flagrancia tales como la vigilancia a distancia, las guardias localizadas, las custodias específicas, y los programas especiales de seguridad, como por ejemplo, el de escuela segura, consistente en la vigilancia de las escuelas (sobre todo secundarias y de nivel medio superior) en las horas de entrada y salida y vigilancia en sus alrededores; pero por la naturaleza dinámica de los infractores y delincuentes, estos son sorprendidos en su mayor número en forma aleatoria, es decir, a través de recorridos regulares e irregulares en las zonas de patrullaje y que son desconocidos para ellos, la desventaja policíaca en este sentido es la baja cobertura policíaca si ponderamos con los datos citados con anterioridad en número de policías por colonia y la disponibilidad de patrullas para ser efectivos mediante este procedimiento, aquí radicaría desde nuestro punto de vista la limitante principal para cumplir con eficacia los objetivos del reglamento.

#### **d) La Función Calificadora de las Oficialías.**

La atención de barandilla implícitamente es el momento inicial que el Reglamento de Justicia Cívica establece para el comienzo formal de aplicación del reglamento y la eventual sanción de las infracciones al mismo.

Este primer momento formal en que interviene institucionalmente la Oficialía Calificadora, es el momento en que físicamente los elementos de la policía hacen acto de presencia en el local que ocupa dicha oficina para presentar a alguna persona que presuntamente ha cometido una infracción al reglamento, lo anterior de acuerdo con el procedimiento descrito a continuación:

##### **- La Presentación.**

Esta etapa procesal determinada por el reglamento inicia cuando los elementos de seguridad pública municipal o de la policía estatal presentan al supuesto infractor del reglamento ante el Oficial Calificador, presentándolo físicamente ante la barandilla de la propia oficialía calificadora, y acto inmediato informan al Oficial Calificador la infracción por la cual lo remiten.

Acto seguido a la presentación descrita, el oficial calificador procede a realizar una audiencia en la que sobresalen rasgos de lo que hemos analizado anteriormente cuando nos referimos a los juicios orales

##### **- La Audiencia.**

El oficial calificador informa al presunto infractor el lugar en el que se encuentra y ante quien ha sido presentado, acto seguido el oficial calificador se cerciora preguntándole al infractor el motivo por el cual lo detuvieran, el infractor responde al cuestionamiento del

oficial calificador, el cuál solicitara los datos generales del presentado, y el infractor proporciona sus datos al oficial calificador.

Acto seguido se lleva a cabo una audiencia breve en la que están presentes el oficial calificador y el personal de la oficialía correspondiente, los policías que remiten al infractor y el presunto infractor; estando presentes y mediando entre ellos la barandilla del local de la oficialía, el oficial calificador señala al presunto infractor que los policías le señalan una acción u omisión cometida por él y que se tipifica como una infracción al Reglamento de Justicia Cívica, explicándole en que consiste y a que fracción del mismo corresponde, procediendo a solicitar al presentado, diga lo que tenga que decir respecto a la acusación que se le hace y al concluir el oficial calificador determinará si se ha cometido o no dicha infracción a su juicio, y en el caso que determine que no se reunieron los requisitos y características de la infracción o que presentó los elementos para demostrar que no cometió dicha infracción, el oficial calificador procede de inmediato a ponerlo en libertad señalándole que se puede retirar de dicho local, en caso contrario se procede como sigue:

El oficial calificador llena la boleta de remisión, que contiene la información de los generales del detenido, los datos de identificación de los policías que lo presentan, los datos del lugar de la detención, las circunstancias bajo las cuáles fue detenido y las observaciones que se estimen pertinente, e inmediatamente pide a los elementos de la policía estatal o seguridad pública municipal firmen la boleta de remisión por duplicado; los elementos de la policía estatal o de seguridad pública municipal reciben original y copia de la boleta de remisión para su firma, y la devuelven al oficial calificador, éste mismo recibe la boleta de remisión, la firma y entrega a los oficiales una copia de la boleta de remisión, los elementos de la policía estatal o de seguridad pública reciben la copia de la boleta de remisión y se retiran, dejando al presunto infractor bajo responsabilidad del oficial calificador y bajo custodia del policía municipal de barandilla.

#### **- La Calificación y la Sanción.**

A retirarse los policías que presentaron al presunto infractor, el oficial calificador procede de conformidad con el Artículo 47 del reglamento, al señalarle al detenido el tipo de infracción que cometió y la sanción a la que se hace acreedor, que puede ser amonestación, multa o arresto en caso de no poder pagarla; en el caso de amonestación y en los términos del Artículo 35 del Reglamento, el oficial calificador señalará las sanciones en que incurre quien comete esas infracciones al reglamento, las cuáles no se le impondrán por encontrarse en los supuestos previstos en el mismo (tener más de 60 años, ser menor de edad, etc), pidiéndole respetuosamente al mismo se abstenga de cometer tales infracciones.

En el caso de que el infractor manifiesta que va a pagar la multa, el oficial calificador expide el recibo oficial por el importe de la misma a nombre del infractor, entonces el infractor paga la multa entregando al oficial calificador el importe correspondiente,

recibiendo el oficial calificador dicha cantidad en dinero entregando el recibo original al infractor el cuál lo recibe y se retira de la oficialía calificadora.

En el caso de que se le impusiera al infractor como sanción el pago de una multa y se negara a cubrirla o estuviera imposibilitado para ello por no portar dinero, el oficial calificador solicita al infractor la entrega de sus pertenencias, valores y objetos que pudieran poner en riesgo su integridad o la de los demás detenidos, para resguardarlos en bolsa cerrada y sellada mediante etiqueta en la que se registran todos y cada uno de los bienes entregados, la cual será firmada por el infractor o asentará su huella digital, y posteriormente será ingresado al interior del área de seguridad para que cumpla el arresto por el tiempo determinado en la calificación, o bien en espera de que se presenten los familiares, abogado o persona de su confianza para cubrir la sanción económica que haya sido impuesta.

Una vez calificada la infracción y determinada la sanción correspondiente, el policía de barandilla pide al infractor anote sus datos en la libreta de registro telefónico y le permite que haga una llamada telefónica a persona de su confianza para informar de su situación y solicitar en su caso la ayuda necesaria para el pago de la multa; el infractor realiza la llamada, una vez realizada la llamada el policía de barandilla pide al infractor firme la libreta de registro telefónico, en caso de que no le contesten al infractor, el mismo policía de barandilla lo ingresa al área de seguridad, y posteriormente el oficial de barandilla pide al infractor que llame nuevamente a sus familiares o persona de su confianza para los efectos anteriores.

El infractor intenta nuevamente llamar a sus familiares, en caso de que le contesten da aviso de que se encuentra detenido y la multa a la que se hizo acreedor, entonces el policía de barandilla pide firme la libreta de registro telefónico y nuevamente lo ingresa al área de seguridad.

Si los familiares o personas conocidas del infractor se presentan a la oficialía calificadora para atender su situación, el oficial calificador informa la falta en la que incurrió el infractor y la multa y/o el arresto a la que se hizo acreedor, en caso de que los familiares quieran pagar la multa, el oficial calificador expide el recibo a nombre del infractor por la cantidad determinada correspondiente a la falta o infracción que cometió, los familiares o quien corresponda pagan la multa, el oficial calificador elabora el recibo a nombre del infractor, cobra la multa, y entrega el recibo original a los familiares, los familiares reciben el comprobante original, entonces el oficial calificador pide al policía de barandilla localice en el área de seguridad al citado infractor, el policía de barandilla localiza al infractor en el área de seguridad y lo presenta con el oficial calificador, quien le informa que han pagado su multa y le hace entrega de sus pertenencias, quien las recibe previa revisión y acuse correspondiente y se retira del lugar.

En caso de que no se pague la multa del infractor, al cumplir con el arresto determinado el oficial calificador pide al policía de barandilla localice en el área de seguridad al infractor, y lo presenta ante el oficial conciliador, quien informa al infractor que ha cumplido su

arresto y entrega las pertenencias al infractor, quien recibe sus pertenencias, al mismo tiempo que el oficial calificador pide firme de recibido en el formato de pertenencias, hecho esto recibe el formato y le indica al infractor que puede retirarse del lugar.<sup>13</sup> Así se repite el ciclo con cada infractor y en cada caso de sanción.

#### **- La Función Mediadora-Conciliadora de las Oficialías Calificadoras.**

Dentro del proceso de calificación de infracciones al reglamento, cabe la mediación y conciliación en los casos en que las infracciones al mismo afecten directamente a alguna persona en particular y la presentación del infractor ante el oficial calificador sea a petición de parte, lo que los policías llaman la “parte acusadora”.

En este tipo de casos se presentan ante el oficial calificador tanto al presunto infractor del reglamento como al acusador o solicitante del auxilio policiaco, cabe aclarar que esto aplica para las infracciones al reglamento que consideran la falta como una conducta que afecta a otra persona directamente, como las fracciones I, II, IV, VI, VII, VIII, XIII, XIV, XVII, XVIII, y la XXIV, que como podemos ver en páginas anteriores, son infracciones que se cometen en perjuicio de las personas, como por ejemplo arrojarles agua, en el caso de la fracción XIV.

En estos casos existe la posibilidad que tanto infractor como denunciante sean remitidos a la oficialía calificadora, lo que permite una acusación directa y una sanción inmediata, pero que con la presencia del acusador se puede hacer más severa si se le acusa de reincidente por la misma persona o bien se refieren otros tipos de molestias periódicas que se le ocasionan, por lo que para evitar altercados futuros el oficial calificador los invita a conciliar esas diferencias y poniéndolo por escrito en un acuerdo en forma de convenio de mutuo respeto.

Este Acuerdo de Mutuo Respeto también se busca en los casos en que precisamente alguien comete las mismas infracciones al reglamento en perjuicio de alguna persona, pero que no puede presentarse en flagrancia o al mismo tiempo que comete la falta ante el oficial calificador, por lo que el quejoso o afectado acude ante esa instancia para solicitar el inicio de un proceso de mediación-conciliación para evitar la repetición de dichas conductas, por lo que se inicia el mismo, girándose un citatorio al presunto infractor para que de manera voluntaria acuda ante el oficial calificador y en presencia del quejoso o afectado se llegue a la suscripción de este acuerdo de mutuo respeto, ya que en el mayor número de los casos, la infracción cometida es solo la consecuencia de otro tipo de conflictos entre las personas.

Este proceso de mediación-conciliación previsto en el reglamento deberá regirse por los principios de voluntariedad, gratuidad, neutralidad, confidencialidad e imparcialidad.

---

<sup>13</sup> Procedimientos rutinarios que se llevan en las Oficialías Calificadoras del Municipio y que se proponen en estos términos para que puedan constituir el manual de procedimientos de las mismas, ya que no hay uno aprobado y no se contemplan tales procedimientos en el reglamento correspondiente.

El reglamento determina que girado el citatorio y llegado el día para celebrar en su caso la audiencia en presencia de los involucrados, las sesiones de mediación y conciliación solo podrán realizarse cuando las partes en conflicto sean mayores de edad y se encuentren avecindados dentro del territorio municipal o bien se presenten espontáneamente ante el oficial calificador y así lo soliciten o manifiesten su conformidad de llevarlo a cabo.<sup>14</sup>

El producto final de un proceso de mediación-conciliación exitoso, se materializará en un acuerdo de mutuo respeto que elaborará el oficial calificador con las declaraciones de las partes, el reconocimiento de los hechos controversiales y la parte de compromisos formales para evitar molestias y perjuicios futuros a las demás personas, entendiéndose quejosos, concluyéndose con la ratificación mediante sus firmas de estos compromisos, contando como testigos del mismo al propio oficial calificador y al personal actuante de dicha oficialía calificadora. Dichos acuerdos se elaboran por triplicado para que cada una de las partes conserve uno y pueda ser ofrecido como constancia para futuros eventos, y que serviría para determinar la reincidencia de un infractor y en los casos que proceda, como prueba ante otras autoridades civiles según corresponda.

---

<sup>14</sup> Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz; op. cit.

## **CAPITULO IV. LA PROPUESTA DE MEJORAS Y PERFECCIONAMIENTO DEL REGLAMENTO DE JUSTICIA CIVICA.**

Este cuarto capítulo presenta una serie de propuestas concretas acerca de adecuaciones al Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, y que se relacionan al entorno metropolitano y local, respecto a algunos cambios específicos; en esta parte del trabajo se plantea un modelo de procedimiento que permitiría realizar todos los cambios necesarios al mismo reglamento bajo principios de orden y lógica jurídica básica, que de ser aplicado de manera individual para cada uno de los cambios sugeridos al reglamento, lo colocarían en el umbral de ser eficaz desde el punto de vista jurídico y administrativo.

Estas ideas de perfeccionamiento que se proponen al reglamento, parten del hecho de reconocer sus deficiencias jurídicas que lo hacen difícil de administrar y aplicar; en este sentido, se aportan ideas del cambio de su estructura jurídica, que es la que le da racionalidad a su aplicación bajo necesidades concretas, y por otro lado, se sugieren mejoras específicas a su operación jurídica, que es su aplicación misma.

Como parte final se presenta un modelo de adecuación normativa al reglamento en su contexto regional, y de gran necesidad y urgente aplicación por su trascendencia en la seguridad y orden municipal, al sancionar a los conductores de vehículos bajo los influjos del alcohol en el Municipio de Tlalnepantla.

### **1. Su Transformación Estructural.**

Los anteriores capítulos de este trabajo además de proveer elementos de análisis normativos y reglamentarios del municipio en México, desde su institucionalización en el país y hasta nuestros días, nos brindan un diagnóstico de la justicia cívica en el Municipio de Tlalnepantla, el cuál parte de la reflexión y del análisis mismo del Reglamento de Justicia Cívica correspondiente.

Su actual estructura de 67 artículos distribuidos en 3 Títulos como se han descrito anteriormente, bien pueden reducirse a dos eliminándose uno de ellos, el segundo que se refiere a los requisitos, integración, facultades y obligaciones de las oficialías mediadoras-conciliadoras del municipio, dado el hecho de la no integración y de su nula operación, en consecuencia, si se suprime dicho título del reglamento seguramente no pasaría absolutamente nada, es decir, nadie dejaría de desarrollar alguna función, ni nadie tampoco desarrollaría mayores actividades a las que hoy se realizan en esta materia como ha sido descrito ampliamente a lo largo del presente trabajo; si se suprimiera dicho título se eliminarían 9 artículos extensos que están en completa inoperancia y en nada ayudan a la eficacia del reglamento, y por consiguiente, en nada contribuyen a la procuración de la justicia cívica en Tlalnepantla.

Entonces al conservarse el Título Primero del Reglamento de Justicia Cívica, que contiene en los primeros 16 artículos las disposiciones generales de las oficialías calificadoras y el Título Tercero, que debería entonces pasar a ser el segundo, se establecerían como están, los requisitos, integración, facultades y obligaciones de las oficialías calificadoras, adicionándose a este mismo título los procedimientos de las mismas, los cuáles han sido planteados en el capítulo anterior, reservando un capítulo del mismo para regular lo correspondiente a los procesos de mediación – conciliación que se ejecutarían en las mismas oficialías calificadoras.

Así mismo se eliminarían por lógica jurídica, las disposiciones correspondientes a la expedición de constancias informativas, ya que no están consideradas como responsabilidad o atribución de los oficiales calificadores de conformidad con la Ley Orgánica Municipal, y se eliminarían en razón de que nada tienen que ver dichas constancias informativas con la justicia cívica municipal, ni surten efectos administrativos al interior del municipio y su gobierno, ni ante otras autoridades administrativas en los términos de las leyes correspondientes, con esto se eliminaría el Capítulo VI de este Título y 10 artículos del reglamento respectivamente.

De esta manera el reglamento que originalmente tiene 67 artículos disminuiría su número a 48 artículos suprimiendo un título completo (el segundo) y un capítulo (el VI del actual título tercero), pero además sería conveniente eliminar el actual artículo 63, y que constituye a todo el capítulo VII del título tercero, por que se refiere a los recursos administrativos contra los actos administrativos por la aplicación del reglamento, esta disposición repite textualmente disposiciones del Código Administrativo del Estado de México, lo cuál reduciría un artículo más a los ya comentados para quedar dicho reglamento integrado por 47 artículos.

Con esta reestructura reglamentaria inmediata se estaría en posibilidad al menos, de dar mayores posibilidades de que sea eficaz, ya que en esa parte que se elimina es tan ineficaz que su letra resulta letra muerta y ociosa al repetir normas contenidas en otras disposiciones de mayor jerarquía, con lo que dicho estilo implicaría reproducir todas las normas aplicables de la misma Ley Orgánica Municipal al respecto; basta decir que en este sentido se tendrían que eliminar las disposiciones referentes a los requisitos para ser oficial calificador, mismos que también se reproducen textualmente de dicha ley orgánica; lo conveniente entonces sería suprimir tales artículos de la actual estructura del reglamento y con ello se reducirían 2 artículos del mismo, quedando finalmente integrado por solo 45 artículos que si se eliminan, la aplicación del mismo no sufriría alteración alguna y el servicio al público en esta materia no se vería afectado en lo absoluto.

Con estas consideraciones se plantearía una reducción estructural del reglamento, pero también existe la posibilidad por otro lado, de incorporarle a dicha estructura un capítulo que se denomine de “El Procedimiento para la Recepción de Infractores, Calificación de Infracciones y Ejecución de Sanciones”, el cuál retomaría los procedimientos sugeridos en el capítulo anterior y que corresponden a los procedimientos que se plantearon para cada una de las etapas tanto de presentación de presuntos infractores, de audiencia,

calificación y sanción, mismas que ya fueron analizadas, esto le daría mayor eficacia al reglamento al estandarizarse los procesos de aplicación del reglamento entre cada turno y cada una de las dos oficialías calificadoras, y con ello incrementar tanto su eficacia como la eficiencia del cumplimiento de sus objetivos y de aplicación misma del reglamento.

## **2. Las Mejoras a la Operación Jurídica.**

La operación jurídica del Reglamento de Justicia Cívica debe partir para su mejora, en realizar las adecuaciones en el reglamento adicionándole de principio un artículo en el primer título y capítulo para establecer que los oficiales calificadores serán los encargados de aplicar todas las multas y sanciones que estén contempladas en todos los demás reglamentos municipales vigentes, de acuerdo con la lista que para el efecto se incluya y que sea del conocimiento público, lo anterior en términos de la Ley Orgánica y del Bando Municipal, que en los hechos a sí lo determinan salvo para el caso de multas de carácter fiscal.

Con esto, dicho artículo sugerido transformaría los procedimientos actuales en el municipio, y haría que las infracciones al Reglamento de Limpia y Disposición de Desechos, de Comercialización y Abasto, y todos los demás vigentes, fueran calificadas por el oficial calificador y las multas entregadas a la Tesorería Municipal a través de su conducto y no mediante una orden de pago entregada a los infractores por el personal de esas áreas de la administración pública municipal para que sean pagadas directamente por los ciudadanos multados en la misma tesorería.

Con acciones como estas se estaría elevando la eficacia del Reglamento de Justicia Cívica y también del Bando Municipal, al darse cumplimiento a lo dispuesto en la materia por la propia Ley Orgánica, además de incrementar la calidad en el servicio público en la aplicación de sanciones por infracciones a la reglamentación municipal, ya que estas estarían previamente calificadas por un abogado titulado que determinaría mediante un procedimiento que otorgaría una audiencia como garantía de ello, a los presuntos infractores en relación directa con la infracción cometida, además que el trato que recibirían tales infractores sería de mayor calidad por ser atendidos por un profesional de la materia con más experiencia y sensibilidad para imponer sanciones bajo circunstancias específicas, que el simple hecho de poner la mínima o máxima según sea el caso, valorando integralmente el contexto de la infracción y el perfil del infractor que en esos otros casos serían cometidas incluso por comerciantes de distinta capacidad económica, por ejemplo.

La operación jurídica del reglamento también es necesaria en el sentido de incluir en la estructura del mismo, la serie de cambios y transformaciones sugeridas a lo largo de este trabajo, así como su vinculación con los otros reglamentos municipales que seguramente fueron expedidos como el mismo de justicia cívica, en un contexto aislado y parcial en que no se tiene claro la exposición de motivos concretos para su expedición, y sobre todo sin relacionarse cada una de las infracciones tipificadas en ellos, con las ya establecidas en otros.

Con lo anterior se uniformarían las infracciones, disminuyéndose la discrecionalidad para establecer los montos de las sanciones y el cumplimiento inmediato en el pago de las mismas, ya que se establecería el mismo procedimiento para aplicar los demás reglamentos municipales en la forma en que se aplica el de justicia cívica, a través del auxilio policiaco para presentar ante el oficial calificador a los presuntos infractores y sancionarlos en el momento mismo de la comisión de infracciones, ejecutándose para el caso los mismos procedimientos descritos para la aplicación del Reglamento de Justicia Cívica.

Cabe mencionar que prácticamente en la actualidad, las cifras de ciudadanos sancionados por cometer infracciones a los reglamentos municipales, excepto el de justicia cívica, son desconocidos e inaccesibles para cualquier ciudadano, ya que no hay registros o informes publicados al respecto, a diferencia de los sancionados por infracciones al de justicia cívica, que si bien no están actualizados y perfectamente desglosados en los medios públicos consultados, si dan cuanta del número de detenidos y sancionados por dichas infracciones.

Bajo este esquema la operación jurídica del reglamento haría necesario el establecimiento de al menos tres oficialías calificadoras en distintos puntos del territorio municipal; la primera en el punto central de las unidades habitacionales con más densidad poblacional en el municipio y que viven bajo el régimen en condominio y donde reside aproximadamente el 30% de la población del municipio (Zona habitacional conocida como los Rosarios); la segunda, en el punto geográfico intermedio del municipio y donde se da en segundo lugar la incidencia de infracciones al reglamento y que por su lejanía con la cabecera municipal y las carencias operativas de la propia policía, cada vez se remiten menos infractores a la oficialía calificadora; y la tercera, en la zona oriente del municipio, donde se registran las deficiencias mayores en la prestación de servicios públicos en general, y en donde las condiciones sociodemográficas hacen más conflictiva la convivencia de la población, ya que ahí se dan los mayores índices de violencia, de inseguridad, la mayor variedad de infracciones y donde se percibe por consiguiente el menor cumplimiento de los objetivos generales del Reglamento de Justicia Cívica, ya tan comentados a lo largo de este trabajo: procurar la convivencia social, pacífica, y armónica entre los habitantes del municipio.

### **3. La Adecuación Normativa y el Reglamento de Justicia Cívica.**

El presente trabajo ha permitido reconocer la urgencia de la adecuación y transformación del Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla; son numerosas las adecuaciones necesarias al reglamento como pudo apreciarse desde el punto de vista estructural y operativo, pero son imprescindibles las adecuaciones y cambios derivados por la evolución y transformación jurídica de otros ordenamientos de impacto en la convivencia de los habitantes del municipio, y unos de esos cambios de gran impacto lo constituye el que a continuación se analiza y propone como modelo metodológico de todos los cambios que en esa forma deban hacerse al reglamento objeto de nuestro estudio.

En este sentido se propone reglamentar una conducta del mayor impacto en el territorio municipal y en general en la región metropolitana, el Estado de México, e incluso todo el país por las implicaciones de tales conductas.

Al respecto, esta propuesta que se plantea como modelo de una de las tantas adecuaciones que requiere el reglamento, se hace a manera de procedimiento formal para lograr dicho cambio normativo a partir de una iniciativa que incluya la presentación de antecedentes generales, una exposición particular de motivos y una fundamentación jurídica, para acordar mediante los procesos establecidos por la ley, la modificación específica tal como se propone el modelo siguiente.

**a) Una Propuesta de Reforma Legal y Adecuación Reglamentaria: Conducir en estado de ebriedad.**

Los ordenamientos jurídicos son dinámicos en su desarrollo y adecuación, el Código Penal del Estado de México no es la excepción, pues ha cambiado en los últimos meses y uno de esos cambios ha sido el correspondiente a suprimir como tipo penal el de conducir en estado de ebriedad, circunstancia que motiva una transformación de algunos ordenamientos que impactan la convivencia armónica en el municipio, por tanto se elabora la siguiente propuesta de adecuación normativa, misma que busca reglamentar una conducta de vital importancia para procurar una convivencia armónica en el municipio, sobre todo buscando conseguir parcialmente lo que el Reglamento de Justicia Cívica en su Artículo 1, mencionado en líneas anteriores.

Propuesta de Reforma al Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, a efecto de incorporar como infracción administrativa “el conducir vehículos de motor en estado de ebriedad, bajo el influjo de drogas enervantes u otras similares que produzcan efectos análogos”.

**ANTECEDENTES.**

El 26 de mayo de 2006 el Gobernador Constitucional del Estado de México, publicó el decreto número 220, mediante el cual la H. LV Legislatura del Estado derogó el artículo 196 del Código Penal que a la letra decía:

...“Al que en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas enervantes y otras análogas que produzcan efectos similares, maneje un vehículo de motor, se le impondrán de seis meses a un año de prisión, de treinta a cien días multa y suspensión por un año o privación del derecho de manejar. Si este delito se comete por conductores de vehículos de transporte al público, oficial, de personal o escolar en servicio, se le impondrán de dos a cuatro años de prisión y de treinta a doscientos días multa y suspensión por un año o privación definitiva del derecho de manejar en caso de reincidencia....

Desde luego que esta conducta no quedó totalmente desconocida por la legislación penal ya que se contempló como un agravante en los delitos culposos cometidos en la conducción de vehículos de motor, para quedar como sigue en el Código Penal vigente<sup>1</sup>:

....Artículo 61.- Cuando el delito culposo se cometa con motivo de la conducción de vehículo de motor de transporte público, de personal o escolar y se cause el homicidio de una persona, la pena será de tres a doce años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa y suspensión del derecho para conducir vehículos de motor de tres a doce años o privación definitiva de este derecho. En caso de reincidencia se le privará definitivamente de este derecho.

Se considerará como grave cuando en la comisión de este delito el conductor incurra en cualquiera de las siguientes circunstancias:

I. Se encuentre en estado de ebriedad.

II. Se encuentre bajo el influjo de drogas, enervantes o psicotrópicos.

III. . . . ;

IV. . . . ; y

V. Cause lesiones a más de tres personas, de las que requieran hospitalización o pongan en peligro la vida o se cause la muerte de dos o más personas.

Cuando por manejar en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas enervantes y otras análogas que produzcan efectos similares se maneje un vehículo de motor, además de la pena por el delito cometido, se le impondrán de seis meses a un año de prisión, de treinta a cien días multa, y suspensión por un año o privación del derecho de manejar. Si el delito se comete por conductores de vehículos de transporte público, de personal o escolar, siempre que no se cause homicidio, además de la pena por el delito cometido, se le impondrán de dos a cuatro años de prisión y de treinta a doscientos días multa y suspensión por un año o privación definitiva del derecho de manejar en caso de reincidencia.

Por su parte, la Comisión Legislativa de Procuración y Administración de Justicia, en su dictamen emitido con fecha 16 de mayo de 2006, referente a la reforma del artículo 61 y derogación del 196, ambos del Código Penal reconoce que el alcohol, entre otros, produce disminución de agudeza, de visión y de habilidad, por lo que ante la comisión de otro delito deben contribuir al agravamiento de la pena debido al peligro inherente que representan. De esta forma es fácil apreciar que para el legislador mexiquense, la

---

<sup>1</sup> Código Penal del Estado de México, Editorial Porrúa, México D.F.; 2006; p 183.

conducción en estado ebriedad, de vehículos de motor representa un problema de alto riesgo social que de alguna forma debe inhibirse.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Según datos publicados por la Secretaría de Salud<sup>2</sup>, en México cada año fallecen alrededor de 35 mil 500 personas a causa de accidentes, de los cuales 14 mil son por accidentes de tránsito, en los que el 80% de los fallecidos habían ingerido alguna cantidad de alcohol previamente.

Los siniestros ocupan el cuarto lugar como causa general de muerte, el primero entre niños y adolescentes y el segundo en población en edad productiva.

Los accidentes de tránsito son responsables de 28 mil discapacitados cada año, además de las pérdidas económicas que ascienden a 63 mil millones de pesos, por horas laborales, materiales y el costo de atención médica.

En el año de 2005 el Secretario de Salud del Gobierno Federal, recomendó que los accidentes se previenen sólo con eliminar y evitar factores de riesgo, como el consumo de alcohol, pues se ha encontrado que 60% de quienes han sufrido un accidente de tránsito lo habían consumido. Por ello, es obligación de las entidades federativas penalizar a los conductores que han ingerido sustancias etílicas<sup>3</sup>.

La presencia del alcohol en la sangre de los conductores es un aspecto de relevancia en el análisis de los accidentes de tránsito. Una persona que maneja un vehículo después de haber ingerido bebidas alcohólicas ve disminuidas sus capacidades para la conducción, lo cual la ubica en clara desventaja ante la presencia de una situación peligrosa. Lo más grave es que esa persona, por la razón antes anotada, puede constituirse en cualquier momento, en el causante de una situación de peligro para conductores que viajan libres de los efectos del alcohol, así como transeúntes de las calles de cualquier municipio.

En nuestro país, la idiosincrasia de los conductores es tal que estos consideran ser muy solventes dentro de la actividad del manejo. El aspecto de la conducción después de haber ingerido bebidas alcohólicas no escapa a esa situación. No es extraño ver como al finalizar actividades sociales, hay personas que, luego de haber ingerido licor, manifiestan estar aptas para conducir un vehículo de regreso a su casa. Pruebas realizadas a gente que ha ingerido licor y que se considera en óptimas condiciones para desempeñar la función del manejo demuestran que, realmente, se presenta una clara disminución de su destreza para conducir. El alcohol produce un aumento en el tiempo de las fases de

---

<sup>2</sup> Sitio de Internet de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)

<sup>3</sup> Acuerdo de la Secretaría de Salud, por el que se establecen diversas medidas de protección tendientes a disminuir la ocurrencia y el impacto de los accidentes de tránsito; Publicado en el Diario Oficial de la Federación; México D.F.; 19 de noviembre de 2003.

percepción y de decisión y además reduce la facultad de diferenciar la magnitud de los distintos estímulos que se presentan en la actividad del manejo.

Generalmente es en altas horas de la noche cuando las actividades sociales en salones de baile, discotecas, bares y otros centros llegan a su fin. Esto coincide con el lapso de menor tránsito y vías descongestionadas, por lo que los conductores que provienen de esos lugares prácticamente tienen a su disposición las calles, ocasionando excesos de velocidad permitida por el Reglamento de Tránsito y con la consecuente disminución en los reflejos del conductor, eleva los riesgos de desastres mayúsculos y catastróficos<sup>4</sup>.

De ahí la imperante necesidad de incluir como falta administrativa la conducción de vehículos de motor cuando el conductor se encuentre en estado de ebriedad, bajo el influjo de drogas enervantes u otras similares que produzcan efectos análogos, ya que dicha conducta por sí sola representa un alto factor riesgo para la comisión de otros delitos que afectan la integridad física de ciudadanos ajenos al conductor irresponsable, (los pasajeros que viajan con el conductor intoxicado, otros conductores, pasajeros de otros vehículos e incluso transeúntes).

#### FUNDAMENTO JURÍDICO.

Por lo tanto, con fundamento en los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 122, 123 y 124 del Estado Libre Soberano de México, 2, 3, 31 fracciones XXXVIII y XXXIX, 48 fracción III, 53 fracción X, 57 fracción II, inciso a), 148 al 153, 164 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se somete a la consideración del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, la siguiente adición y modificación a los artículos 33, 35, 36 y 48 del Reglamento de Justicia Cívica para quedar como sigue:

Art. 33 Para los efectos del presente Reglamento, se consideran infracciones administrativas las siguientes:

...”XXVIII. Conducir vehículos de motor en estado de ebriedad, bajo el influjo de drogas enervantes u otras sustancias similares que produzcan efectos análogos.

Art. 35 Las infracciones administrativas en el presente Reglamento se sancionarán en los términos siguientes:

... “VI. Las personas que incurran en la infracción administrativa prevista por la fracción XXVIII del artículo 33 del presente reglamento, se harán acreedoras a un Arresto administrativo inmutable de 24 a 36 horas, a efecto de evitar que con el pago inmediato de alguna multa el infractor vuelva a conducir su vehículo, aún bajo el influjo del alcohol, de drogas enervantes o de sustancias que produzcan efectos análogos.

---

<sup>4</sup> MATAMOROS Guillermo; Los Diagnósticos de la Incidencia de Accidentes de Tránsito; Universidad de Costa Rica; San José, Costa Rica; 1994.

VII. Multa de 25 a 30 días de salario mínimo o arresto administrativo de 36 horas en casos de reincidencia. Hay reincidencia cuando en el término de un año, se sancione más de una vez a una persona con amonestación, multa o arresto por haber incurrido en alguna infracción administrativa.

VIII. Cuando el presunto infractor se conduzca de manera violenta dentro de la Oficialía Calificadora, en perjuicio del personal o de los bienes de la misma, de los policías remitentes o de otras personas que se encuentren en el interior del área de seguridad de la Oficialía, podrá ser sancionado por las infracciones que resulten cometidas, procediendo a la acumulación de las sanciones las que acumuladas no podrán ser mayores a 30 días salario mínimo de multa ni de 36 horas de arresto, sin perjuicio de que se le pueda remitir a la autoridad competente.

Cuando el Oficial Calificador determine aplicar la sanción en los términos de las fracciones VI y VII, deberá fundar y motivar en la boleta de calificación que al efecto se haya emitido, la cual será firmada tanto por el Oficial Calificador como por el Secretario Oficial.

Art. 36. La sanción de arresto se aplicará de forma inmutable siempre que se trate de la conducta prevista por la fracción XXVIII del artículo 33 del presente Reglamento y para las demás infracciones solo se aplicará ante la negativa o imposibilidad del infractor para pagar la multa que se le sea impuesta.

Art. 48 . . .”

Cuando se cometa la conducta prevista en la fracción XXVIII del artículo 33 del presente ordenamiento, el vehículo automotor de que se trate será remitido al depósito vehicular del municipio más cercano, y para tal efecto el Oficial Calificador observará que se elabore inventario del vehículo, por quien se haga cargo del traslado de dicho vehículo al depósito de referencia, debiendo conservar dos juegos del inventario, uno que se glosará al expediente de la remisión y otro que se entregará al infractor al cumplir su arresto correspondiente.

Así, una vez aprobada esta adición al reglamento en esta forma propuesta, se podría proceder a adecuar a la realidad actual cada uno de los artículos y fracciones del Reglamento de justicia Cívica, desde luego siguiendo una metodología jurídica básica y lógica, apegada al modelo sugerido con una argumentación y proceso formal acorde a un verdadero procedimiento reglamentario.

## CONCLUSIONES.

- La historia del municipio nos indica que es en ese ámbito de la vida institucional del país, en donde se desarrollaron las primeras funciones y servicios públicos dedicados al establecimiento y mantenimiento del orden público, así como la preservación de la paz social.
- El municipio mexicano como institución jurídica ha sido la primera institución gubernamental que ha detentado la facultad reglamentaria de normar las conductas sociales, incluso las que hoy tienen otras autoridades como las de salud del ámbito estatal y federal.
- En la expedición de reglamentos debe ser obligatoria la incorporación de la exposición de motivos del mismo , ya que actualmente no se sabe que es lo que causa o justifica su expedición, las condiciones del entorno y sus costos de ejecutarlo o ponerlo en operación, ya que la insuficiencia presupuestal los condena a la ineficacia de antemano, como el de Justicia cívica de Tlalnepantla que no hizo posible la integración de las oficialías mediadoras-conciliadoras y por tanto su inoperancia correspondiente.
- -Se hace necesario redactar y expedir un nuevo Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz, que elimine las repeticiones textuales de otras leyes y normas estatales y municipales, tales como los recursos administrativos contra los actos de la autoridad encargada de aplicar el Reglamento de Justicia Cívica, o los requisitos para ocupar los cargos públicos necesarios para la ejecución del Reglamento de Justicia Cívica; además de suprimir el texto que determina la existencia e integración de las oficialías mediadoras-conciliadoras, mismas que no se han integrado y que no se prevé operarlas, ya que no están contempladas en el Proyecto de Gobierno de 2006-2009.
- El reglamento debería especificar cuantas oficialías y en donde se instalan o se tienen instaladas en el municipio, y los turnos de atención correspondientes en los que se prestarán los servicios, aspectos que no contiene el actual reglamento.
- No se expide boleta de libertad a las personas aseguradas, una vez que han cumplido con el arresto correspondiente, tal como lo ordena la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 150 Número II, inciso g; lo que implica una repetitiva violación a dicho precepto, motivando de hecho

responsabilidades administrativas por omisión de todas las autoridades encargadas de aplicar el Reglamento de Justicia Cívica en el municipio, y que impide a los asegurados comprobar fehacientemente su permanencia en calidad de infractores en las instalaciones municipales, con las implicaciones que esto conlleva como acreditar laboralmente sus inasistencias a sus centros de trabajo por motivos concretos, o en casos más graves como la probable comisión de delitos en las fechas y horarios de detención.

- -Se deben homologar los apartados correspondientes de sanciones tanto en el Bando Municipal como en el Reglamento de Justicia Cívica, ya que son distintas las cantidades y conceptos del pago de multas y la imposición de sanciones entre uno y otro.
- Se debe sustituir la palabra ruido, por sonido, en la infracción número VI del reglamento, ya que los infractores al llegar a las oficialías calificadoras han argumentado en su defensa que la música no es ruido, aún cuando esta se emita a gran volumen, lo que crea confusiones en su aplicación y hace optar a los oficiales calificadores por sancionar con otro tipo de infracción, generalmente la Fracción XXVII “Las demás que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas”....
- En el Reglamento de Justicia Cívica se prohíbe la comercialización y detonación de cohetes en el municipio, pero en otros reglamentos como el Reglamento de Comercialización y Abasto del Municipio de Tlalnepantla no los prohíbe, incluso establece cuotas por uso de piso por su venta a comerciantes autorizados por la Secretaría de la Defensa Nacional, la cuál incluso autoriza a pequeños comerciantes a vender este tipo de productos al menudeo, además de que por ejemplo permite su venta formal al mayoreo en un municipio vecino, precisamente en un centro de abasto especializado en estos productos, como el Mercado de San Pablito, Municipio de Tultepec, Estado de México, (recientemente siniestrado en dos ocasiones en menos de un año); por lo anterior se propone homologar y hacer congruentes los reglamentos municipales en este sentido, ya que si no hay venta, no hay quema, y si no hay quema no hay infractores.
- Las horas de arresto determinadas en el Reglamento son de 1 hora como mínimo y hasta 24 horas como máximo, en esta determinación de sanciones el Municipio renuncia implícitamente a sancionar hasta con 36 horas de arresto a las personas como lo establece la Constitución, las razones parecen ser para no propiciar el otorgar alimentos a los detenidos, que por razones biológicas los requiere toda persona incluso antes de ese periodo, situación contraria en otros municipios y entidades, en donde esta situación está prevista y se ejecuta al otorgar alimentación a los detenidos sancionados con más de ocho horas de arresto, como el caso del Estado de Quintana Roo y el propio Distrito Federal, que incluso destina un centro especializado para cumplir con los arrestos, incluso proporcionando un uniforme a cada detenido mientras cumple con su sanción. Esta circunstancia

debería contemplarse en el Reglamento de Justicia Cívica del Municipio de Tlalnepantla.

- Se debe incluir en el Reglamento de Justicia Cívica la previsión de sancionar a los migrantes o asegurarlos preventivamente en las áreas de aseguramiento correspondientes (celdas) cuando son remitidos a las oficialías calificadoras y se les detiene con motivo de “alterar el orden público o la tranquilidad de las personas” al deambular por el territorio municipal.
- La redacción del Reglamento de Justicia Cívica de Tlalnepantla se debe cambiar en algunos de sus artículos, sobre todo en aquellos donde su redacción establece condiciones de valor subjetivos e imprecisos para determinar conductas (orden público, tranquilidad de las personas, desperdiciar agua, ademanes indecorosos, faltas a la moral ruidos, uso indebido de fachadas, manera ofensiva, manera desconsiderada etc.), que por lo mismo estarían en el terreno de la absoluta discrecionalidad de los oficiales calificadores, de no solo encuadrar las conductas sancionables en las fracciones determinadas como infracciones, sino en interpretar y valorar de acuerdo a su propio entendimiento cada una de las circunstancias y hechos relacionados con esas palabras y conceptos.
- Lo anterior equivaldría a que los oficiales calificadores realizaran tareas equivalentes a las de un Juez y no meramente calificativas, ya que esta función no da margen a este tipo de funciones de interpretación y valoración personal; la calificación en otras tareas administrativas como en los registros públicos de la propiedad entre otros, se enfoca a determinar hechos concretos en circunstancias concretas y no subjetivas como estos casos; o se afina la redacción de las infracciones o se les debería denominar entonces jueces calificadores.
- El Reglamento de Justicia Cívica no incluye en su estructura ninguna norma que coadyuve en el cumplimiento de su objeto en lo relacionado con el uso y aprovechamiento de los teléfonos de emergencia y de las cámaras electrónicas de vigilancia colocadas en distintos puntos del municipio, por lo que se hace necesaria su transformación para incluir aspectos que permitan mejorar la justicia cívica en el municipio, proponiendo que dicho reglamento se revise, actualice y se publique corregido al menos cada año para estar a la vanguardia en la materia.
- Existe en la actualidad una serie de limitantes para aprovechar el uso y los beneficios correspondientes del uso de las cámaras de vigilancia municipal, pero al no proceder las sanciones derivadas de la intervención de la policía por solicitud de los operadores de las mismas, es necesario incluir en el reglamento, que las infracciones podrán ser sancionadas con la presentación del reporte por escrito, telefónico o videograbado, de las conductas detectadas por los operadores de las cámaras de vigilancia municipal, ya que como analizamos, el reglamento vigente no lo permite, ya que exige que los detenidos sean presentados por los policías que

los sorprendieron cometiendo la falta o acudieron a un llamado de auxilio a petición de una parte acusadora.

- En el Reglamento de Justicia Cívica se contempla dentro de su estructura, un Capítulo el VI del Título Tercero, “De los Requisitos, integración, facultades, y obligaciones de las oficialías calificadoras”, en el que se establece la elaboración de constancias informativas por parte del oficial calificador sobre todo de pérdida de documentos y a petición de parte interesada, este capítulo debe suprimirse del reglamento ya que nada tiene que ver con la justicia cívica y con la consecución de los objetivos del reglamento, es una materia ajena a la aplicación de la justicia cívica.
- Al suprimirse del reglamento la estructura de las oficialías mediadoras-conciliadoras, se deberían hacer las provisiones reglamentarias de incluir en su lugar, nuevas oficialías calificadoras en otros lugares del territorio municipal para una mejor cobertura y prestación del servicio de procuración de justicia cívica, al menos tres como se ha sugerido.
- Se propone incluir en las actas de cabildo, la exposición de motivos de los acuerdos, principalmente en las correspondientes a los que expiden ordenamientos de observancia general como los reglamentos, bandos y demás disposiciones similares, para que la población del municipio y los interesados en la materia conozcan la motivación y razones de su expedición.
- El Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, es altamente ineficaz desde el punto de vista jurídico, aunque ampliamente perfectible en los términos de los anteriores análisis, propuestas y conclusiones citadas en el presente trabajo.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México D.F.; 1986.
- 2.- BLANCARTE Roberto; Coordinador; Estado de México: Perspectivas para la Década de los 90; El Colegio Mexiquense e Instituto Mexiquense de Cultura; Toluca, México; 1994.
- 3.- CABRERO Mendoza Enrique; Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaría en Municipios Urbanos de México; Editorial Porrúa-CIDE; México D.F.; 1996.
- 4.- CENTRO Nacional de Estudios Municipales; Gobierno y Administración Municipal de México; Secretaría de Gobernación; México D.F.; 1993.
- 5.- CENTRO Nacional de Desarrollo Municipal; El Municipio Mexicano; Secretaría de Gobernación; México D.F.; 1985:
- 6.- DICCIONARIO Jurídico 2000; Ediciones de Desarrollo Jurídico; México, D.F.; 2000.
- 7.- DICCIONARIO Quillet; México, D.F.;1980.
- 8.- GARCIA Maynes Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho; Editorial Porrúa; México, D.F.; 1998.
- 9.- GARCIA Sánchez José; El Municipio, sus Relaciones con la Federación; Editorial Porrúa; México, D.F.; 1985.
- 10.- GARZA Sergio F. de la; El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno; Editorial Jus; México, D.F.; 1997.
- 11.- GIBSON Charles; Los Aztecas Bajo el Dominio Español 1519-1810; Editorial Siglo XXI; México, D.F.;1991.
- 12.- MARTINEZ de la Serna Juan; Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa; México, D.F.; 1983.
- 13.- MATAMOROS Guillermo; Los Diagnósticos de la Incidencia de Accidentes de Tránsito; Universidad de Costa Rica; San José, Costa Rica; 1994.
- 14.- MONTAÑO Agustín; Manual de Administración Municipal; Editorial Trillas; México, D.F.; 1980.

- 15.- OCHOA Campos Moisés; La Reforma Municipal; Editorial Porrúa; México, D.F.; 1992.
- 16.- OCHOA Campos Moisés; El Municipio: Su Evolución Institucional; Edición de la Colección de Cultura Municipal; México, D.F.; 1987.
- 17.- OLMEDO Carranza Raúl; Las Nuevas Reformas y Adiciones al Artículo 115; Revista Crónica Legislativa; H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura; México, D.F.; 2000.
- 18.- RENDÓN Huerta – Barrera Teresita; Derecho Municipal; Editorial Porrúa; México, D.F.; 1985.
- 19.- SERRA Rojas Andrés; Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México, D.F.; 1979.
- 20.- SERRA Rojas Andrés; Liberalismo y Constitución; Editorial Porrúa, México, D.F.; 1983.
- 21.- TENA Ramírez Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa; México, D.F.; 1995.
- 22.- UGARTE Cortes Juan; La Reforma Municipal; Editorial Porrúa; México D.F.; 1997.

## **LEGISLACION CONSULTADA**

Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz.

Código Administrativo del Estado de México.

Código Penal del Estado de México.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México.

Reglamento del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México.

Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz.

Reglamento de Tránsito del Estado de México.

## **OTRAS FUENTES DE INFORMACION**

Boletines Informativos del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.

Conteo Nacional de Población y Vivienda 2005; Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; México; 2006.

Diario Oficial de la Federación; 19 de Noviembre de 2003.

Gaceta del Gobierno del Estado de México; 26 mayo de 2006.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores; LIX Legislatura; 30 de marzo de 2004.

Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla 2006-2009.

Sistema Nacional de Información Municipal; Instituto Nacional del Federalismo; Secretaría de Gobernación; México; 2005.

Sitio de Internet: [www.tlalnepantla.gob.mx](http://www.tlalnepantla.gob.mx).

Sitio de Internet: [www.ssalud.gob.mx](http://www.ssalud.gob.mx).

## **GLOSARIO**

Reglamento.- Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz, publicado el 3 de junio de 2005.

Titular de Oficialías.- Jefe del Departamento de Enlace con Oficialías del Registro Civil y Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras.

Infractor.- Ciudadano que infringe el Reglamento de Justicia Cívica incurriendo en alguna de las hipótesis de las fracciones del artículo 33 de ese ordenamiento legal.

Presunto Infractor.- Persona a la cual se le atribuye o imputa el acto u omisión previsto como infracción administrativa.

Remisión.- Documento que acredita la presentación de un presunto infractor, por parte de un elemento de seguridad pública municipal o estatal, por haber cometido una infracción administrativa.

Infracción Administrativa.- Conducta de acción o de omisión previsto y sancionado por el Reglamento de Justicia Cívica.

Calificación.- Análisis de la conducta imputada al presunto infractor, que culmina con la determinación del Oficial Calificador, ya sea imponiendo alguna sanción o determinado la improcedencia del caso.

Sanción.- Castigo que se le impone a un infractor y que puede consistir en Amonestación, Multa o Arresto.

Falta Administrativa.- Conducta de acción o de omisión que sanciona el artículo 8 en sus diferentes fracciones del Reglamento de Justicia Cívica.

Oficial Conciliador Calificador.- Autoridad Administrativa competente para la aplicación del Reglamento de Justicia Cívica.

Oficial Secretario.- Autoridad que firma y autoriza las actuaciones del Juez Calificador.

Recibo de Pago.- Documento que expide la Tesorería Municipal y que se le entrega al infractor una vez que paga su multa.

Conmutación.- Es la sustitución de una sanción de arresto o multa por la de Amonestación.

Indulto.- Es la anulación de la sanción de arresto.

Areas de Seguridad.- Lugar donde los infractores compurgan la sanción de arresto.