



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**“NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCES DE LAS OFICIALÍAS  
MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS DEL  
MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS”**

**TESIS  
QUE PRESENTA**

**ANTONIO KARIM GARCÍA NOGUEZ**

**No. DE CTA. 09452648-6**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO**

**ASESOR DE TESIS: LIC. ENRIQUE M. CABRERA CORTÉS**

Mayo, 2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

gradezco a mi Padre Celestial, por la bendición de la vida y el conocimiento de su verdadero evangelio en mi juventud, por su guía divina y la paz que me da el saber del Plan de Salvación.

A Rosalba, el amor de mi vida, con quien me he sellado por tiempo y eternidad y comparto mi existencia, gracias por haberme acompañado durante estos años con tu comprensión, respaldo y aliciente para superarme y por tenerme confianza para formar parte tuya.

A Juan Antonio Karim, Sheila Esther y Jared Samuel, quienes son mis hijos y que con sus sonrisas, abrazos y besos me han inspirado a ser un mejor padre para ellos.

A Carmen y Antonio, porque como padres proporcionaron la mejor herencia que le pudieron dar a su hijo, una educación y un hogar en el que siempre conté con su apoyo.

A mis hermanos, abuelos, tíos y a mis suegros, porque siempre encontré en ellos un respaldo en el cumplimiento de mis estudios y por el consejo sabio que siempre me dieron.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I

#### MARCO HISTÓRICO CONCEPTUAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1. Algunos antecedentes extranjeros del Municipio.....	1
1.2. Los Primeros Municipios en México.....	10
1.2.1. La Organización del Municipio en la Colonia.....	24
1.2.2. El Municipio en el Siglo XIX.....	33
1.2.2.1. Constitución Política de la Monarquía Española de 1811.....	36
1.2.2.2. Constitución de Apatzingán de 1814.....	41
1.2.2.3. Constitución de 1824.....	42
1.2.2.4. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	44
1.2.2.5. Las Bases Orgánicas de 1843.....	47
1.2.2.6. Constitución Liberal de 1857.....	47
1.2.2.7. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.....	49
1.2.3. El Municipio en el Siglo XX.....	50
1.2.3.1. Gobierno de Porfirio Díaz.....	51
1.2.3.2. Constitución de 1917.....	53
1.2.3.3. La reforma constitucional de 1983.....	62
1.2.3.4. La reforma constitucional de 1999.....	64
1.3. El Municipio en la actualidad.....	68
1.3.1. Concepto.....	76
1.3.2. Los órganos que lo integran.....	80
1.3.2.1. El Ayuntamiento.....	80
1.3.2.2. El Cabildo.....	82
1.3.2.3. Los Regidores.....	84
1.3.2.4. El Síndico.....	86

## CAPÍTULO II

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

2.1. La Autonomía del Municipio en México.....	91
2.1.1. Autonomía Fiscal.....	103
2.1.2. Autonomía Política.....	104
2.1.3. Participación a los Municipios.....	105
2.2. La Administración Pública.....	107
2.2.1. La Organización Administrativa.....	109
2.2.2. La Centralización.....	110
2.2.3. La Descentralización.....	112
2.2.4. La Desconcentración.....	113
2.3. La Administración Pública Municipal. Concepto.....	115
2.4. El Municipio de Ecatepec de Morelos.....	118
2.4.1. Apuntes Históricos.....	118
2.4.1.1. De la Encomienda al Ayuntamiento.....	125
2.4.1.2. Se consolida como Municipio.....	128
2.4.2. Aspectos Geográficos.....	130
2.4.2.1. El Escudo de Ecatepec de Morelos.....	132
2.4.3. Aspectos Socioeconómicos.....	133
2.4.4. Estructura orgánica.....	138
2.4.4.1. Autoridades Auxiliares.....	144
2.4.4.2. Regionalización Política.....	145
2.4.5. Ubicación de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras dentro de la estructura del Municipio.....	146
2.4.6. Su marco jurídico aplicable.....	148

**CAPÍTULO III**  
**LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y**  
**CALIFICADORAS DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS.**  
**ASPECTOS GENERALES**

3.1. Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras del Municipio de Ecatepec.....	149
3.1.1. Descripción.....	149
3.1.2. Objetivo jurídico y social.....	151
3.1.3. Justificación.....	155
3.1.4. Su estructura.....	156
3.1.5. Requisitos legales para ser Oficial Mediador-Conciliador y Calificador.....	159
3.1.6. Atribuciones legales.....	162
3.1.7. Las atribuciones de los Oficiales Mediadores-Conciliadores y Calificadores.....	167

**CAPÍTULO IV**  
**PROBLEMÁTICA JURÍDICA Y SOCIAL EN MATERIA DE JUSTICIA**  
**ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS,**  
**EN EL ESTADO DE MÉXICO**

4.1. Concepto de falta administrativa.....	171
4.2. Concepto de delito.....	173
4.3. Diferencia entre falta administrativa y delito.....	177
4.4. La justicia administrativa.....	179
4.4.1. Los medios alternativos de solución de conflictos.....	194
4.5. La mediación. Concepto.....	195

4.6. La conciliación. Concepto.....	196
4.7. Importancia jurídica, social y alcances de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras del Municipio de Ecatepec.....	205
4.8. Los principales problemas jurídicos y sociales en materia de justicia administrativa en el Municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México.....	207
4.8.1. Los menores infractores.....	207
4.8.2. Las personas extraviadas.....	215
4.8.3. Las personas indigentes.....	217
4.8.4. Las personas ebrias.....	220
4.8.5. Los homosexuales.....	221
4.8.6. La prostitución.....	223
4.8.7. Las actas informativas o circunstanciadas de hechos.....	225
4.9. Propuestas.....	226
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>229</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>235</b>

## **INTRODUCCIÓN.**

El presente trabajo de investigación reúne los conocimientos y experiencias adquiridas durante varios años de ejercicio profesional en el ámbito de la justicia administrativa en el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, tiempo en el que he colaborado con mi Municipio en este importante rubro que involucra a la población y a sus constantes y variados problemas diarios.

Estoy cierto de que esta investigación documental me da una excelente oportunidad para demostrar a mi Alma Mater y a la sociedad, los logros, conocimientos y experiencias adquiridas a lo largo del desarrollo profesional en este importante ámbito, ya que me permite vincular mi experiencia teórica y práctica con el proceso de titulación, lo que brinda a todo egresado la oportunidad de retribuir en poco lo que la Universidad Nacional Autónoma de México nos ha dado.

El objetivo del presente trabajo de investigación teórico-práctico es por una parte, explicar la naturaleza, estructura, ubicación y alcances de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras del Municipio de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México, así como establecer sus atribuciones en materia de justicia administrativa, pero además, explicar otras nuevas que tienen relación con Instituciones jurídicas heterocompositivas de solución de controversias que tienen lugar constantemente entre la población y donde el titular de la oficina referida actúa para conciliar o mediar el conflicto y así dar una solución expedita y oportuna para las partes.

Otro objetivo de este trabajo es demostrar que dentro del marco jurídico aplicable a estas oficinas encargadas de administrar justicia administrativa existen serias lagunas y deficiencias que sólo pueden ser vistas en la práctica diaria y que dificultan el servicio público y la respuesta que la ciudadanía espera de las mismas. Tal es el caso en tratándose de menores



infractores de la multa que se impone y que debe ser cubierta por los padres, las actas informativas en las que la ley no señala si son de hechos o circunstanciadas, en cuanto a los indigentes y personas adultas mayores en las que la ley no dispone a dónde se les debe canalizar. De la misma manera sucede con las personas con alto grado de alcohol o que se encuentren bajo los efectos de alguna sustancia enervante, el ejercicio de la prostitución y las personas indigentes, las cuales representan un serio problema ya que no se sabe a dónde canalizarlas para su atención y en muchos de los casos, de una acción rápida depende su vida, ya que hay muchas de estas personas que se encuentran enfermas y requieren de atención médica urgente. Estos son sólo algunos de los problemas que se presentan diariamente en las Oficialías mediadoras-Conciliadoras y calificadoras del Municipio de Ecatepec, el cual se asienta en una zona de alta concentración demográfica y popular, por lo que los requerimientos de justicia administrativa son muchos y variados.

La presente investigación teórico-práctica, se justifica plenamente ya que obedece al ejercicio profesional que he tenido la fortuna de llevar a cabo en materia de justicia administrativa en uno de los Municipios más poblados e importantes del Estado de México, Ecatepec de Morelos, donde los problemas en este campo son muy bastos y requieren de instrumentos jurídicos y acciones más efectivas en aras de poder satisfacer las necesidades sociales. Es por esto que en la presente investigación de orden teórico-práctica, explicaré la importancia que tienen las oficialías Mediadoras-Conciliadoras y calificadoras del Municipio, así como su estructura y atribuciones en el campo de la justicia administrativa, haciendo especial señalamiento de los principales problemas que día a día tengo que afrontar y resolver.

Es por ello, que en el capítulo primero retomo los antecedentes históricos del Municipio en general, desde las primeras concepciones que se tienen en México, pasando por la figura adoptada en la Conquista, así como el concepto que cada una de las Constituciones de México han manejado, sin

olvidar claro, la conformación de los propios ayuntamientos, así como las últimas reformas constitucionales más significativas de 1983 y 1999.

En el capítulo segundo, por método se abordan el tema de la autonomía municipal, en sus diferentes vertientes tanto política, fiscal y administrativa, para posteriormente pasar al centro de nuestro trabajo que es el propio Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, en el que se analizó desde su origen hasta su complejidad actual.

Es el capítulo tercero, en el que de manera total se establece la naturaleza jurídica de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras de éste municipio, por conducto del cual se podrán identificar desde sus funciones básicas, hasta los requisitos de su conformación, los alcances en cuanto a sus facultades y la diversificación de las mismas dentro del territorio municipal de Ecatepec de Morelos.

Finalmente, el capítulo cuarto contiene el planteamiento del problema que se investiga, los desafíos que tiene dicha función, así como la hipótesis de mi tesis, en el que se llegan a diversas conclusiones para emitir la tesis que propongo, así como las alternativas de soluciones para la función de mediación-conciliación y calificación de faltas administrativas de dichas Oficialías, con el propósito de eficientar el desarrollo jurídico y prestación del servicio de dichas unidades de la administración pública municipal, haciendo constar también un apartado de conclusiones para la mejora continua de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

Para la realización de esta investigación se han utilizado los siguientes métodos: el histórico, comparativo, inductivo, deductivo, jurídico y la técnica de investigación documental y de campo, mismos que fueron desarrollados a lo largo del presente trabajo.

# **CAPÍTULO I**

## **MARCO HISTÓRICO CONCEPTUAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

### **1.1. ALGUNOS ANTECEDENTES EXTRANJEROS DEL MUNICIPIO.**

Consideramos que resulta necesario referir los antecedentes más significativos del Municipio como Institución en el derecho extranjero y en nuestro país, ya que se trata de una organización jurídica y política que constituye en mucho, la base de nuestro país.

Iniciaremos con el Derecho Romano, cuna de la civilización actual y sustento de nuestro sistema jurídico.

Durante tres siglos del poder Romano ejercido sobre las tierras conquistadas se desarrolló el sistema municipal y la autonomía de las ciudades con cierta independencia, sin embargo se encontraban sujetas bajo el Imperio Romano.

Existen teorías de que en esa época no todas las ciudades se encontraban organizadas en la forma municipal, pues también existían ciudades libres, federadas y estipendiarias. En la antigua roma se dice que existieron 21 municipios, 4 ciudades federadas, una gran mayoría de estipendiarias. Debido al gran desarrollo que tiene el espíritu municipal en España, los romanos se ven obligados en concederles ciertos privilegios entre los cuales se encuentran:

1. La formación de las Curias que eran pequeños senados compuestos por un número de Decuriones o Curiales.
2. Los *Decumbiros* que eran una especie de Magistrados o Cónsules puestos a su frente.

Con la invasión Visigoda se trasfiere el poder del municipio a manos de los militares y se crearon dos nuevas instituciones:

1. El *Placitum* que era la reunión judicial de los hombres libres.

2. El *Conventus Publicus Vicinorum* que fue una asamblea integrada por igual forma que el *Placitum* y no tenía funciones judiciales, sino administrativas en lo relativo a problemas locales.

El culto doméstico mantuvo unida a la familia a pesar de la evolución que poco a poco tuvo su forma de gobierno hasta que se constituyó la *Gens*, que era el grupo de familias que se asociaban en un mismo culto cuyo juez y sacerdote era su gobernante; la *gens* era una organización política integrada por individuos relacionados por lazos de sangre.

Con la desaparición de las *gens* y las tribus los patricios y los plebeyos empezaron a depender de la comunidad superior que formaba la ciudad; con todo esto se dio el nacimiento de la autoridad diferente a la religiosa y se creó el interés público. Con la transformación de la familia a política y el derecho tuvieron otro tipo de jerarquía frente a los pueblos.

La aparición e institucionalización del Municipio se da dentro de la comunidad de los plebeyos al establecerse 10 *tribuni plebis* junto con dos *aediles plebis*, quienes se encargaban de la policía urbana fueron los custodios de los derechos e intereses de la plebe; uno de los principales legados de éstos, fue la introducción de la votación secreta. Fue así como surgieron los primeros ediles. Con la adopción de los Tribunos, la participación de los plebeyos fue impulsada. El Plebiscito fue adoptado por los plebeyos a través de la *Comitia Tributa* que eran comicios especiales en los que se adoptaban acuerdos independientes respecto de cuestiones públicas estos acuerdos eran llamados *Plebiscita*. A este respecto, el autor Pedro Gómez de la Serna dice: “...que eran los decretos de la plebe votados a propuesta de uno de sus tribunos, vinieron por el contrario a ser la principal fuente de derecho

*civil positivo y, no diferenciándose en los efectos de las leyes, llegaron a confundirse con ellas y a llevar sus nombres.”<sup>1</sup>*

Los decretos dictados mediante el plebiscito por la plebe y los senato-consultos, fueron los que subsistieron por mucho tiempo en Roma, razón por la cual se dividió la sociedad en plebeyos y patricios.

El ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de su participación en la toma de decisiones a través del plebiscito fue un fenómeno político que se adoptó en el pueblo romano, a través de varias discusiones se lograron poner de acuerdo en que los legisladores serían patricios, pero el código antes de ser promulgado debería ser conocido y aprobado por todas las clases sociales, con ello se logró poner en vigor las Doce Tablas que marca toda una época del derecho romano. La ciudad regulaba las funciones de la vida municipal mediante la integración de diferentes cargos:

1. Tribunales militares, que tenían el mando del ejército, la presidencia del Senado y la jurisdicción civil.
2. Cuestores, encargados de la custodia del tesoro público.
3. Censores, cuya función era la de administrar la hacienda pública, realizar los censos de la ciudad.
4. Ediles plebeyos, comisionados de limpieza de calles, abastecimiento de víveres, conservación de templos, monumentos, pesas, medidas, precio y calidad de artículos de consumo, vigilancia de mercados, caminos y puentes, entre otros.

El origen de la figura del Municipio tiene lugar en la historia de la constante lucha que tuvo presencia entre los patricios y los plebeyos. Agrega el autor que: *“En efecto, de esta lucha surgieron primero los tribunales de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles*

---

<sup>1</sup> GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro. Cit. por OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Editorial FOMUN. México 1981, p.54.

*plebeyos de la época de los cuestores, regularizaron las funciones municipales y luego, los ediles curules habían de consolidar la existencia de los primeros ayuntamientos.”<sup>2</sup>*

La lucha entre patricios y plebeyos tenía como fin el que los patricios obtuvieran el poder político y para los plebeyos el obtener el derecho al poder político, en un principio la vieron como un acto de defensa para subsistir y posteriormente se dieron cuenta que mediante ella podrían obtener el imperio de las ciudades. “Majestatem Populi Romani Comiter Conservato” era la fórmula mediante la cual se estableció la independencia de las ciudades aliadas con respecto a las ciudades dominadoras.

Debido a que la libertad municipal y el imperio Romano eran inconciliables, las ciudades libres recibían órdenes de Roma, pagaban impuestos a los publicanos, sus magistrados rendían cuentas a los gobernadores de la provincia; con todo esto se pedía una independencia municipal o dejaría de existir. Las ciudades que mantuvieron el régimen municipal se les denominó Municipia, entre ellos había diferentes categorías:

- a. Municipia Foederata. Los que tenían derecho a la ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa.
- b. Municipia Cerita. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana

Con el tiempo, el Derecho Romano había de lograr la igualdad de los municipios en cuanto se refiera a sus derechos y a su organización.

A pesar de todo; existen diferentes autores que sostienen teorías diversas sobre la organización e integración del Municipio romano, sin embargo tomaremos uno como referencia que es el que señala Moisés Ochoa Campos en su libro “El Municipio y su evolución institucional”.

---

<sup>2</sup> Ibid, P.56.

#### Clases de Municipios:

1. Optimo jure. Municipios con derecho completo.
2. Civita con mercium, connubium sine sufragio. Municipios con sólo parte de derechos.
3. Municipio con derecho a conservar su legislación.
4. Fundi-facti. Municipio que adoptaron la legislación romana.

#### Elementos constitutivos del Municipio Romano:

1. El territorio.
2. El pueblo que se reunía en asamblea general.
3. La Curia o cuerpo deliberante.

#### Integración de las Magistraturas:

1. Los Diunviro, órgano colegiado con facultades legislativas.
2. Los Ediles, quien guardaba la seguridad, la higiene, las costumbres y con funciones de policía.
3. El Defensor Civitatis, quien defendía a los contribuyentes y supervisaba las rentas.

#### Características del Municipio Romano:

1. Esencialmente urbano.
2. Poseedor de una doble personalidad, de público y como persona jurídica.
3. Ser democrático.
4. Ser autónomo.

Pasando a la cultura helénica, podemos advertir los siguientes datos. El pueblo griego se encontraba dividido en tres ramas: unos eran los dorios, los segundos los eolios y por último los jonios, todos ellos se encontraban en las ciudades de Atenas, Esparta, Corinto, Argos, Megara, Tebas, Efeso y Mileto. A diferencia de la cultura romana, en la ciudad o polis

griega se componía de dos partes: la ciudad alta “Acrópolis” que se encontraba edificada en una meseta, y la ciudad baja que se extendía en una llanura.

Durante muchos años la ciudad guardó la personalidad religiosa y civil de las Tribus, de las Patrias y de las Familias.

En esta cultura la religión fue la razón de existencia de la forma de gobierno, por ello ésta, fue el primer Derecho Constitucional de sus habitantes, además de que por medio de la religión se formó la ciudad como la primera institución sociopolítica. Importante fue la trascendencia que tuvo la religión en el desarrollo de esta cultura: *“La religión fijaba las fechas en que los ciudadanos debían reunirse en asambleas. Los atenienses las comenzaban con un acto religioso y la tribuna tenía carácter sagrado, por lo que los oradores debían llevar una corona sobre sus cabezas e iniciar sus discursos invocando a los dioses. La ciudad, como comunidad social, comenzaba a ejercer una gran influencia en las costumbres de sus miembros.”*<sup>3</sup>

Tanto el ejército como la educación mantenían un carácter municipal, por un lado la educación se encontraba a cargo de los particulares quienes de esta manera contribuían al gasto de la ciudad; Platón decía: *“Los padres no deben ser libres de enviar o no enviar a sus hijos a casa de los maestros que la ciudad ha escogido, pues los niños pertenecen menos a sus padres que a la ciudad”*. En cuanto al ejército se refiere, también mantenían un carácter municipal, pues defendían a su ciudad.

En Grecia se constituye la Polis (Ciudad-Estado) que era la organización política suprema integrado por los municipios, también se refería a la organización política, por ello de esta palabra deriva la de Política.

A la constitución de la Polis se le atribuyeron tres elementos inseparables los cuales son el primer antecedente de lo que ahora conocemos

---

<sup>3</sup> Ibid. p. 39.



como Soberanía: 1. la libertad, 2. la autarquía (autosuficiencia e independencia de la polis) y 3. la autonomía. Aristóteles dio una definición de autarquía *“suficiencia, independencia, estado del que se basta a sí mismo.”*

En cuanto se refiere a la autonomía, se puede agregar que en la forma de gobierno de religión municipal, la autonomía era un carácter imprescindible, ya que a pesar de la cercanía geográfica que existía entre las fronteras, los términos sagrados eran las fronteras verdaderas que separaban a cada municipio. Como se sabe, cada ciudad mantenía su propio código y su justicia soberana. La ciudadanía y el derecho Público fueron una de las victorias que tuvo la autonomía municipal, con ello se fueron estableciendo alianzas ente diferentes municipios y dieron nacimiento a las Federaciones que se encontraban gobernadas por las mismas leyes pero con su soberanía interior.

Los clientes existían en toda Grecia, fueron quienes organizaron la segunda revolución teniendo como conclusión la desaparición de la organización patriarcal. Salón fue el encargado de dar solución al conflicto y puso en vigor una constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte en las asambleas del pueblo y de ocupar las magistraturas, reconoció el derecho a la propiedad, suprimió los términos sagrados y dividió a la sociedad en 300 gens, en 1 fatrias y en 4 tribus. Aristóteles definió a este acto de Salón como que *“puso término a la esclavitud del pueblo”*; con todo esto apareció el municipio sociopolítico como asociación de vecindad.

*“La Polis había quedado dividida en tribus, que eran las que formaban la alianza que constituía a la ciudad y las tribus a su vez, estaban divididas en los nuevos Demos, que son los actuales municipios. Del ejercicio de los derechos del ciudadano a través de su organización en Demos, como célula democrática, deriva la palabra Democracia –del griego démos: pueblo y*

*Kratos: autoridad, o sea, gobierno en el que el pueblo ejerce la soberanía- que significa el gobierno del pueblo.”<sup>4</sup>*

La ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal; en materia política, es el sistema que concede mayores libertades al hombre, de ahí en adelante el interés público fue el motor de los gobiernos de las ciudades. Las leyes podían ser reformadas a través de un procedimiento en el que los Tesmotetas proponían la reforma al senado quienes sometían a consideración del pueblo y en una asamblea daban a conocer los proyectos sin que fuesen discutidos.

El régimen familia como base de la sociedad, el sufragio, el principio de soberanía popular, el interés público, la responsabilidad de los funcionarios, fueron la herencia de la Polis que dejó a la sociedad política de hoy.

En el siglo V a. de C. Atenas alcanzaba la cúspide de su curva evolutiva, la religión, el derecho, el gobierno y todo era municipal. Por otra parte, el pueblo romano es considerado en muchos aspectos semejante al griego, pues mientras que Grecia se desarrollaba con plenitud la organización municipal, en Italia iba surgiendo un movimiento similar, en el que las características del régimen patriarcal en Italia, son similares al patriarcado en Grecia.

Su religión estaba regulada por un patriarca que era el sacerdote supremo, igual que en Grecia, las familias de Italia se unieron para formar las curias, posteriormente las tribus y posteriormente se integra la federación de tribus.

La población de la península Itálica se dividía en tres pueblos que integraban la nacionalidad romana: los latinos, los sabinos y los etruscos,

---

<sup>4</sup> Ibidem. P. 45.

cada una de ellas se subdividía en 10 curias y cada curia en 10 decurias; con la confederación de estas tres tribus se integró la ciudad romana.

Al igual que sucedía en Grecia, la ciudad creada por los Latinos era la asociación religiosa y política de las curias y de las tribus: entre los cantones más legendarias se encontraban Alba, Preneste o Palestrina; tusculum o Frascati, y tibur o Tívoli.

El jefe de los asuntos comunes era un Rey elegido ente ciudad y que en el inicio de su imperio sus principales funciones eran las de ser el jefe, juez, capitán supremo y sacerdote. Tenemos así que: *“...la raleza fue hereditaria, pero cuando los reyes intentaron emanciparse de la autoridad del Senado, los patres respondieron asesinandolos y aboliéndola... Entonces los patres iniciaron una inteligente maniobra que consistió en hacerla electiva. El rey fue puesto por el Senado, confirmado por la asamblea de las curias y proclamado por los augures. A partir de entonces, el rey únicamente tuvo carácter religioso y para que ejerciera el poder político, imperium o sea la plenitud de poder; necesitaba que por decreto especial ... le confiriesen esta facultad.”*<sup>5</sup>

En España, antes de la aparición del Municipio Romano existió otra forma de gobierno en la que los pueblos se encontraban aislados unos de otros, se organizaban es un sistema patriarcal que eran los jefes de las Tribus, ellos se encontraban facultados para decidir los asuntos que afectaban en una manera mas particular; mientras que los problemas más importantes que afectaban a la tribu era resuelto por las Asambleas de las Tribus.

---

<sup>5</sup> Ibidem. P. 51.

## 1.2. LOS PRIMEROS MUNICIPIOS EN MÉXICO.

Ahora hablaremos brevemente sobre el origen y desarrollo del municipio en México.

El nacimiento del Municipio mexicano, así como los diferentes papeles que vino desempeñando a lo largo de la historia nos han permitido tener una amplia perspectiva del cambio que deberá sufrir el Municipio en el futuro; por tal motivo es importante conocer sus orígenes, su evolución y todas aquellas circunstancias que se dieron alrededor de su institucionalización en nuestro país.

Han existido dos hipótesis que fundamentan el origen del Municipio:

1. La lus naturalista que afirma que el municipio se deriva del derecho natural como una necesidad humana.
2. La Positivista según la cual el municipio es producto de la ley, no teniendo nada que ver con las necesidades de un grupo social.

La actividad administrativa del municipio surge antes que los estados y las naciones.

La semilla más fortificante del municipio fue sembrada en las ciudades antiguas en las que existía la necesidad de un sistema de gobierno regulado a través de leyes que administraran los bienes y servicios otorgados a los habitantes, así como la reglamentación de la vida social.

Entre las diversas culturas que habitaron lo que hoy es México, se encontraban los Tarascos, los Zapotecas, los Chichimecas, los Mayas y los Aztecas; grupos pequeños unos y de gran extensión otros que contaban con una organización política y jurídica importante y que dejaron un gran legado al México actual. El autor José Luis Lorenzo señala sobre los aztecas: *“Los aztecas eran un Pueblo que provenía de un lugar mítico llamado Aztlán que se*

*creo está situado en una isla en las Costas de Colima en el Océano pacífico y que según los historiadores dicen que no eran más de doscientas personas al llegar al Valle de México”.*<sup>6</sup>

Dentro de esta etapa, anterior a la Conquista, se pueden encontrar excelentes antecedentes de formas de asentamientos de esos pueblos, constituyendo la base o soporte del actual Municipio.

La organización social que imperó en la etapa precortesiana, parece responder exactamente a los mismos moldes que, determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras culturas o civilizaciones, aunque, lógicamente, adoptando las características propias de cada lugar.

Dice el autor Moisés Ochoa Campos acertadamente que: *“Nuestra organización social y política en aquellos tiempos, descansaba en el clan y en la tribu.... el Imperio azteca no era sino una confederación de tribus, cuyos patrones típicamente americanos, todavía se hallaban presentes a fines del siglo pasado en ciertas tribus norteamericanas. México, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas, sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes. El llamado Nuevo Imperio Maya, con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapán, se encontraba en idéntica situación; como también lo estaba la Confederación del valle de Puebla formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan”.*<sup>7</sup>

Se desprende de las palabras del autor que la forma de organización más importante desde el punto de vista social, fue la tribu, llegándose a integrar verdaderos Estados tribales. Esas tribus altamente

---

<sup>6</sup> LORENZO, José Luís. Historia General de México. Tomo III. Editorial Harla, México, 1990, p. 45.

<sup>7</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1985, p. 31.

desarrolladas, integraban confederaciones, sobre los principales núcleos que no llegan a conculcar o violar los derechos de otras, por lo que había un respeto de independencia de cada una de ellas. Los jefes de las tribus eran electos por los consejos de sus respectivas tribus, lo que indica y comprueba la existencia de una práctica electiva, aunque limitada a los Consejos de Jefes, pero, era, de todos modos, una práctica democrática incipiente. El autor Aguirre Beltrán, citado por Moisés Ochoa Campos advierte lo siguiente: *“En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja, ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que lo hacían descender de un mítico antepasado común”*.<sup>8</sup>

El clan era la piedra angular de la institución tribal. Este grupo formaba precisamente la comunidad, esto es, la célula social de ese tiempo, por lo que la doctrina concluye que el municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico. El mismo autor Aguirre Beltrán añade que: *“La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras, recibió de los nahuas la denominación de calpulli”*.<sup>9</sup>

El *calpulli* ha sido una Institución social comparada con la gens griega o el clan escocés, determinando la relación existente entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado. Para el autor Thompson, el *Calpulli* era: *“... una modalidad del clan, pero no geográfico, ni puramente aglutinado por los vínculos domiciliarios. Se trata de un tipo de clan, estructurado sobre las*

---

<sup>8</sup> Ibid. p. 32.

<sup>9</sup> Idem.

*relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es, por ello, un auténtico clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario*".<sup>10</sup>

Durante muchos años, el *Calpulli* constituyó, un verdadero foco de convivencia y era, desde el punto de vista administrativo, la célula de organización; económicamente, era la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción. Aguirre Beltrán retoma la opinión de los Cronistas españoles quienes lo definían de esta manera: *"El calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular"*.<sup>11</sup>

La doctrina señala que el *Calpulli* es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de Municipio primitivo y rural. El *Calpulli* era, contrario a la gens griega, una alianza familiar la cual contaba con una forma de organización interna administrativa y con un gobierno propio: la del Consejo. Éste era la expresión del poder social de esa época, aunque, emanado de la alianza familiar de familias emparentadas.

El Consejo se integraba por los jefes de las familias, los cuales eran ancianos, llamados "indios cabezas", los cuales intervenían en los asuntos que requerían una decisión trascendente.

El Consejo del *Calpulli* designaba a los funcionarios como eran:

a) El *teachcauh*, o pariente mayor, quien tenía el rango más alto. Debía ser una persona prominente y hábil para defender y amparar los intereses de la colectividad. Se elegía vitaliciamente y a su muerte se designaba a otro. Se escogía a la persona más hábil, sabia y de edad avanzada, ya que ello era símbolo de sus capacidades y experiencia.

---

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Ibid. p. 33.

En el *teachcauh*, estaba la administración, con funciones similares a las del alcalde actual. Se encargaba del régimen comunal agrario, el trabajo o labores de los miembros del *Calpulli*, el producto de las tierras, cuidaba de la conservación del orden y de la impartición de justicia, así como del culto a los dioses y antepasados. Dice Aguirre Beltrán que: "... era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal formaba parte del consejo tribal".<sup>12</sup>

Otro funcionario, aunque de menor importancia era el *tecuhtli*, quien desempeñaba un puesto por cargo de elección, en méritos a los hechos de guerra, pero, no se heredaba su investidura. Era en efecto, el jefe militar del *Calpulli* y tenía entre otras funciones las siguientes: Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes del *tepochcalli*, capitaneaba a las tropas en las batallas, en él recaía el honor de dirigir la sagrada insignia del linaje en las acciones bélicas.

Otros funcionarios del *Calpulli* eran los siguientes: Los *tequitlatos*, encargados concretamente de dirigir el trabajo comunal, los *calpizques* o recaudadores del tributo, los *tlayacanques* o cuadrilleros, los sacerdotes, médicos y hechiceros, a quienes se encargaba la seguridad psicológica del grupo. Funcionarios de menor importancia eran estos: Los *tlacuilos*, escribanos o pintores, que llevaban la cuenta de los hechos del *calpulli*, así como los acontecimientos históricos o legendarios, la propiedad de la tierra, etc., los *topiles* que ejercían los oficios relativos a la gendarmería.

En términos generales, las características de los funcionarios del *Calpulli* eran según el autor Moisés Ochoa Campos: la permanencia vitalicia de los encargos, la deposición del encargo, por el Consejo, si existía motivo grave, el carácter electivo de sus designaciones, la restricción electiva, que sólo permitía a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos de linaje, la

---

<sup>12</sup> Ibid. p. 34.



excepción respecto de los *topiles* (nuestros hijos) que no eran escogidos entre los jefes de familia.

La historia habla también del *calpullec* o *chinancallec*, un funcionario de menor importancia, cuyas funciones se limitaban a las cuestiones judiciales, policíacas y administrativas

Los *Calpullis*, estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los que estaban el lenguaje común, el linaje común que los ligaba a través de sus clanes, costumbres o idiosincrasia, etc.

La tribu era una liga de *Calpullis*, mientras que el consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada *Calpulli*. El consejo elegía por una vida al *Tlatoani* (el que habla) o gobernador de la tribu y al *tlacatecuhtli* (el jefe de los hombres) o jefe militar, personificando el poder central.

En los aztecas, la propiedad de las tierras estaba plenamente diferenciada, por ejemplo, había tierras que pertenecían estrictamente al gran señor *Tlatoani*. Dice la autora Guadalupe Rivera Marín que: *“Eran tierras propiedad del gran señor Tlatoani, destinadas a su servicio. Las podían trabajar los meyeques y los esclavos a su servicio. Estas tierras estaban sujetas a derechos hereditarios y se encontraban en posesión de los señores de diversos señoríos o reinos, los cuales podían disponer de ellas en uso y abuso de las mismas”*.<sup>13</sup>

La autora Martha Chávez Padrón apunta por su parte que: *“Observamos que entre los Aztecas solamente el señor podría disponer de la tierra como propietario y de esta manera ejercer el derecho de usar, el fruto y disponer de la cosa. Podría dejar la cosa para sí o repartirla entre los principales. El primer caso recibía en nombre de Tlatocalli (tierra del Rey), las*

---

<sup>13</sup> RIVERA MARÍN, Guadalupe. *La Propiedad Territorial en México*. Editorial Siglo XXI, México, 1983, p. 167.

*del segundo tipo se llamaban Pillalli (Tierra de Nobles). Asimismo, podríamos establecer que las tierras destinadas al mantenimiento de los servicios públicos se les denominaba Mitchinalli, las tierras Conquistadas; Tlatocamilli que servían para sufragar gastos de la casa del supremo Señor, las llamadas Ahutlali que en parte se repartían a la nobleza y las demás quedaban en manos de los pueblos sojuzgados y la propiedad comunal llamada Calpullalli o Calpulli”.*<sup>14</sup>

Otra división de las tierras era las que estaban destinadas a los militares. La autora Martha Chávez Padrón dice que: *“Milchimalli, estas tierras estaban destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempos de guerra las cuales se llamaban Milchimallis o Cacalomilli, según la especie de víveres que daban”.*<sup>15</sup>

Otras tierras más dignas de ser comentadas eran las dispuestas a la clase sacerdotal. Dice Guadalupe Rivera Marín: *“Teopaniatli o Teotlalpan, tierras destinadas por el Tlatoani o sea la persona encargada de distribuir la tierra, para el mantenimiento de los sacerdotes y del culto religioso. Las trabajaban los Mayeques o vasallos aparceros y se cultivaban bajo la dirección de los sacerdotes”.*<sup>16</sup>

Dentro de la Institución del Calpulli es importante señalar que la fundación de Tenochtitlán tuvo un importante y marcado carácter religioso. Vale recordar la peregrinación larga y penosa a que se sometió a ese pueblo por mandato de sus dioses, hasta encontrar el sitio señalado por la divinidad para erigir el templo, asentar el culto y cambiar en su entorno la vida nómada por la sedentaria. La fundación de esa ciudad marcó una nueva etapa en su gran cultura, a la vez, constituyó el espíritu que los hizo invencibles a los antiguos y variados pueblos que osaron atacarlos.

---

<sup>14</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1991, p. 146.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> RIVERA MARÍN, Guadalupe. Op. Cit. P. 168.

En la antigua Tenochtitlán, el templo mayor, levantado en el sitio preciso escogido por la divinidad, representó el centro urbano, a cuyo alrededor se extendió la ciudad.

Hay que recordar que la ciudad de Tenochtitlán fue fundada aproximadamente en el año de 1325, y se desarrolló esa gran cultura sobre un islote del Lago de Texcoco, en donde, de acuerdo a la leyenda, encontraron a una águila devorando a una serpiente.

Un tema de suma importancia en la etapa precortesiana es el del territorio metropolitano. A continuación se abordará brevemente este apartado por ser un antecedente importante de la Institución del Municipio. El autor Manuel M. Moreno, citado por Moisés Ochoa Campos dice al respecto que: *“Parece no haber lugar a duda acerca de que el Estado Azteca estaba integrado por un Territorio Metropolitano que reconocía a Tenochtitlán como su Ciudad capital propia, y por los dominios constituidos por los territorios de los pueblos subyugados, que reconocían la autoridad de los aztecas, a quienes pagaban tributos, pero, conservando cada cual su correspondiente capital”*.<sup>17</sup>

El territorio metropolitano, asiento de la gran ciudad capital, comprendía el Valle de México, en una extensión más o menos equivalente a lo que actualmente corresponde al Distrito Federal. Este dato es importante por que acredita que desde esos tiempos al territorio del Distrito Federal se le ha designado como lugar de asiento de los poderes públicos.

Dependiendo de ese territorio metropolitano, se extendía el área de influencia del Estado Azteca, cuyos límites territoriales no han podido ser definidos con precisión, pero, más o menos, se sabe que llegaban por el Sur hasta la provincia del Soconusco en el actual Chiapas; al Este, hasta el Golfo de México, desde la desembocadura del río Coatzacoalcos hasta cierta parte

---

<sup>17</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. P. 40.

de la Huasteca; al Norte, colindando con los territorios habitados por las tribus chichimecas y al Oeste, hasta los límites con Michoacán.

La ciudad de Tenochtitlán fue el asiento de los poderes que formaban el antiguo México, Tlacopan y Texcoco. Era una confederación esencialmente militar y que otorgaba supremacía metropolitana a la antigua ciudad de México, la que también ejercía hegemonía política a través de la dignidad del Tlacatecuhtli o Huetlatoani (supremo Señor), y en cierto modo, por el Tlatocan o Consejo de la nobleza.

La autoridad metropolitana llegó inclusive a intervenir en los asuntos del gobierno de las regiones que habían sido anexadas, ya que el Tlacatecuhtli tenía atribuciones para nombrar a los señores que las gobernaban y cuya representación personal tenían.

Cabe agregar que existía también una especie de *judices peregrini*, es decir, jueces consagrados a conocer de los litigios promovidos entre individuos de los pueblos extraños sujetos a la dominación de los aztecas. Estos jueces aplicaban el derecho de los pueblos de donde eran originarios los extraños, por lo que se trataba de personas con amplios conocimientos jurídicos.

De acuerdo a las palabras del autor Moisés Ochoa Campos, Tenochtitlán, desde su fundación, dio origen al municipio natural entre los nahuas, al asentarse sus clanes y contar con un lugar de radicación. Dice el autor que: *“Esto implica a la vez, la necesidad de señalar el requisito ineludible, de que para la aparición del municipio, natural, no basta con la coexistencia de personas si ellas no establecen vínculos de residencia. El territorio determinado donde asentar la vecindad, constituye para el municipio natural lo que para la nación es el área de su soberanía. Sin un derecho de asiento, el grupo permanece en los estadios de la horda o de la tribu nómada, gérmenes del*

*municipio, pero no constituidos como tal. Con esto hemos querido decir que, en la horda no aparece todavía el municipio primitivo*".<sup>18</sup>

Sin embargo, el mismo autor, después afirma que: "El municipio natural en consecuencia, existía en Tenochtitlán, circunscrito a los calpullis, que poseían su régimen local al lado de las instituciones metropolitanas".

Son por demás interesantes las palabras del autor, ya que ponen de relieve la importancia del Calpulli en México, el cual, si bien, no puede considerarse como un Municipio propiamente y como hoy se conoce, también lo es que constituye un antecedente inmediato y firme de la actual Institución.

Para el autor Carlos F. Quintana Roldán: *"A nuestro juicio, el Calpulli de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues no obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y de la religión"*.<sup>19</sup>

Galindo y Villa, citado por Moisés Ochoa Campos advierte que: "... El calpulli era la unidad primaria fundamental de la sociedad mexicana, así como el Tecpan –cabildo o capítulo- era el ayuntamiento... Cada Calpulli mayor estaba dividido en otros menores –tlaxilacalli-, según el número de dioses – Calpulteotl o dioses del barrio- que se encontraban en ellos".<sup>20</sup> Cada Calpulli tenía sus propias autoridades. El Códice Mendocino señala a cuatro alcaldes, que si bien, pudieron corresponder a los cuatro grandes Calpullis y a los que llama Mixcoatlailótlac, Ezhhuácatl, acatlyacapanécatl y tequixquinahuácatl.

En las primeras Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, dictadas por Felipe II, se pueden encontrar las normas que sirvieron de base para la convivencia social al instaurarse el

---

<sup>18</sup> Ibid. p. 42

<sup>19</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1999, p. 45.

<sup>20</sup> Ibid. p. 46.

Municipio con características occidentales. Este documento señalaba que el consejo Municipal era una prerrogativa conferida exclusivamente a españoles y criollos, por lo que el Municipio occidental, sólo alcanzó desarrollo entre la población de origen europeo.

En sus orígenes, el sistema municipal indígena tenía una particular función urbanística. Así, la concepción indígena de absoluta descentralización en todos los apartados, estaba presente en la vida urbana más claramente. Los barrios gozaban de genuina independencia en lo tocante a su administración interior. En cambio, en la Colonia, se introdujo una concepción urbanística centralizadora. La población se agrupaba en manzanas y éstas integraban el núcleo en torno a la plaza, la que a su vez era el eje de los diversos barrios.

Al llevarse a cabo la colonización, se trató de fijar polos de convivencia social por medio de las poblaciones de tipo europeo. Cada población que se fundaba, era un clavo con que se remachaba el sistema colonial. Se procuró en lo posible apuntalar el carácter urbano con nuevos moldes.

Es en la Recopilación de las Leyes de Indias de Felipe IV que se dispuso que los títulos de ciudades y villas pasarían a ser una atribución exclusiva del monarca, dejando de ser una prerrogativa de los virreyes, audiencias, gobernadores y otras personas.

Durante la Colonia, coexistieron tanto Municipios indígenas como Municipios españoles. En las poblaciones de blancos, los indios ocupaban un sitio extramuros, retirándose a sus comunidades y sufriendo infinidad de arbitrariedades por parte de los caciques y otros hombres blancos. Los bienes municipales en las comunidades indígenas se encontraban en estado de propiedad comunal. Los caciques empleaban el rigor para recaudar las contribuciones. En opinión del autor Carlos F. Quintana Roldán, “...del siglo

*XVI al XVII, la vida colonial, en cuanto a su régimen municipal, se caracteriza por la “preponderancia de los peninsulares en el control de los ayuntamientos, debido en su mayoría a la venta de los cargos concejiles y a las regidurías perpetuas”.<sup>21</sup>*

Del siglo XVI al XVII se registra un notable declive del poder municipal, una vez que llegaron al continente las noticias sobre la derrota comunera de Villalar, en 1521, por lo que el autor y maestro don Antonio Carrillo Flóres decía con razón que: *“El viejo municipio llegó a nosotros moribundo. El municipio colonial español reflejaba los síntomas de agonía del Municipio de la Península, cuyo esplendor había recibido el golpe de gracia en la batalla de Villalar”.*<sup>22</sup>

En esta etapa, es también característica la coexistencia de los Municipios indígenas y los españoles, a pesar de que la legislación trató de unificarlos, los usos y las costumbres lograron separarlos.

Cada ciudad principal de la nueva España contaba con un Municipio, representado por un Cabildo, el cual dependía del Gobernador o Alcalde Mayor. El Cabildo colonial se integraba a su vez por un conjunto de cargos u oficios de “justicia y regimiento”, al igual que otros oficios más.

En un principio, la forma de nombrar a estos funcionarios correspondió a los adelantados, descubridores, o fundadores de las villas y ciudades. Después, coexistieron el sistema de designación real, con el de enajenación y venta de plazas, y en menor medida, el de elección directa en cargos menores, sobre todo en los alcaldes ordinarios.

El Cabildo se integraba por alcaldes ordinarios, regidores diputados y otros cargos más. El Gobernador o Corregidor, eran quienes

---

<sup>21</sup> Ibid. p. 134.

<sup>22</sup> Idem.

presidían el Cabildo. Sin embargo, esta integración era diferente de acuerdo al tipo de población de que se trataba. Dice el autor José Capdequi, citado por Carlos F. Quintana Roldán que: *“En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas y sufragáneas y villas o lugares. El Cabildo de las primeras estaba integrado por doce Regidores, dos Fieles Ejecutores, dos Jurados de cada parroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Consejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Portereros. En las segundas, ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares: Alcalde Ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de Consejo Público y un Mayordomo (Ley II, tít. VII, lib, IV de la Recopilación de 1680).<sup>23</sup>*

En la estructura del Cabildo Municipal de la Colonia se pueden encontrar ya personajes como: alcaldes, regidores, diputados, síndicos, personeros y otros cargos más perpetuos o transitorios.

Los ayuntamientos tenían libertad para dictar sus propias ordenanzas municipales. En el orden judicial, conocían de las apelaciones contra sentencias o fallos de los alcaldes ordinarios, siempre que la cuantía no determinara la competencia de la Real Audiencia. Conocían obviamente sobre asuntos de las localidades, como los de planificación urbana, obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social. Muchas de estas atribuciones fueron disminuyendo a medida que surgieron otros órganos superiores al Estado Colonial.

Otro tema de importancia en la vida del Municipio en la Colonia, es el de su hacienda. Los ayuntamientos contaban con su haber hacendario de dos tipos: los bienes del común y los de propios. La explotación de esos bienes proporcionaban al Municipio importantes recursos, mientras que otros recursos

---

<sup>23</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit. 54.



provenían de los llamados arbitrios o mercedes que eran recursos autorizados por el soberano en beneficio de los Municipios. *“El nombre de arbitrios, se origina de las frases iniciales en los documentos reales que los concedían, que señalaban aquellas mercedes al libre arbitrio y bondad del Rey”*.<sup>24</sup>

Los arbitrios consistían en:

- “1. *Sisas*.
2. *Derramas*.
3. *Contribuciones*.
4. *Concesiones*”.<sup>25</sup>

La sisa era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio, por ejemplo, el Distrito Federal podía cobrar una sisa por cuartillo de vino, por cuartillo de plata, entre otros.

Las derramas o repartimientos sólo podían decretarse con autorización del rey. Los Cabildos podían imponer repartimientos o derramas en el caso de langosta, para perseguirla. Debían entrar a la prorrata con los seglares como con los eclesiásticos y la Real Hacienda y echar a ella el ganado de cerda para efecto de que se acabara con el germen.

Puede notarse que los Municipios coloniales contaron con los recursos hacendarios provenientes de la explotación de sus bienes, así como de otros ingresos provenientes de los arbitrios autorizados por los grandes soberanos.

La función municipal reguladora de múltiples asuntos económicos estaba determinada por los llamados: Pósitos y Alhóndigas. Los primeros eran fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades calamitosas. Con esos fondos se comerciaba con

---

<sup>24</sup> Ibid. p. 57.

<sup>25</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. P. 161 y 162.

semillas como maíz, trigo, cebada, etc. Las Alhóndigas, operaban como simples almacenes de depósito de granos y semillas. En ellas se regulaba el precio de los mismos productos. El fiel ejecutor o almotacén llevaba cuenta minuciosa de las operaciones y se encargaba de sancionar a quienes alteraban o incumplían los contratos o convenios.

El municipio tuvo un desarrollo modesto en la Nueva España, ya que se le otorgaron funciones administrativas, legislativas y judiciales.

1. Funciones Administrativas. Eran el cuidado de las obras públicas, el cuidado y vigilancia de mercados, el cuidado del disfrute común de pastos y montes, el corte y plantación de árboles y el repartimiento de las tierras y aguas.

2. Funciones Legislativas. Las ciudades tenían la facultad de expedir ordenanzas para su gobierno interior aunque tenían que conciliarse con las reales y ser confirmadas por el Consejo de Indias.

3. Funciones Judiciales. Estas funciones no eran tan específicas pues sus actividades eran la de dar a la comunidad las garantías de seguridad y bienestar.

### **1.2.1. LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA COLONIA.**

La Conquista española produjo un notable resquebrajamiento en los patrones culturales y sociales existentes y dada la poca calidad humana de los vencedores y la situación de los vencidos, se produjo un retraso significativo en la sociedad prehispánica. De los años 1519 a 1521, en las primeras conquistas, hasta el siglo XVIII, puede hablarse de una etapa importante en el desarrollo del Municipio en México.

Así las cosas, es conveniente señalar el papel que históricamente ha jugado siempre el municipio lo ha convertido en abanderado natural de la

libertad. Así lo reconoce Hans Kelsen en cuanto al origen del municipio: “La lucha por la autonomía local –afirma- fue originalmente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático”. “Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática –agrega- el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización”.<sup>26</sup>

Es el municipio la institución que tiene en nuestros fastos el origen democrático más puro. El primer acto de Gobierno de Hernán Cortés al pisar tierra mexicana fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien al otorgar al Conquistador, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista.

Mediante la Bula “Inter Caetera” del Papa Alejandro VI y de fecha 3 de mayo de 1493, se reconocía el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que llegaran a ser descubiertas. Así, España y otras naciones como Holanda, Inglaterra y Portugal se lanzan a la aventura, conquistando territorios en lo que hoy es América, Asia y África.

En su recorrido por la isla de Cuba, Cortés tuvo que eludir a los enviados de Diego de Velásquez, el cual se había arrepentido del trato hecho y pretendía quitarle el mando de la expedición y aprehenderlo. Cortés alzó velas en fecha 16 de febrero de 1519 hacia la conquista de nuevos territorios. El mismo Diego de Velásquez organizaba una cuarta expedición con la finalidad de destruir al mismo Cortés, bajo el mando de Pánfilo de Narváez.

Cortés, sabedor de los planes para destruirlo, se sirvió de gente notable, apoyado por las ideas de Nicolás de Maquiavelo instituyó el primer

---

<sup>26</sup> KELSEN, Hans, “Teoría General del Derecho y del Estado”, Editorial Porrúa, México, 1949, página 332.

Ayuntamiento en la América continental, para poder obtener los poderes de que carecía para llevar adelante su empresa.

Así, el ayuntamiento tenía facultades para otorgarle una nueva investidura, anulado con ello la ingerencia del Gobernador de Cuba. Mandó buscar un lugar para la nueva ciudad: Montejo, en un paraje llamado Quiahuiztla. Esa misma noche, se pudo fundar la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento.

A la nueva población se le llamó: "Villa Rica de la Veracruz por haber llegado y desembarcado el Viernes Santo. Se eligieron alcaldes ordinarios a Potocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Ávila y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, alférez del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy".<sup>27</sup>

Antonio de Solís en su libro La Conquista de México, nos narra cómo quedó integrado el primer Ayuntamiento:

*"Salieron por Alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila; Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval y por Alguacil Mayor y Procurador General Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico."*<sup>28</sup>

Una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar los poderes que le había otorgado Diego de Velásquez que se encontraba en la Isla de Cuba, declaró que habían cesado, dándole ahora y en representación del rey la nueva designación de Capitán del Ejército y Justicia Mayor.

Aparte de que Hernán Cortés se proponía legalizar la ampliación de su empresa, hay que admitir que la forma por él adoptada respondía a las

---

<sup>27</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. P. 96.

<sup>28</sup> DE SOLIS, Antonio. Historia de la Conquista de México. Editorial Cosmos. México, 1977, P. 85.

ideas de la representación popular, que todavía conservaban su arraigo en aquellos contemporáneos de las últimas libertades municipales y fue como se convirtió en defensor legal de la autonomía del Municipio.<sup>29</sup>

Cabe decir que en España, el Municipio fue la base de la reconquista. En América, esta Institución constituyó el cimiento de la Conquista. Fue precisamente el Municipio de la Villa Rica de la Veracruz el que autorizó la conquista de México.

Fue a partir de la instalación de ese Municipio en Veracruz que la Institución se comenzó a extender poco a poco a lo largo de los nuevos territorios de la Nueva España, dándoles el carácter de Municipio a las siguientes poblaciones que se fueron fundando para así de esta manera fortalecer el dominio español; Además, se dictaron disposiciones que permitían mayor arraigo de identidad con los españoles, dichas disposiciones llevaron por nombre “Las Ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525”. Su fin principal era organizar la administración del Municipio y además que los vecinos del Municipio tuvieran vínculos de vecindad, obligándolos a establecerse en la población, pues los españoles que llegaban a la Nueva España lo que querían era la obtención de la riqueza y regresar pronto a España sin generar ningún tipo de vecindad o pertenencia a los nuevos territorios conquistados para la Corona Española.

Algunas de las obligaciones que establecían las Ordenanzas de Cortes eran:

- Campo Militar. Se encontraban obligado a prestar el servicio militar y la revista era pasada cada cuatro meses.

---

<sup>29</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, Edit. Porrúa, México, 1994, página 147.

- Campo Religioso. A los indios se les enviaba a los monasterios para que se difundiera la religión católica, además los domingos y fiestas de guardar se debía de asistir a las misas y ningún negocio debía permanecer abierto.

- Campo de la Agricultura. Se sembraban algunas plantas de castillas en los lugares asignados además de la vid que por cada cien indios del repartimiento, serían sembrados mil repartimientos. El repartimiento otorgado a los indios era hereditario.

- Campo de la Residencia. Estaban obligados a vivir por lo menos ocho años en el Municipio, quienes se casaba en España tenían que residir en el Municipio con su pareja, además, posterior a publicadas las ordenanzas, los que no se encontraban casados lo tenían que hacer en un plazo de año y medio.

- Campo Comercial. "... prohibición de los rescatadores de comprar las mercancías que vinieran a la villa, sino después de treinta días de haber llegado aquéllas. Desde el primero de enero todos los domingos y fiestas de guarda, se pregonaba en la villa el remate de la carnicería..."<sup>30</sup>

- Campo del Gobierno. La organización del municipio tenía una estructura compuesta por dos alcaldes que tenían competencia en las áreas civil y penal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. El cabildo siempre se llevaba a cabo con la presencia de Hernán Cortes.

El aparato de gobierno español esta dividido en cinco ramas horizontales: Gobierno, Justicia, Hacienda, Militar y Eclesiástica. En las primeras Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, dictadas por Felipe II, se pueden encontrar las normas que sirvieron de

---

<sup>30</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio. Cuarta edición, Editorial Porrúa, México 2000, P 84.

base para la convivencia social al instaurarse el Municipio con características occidentales.

Este documento señalaba que el consejo Municipal era una prerrogativa conferida exclusivamente a españoles y criollos, por lo que el Municipio occidental, sólo alcanzó desarrollo entre la población de origen europeo.

En sus orígenes, el sistema municipal indígena tenía una particular función urbanística. Así, la concepción indígena de absoluta descentralización en todos los apartados, estaba presente en la vida urbana más claramente. Los barrios gozaban de genuina independencia en lo tocante a su administración interior. En cambio, en la Colonia, se introdujo una concepción urbanística centralizadora. La población se agrupaba en manzanas y éstas integraban el núcleo en torno a la plaza, la que a su vez era el eje de los diversos barrios.

Al llevarse a cabo la colonización, se trató de fijar polos de convivencia social por medio de las poblaciones de tipo europeo. Cada población que se fundaba, era un clavo con que se remachaba el sistema colonial. Se procuró en lo posible apuntalar el carácter urbano con nuevos moldes.

Es en la Recopilación de las Leyes de Indias de Felipe IV que se dispuso que los títulos de ciudades y villas pasarían a ser una atribución exclusiva del monarca, dejando de ser una prerrogativa de los virreyes, audiencias, gobernadores y otras personas.

Cabe agregar que durante la Colonia coexistieron tanto Municipios indígenas como Municipios españoles. En las poblaciones de blancos, los indios ocupaban un sitio extramuros, retirándose a sus comunidades y sufriendo infinidad de arbitrariedades por parte de los caciques

y otros hombres blancos. Los bienes municipales en las comunidades indígenas se encontraban en estado de propiedad comunal. Los caciques empleaban el rigor para recaudar las contribuciones.

En opinión del autor Carlos F. Quintana Roldán, del siglo XVI al XVII, la vida colonial, en cuanto a su régimen municipal, se caracteriza por la “preponderancia de los peninsulares en el control de los ayuntamientos, debido en su mayoría a la venta de los cargos concejiles y a las regidurías perpetuas”.<sup>31</sup>

Del siglo XVI al XVII se registra un notable declive del poder municipal, una vez que llegaron al continente las noticias sobre la derrota comunera de Villalar, en 1521, por lo que el autor y maestro don Antonio Carrillo Flores decía con razón que: *“El viejo municipio llegó a nosotros moribundo. El municipio colonial español reflejaba los síntomas de agonía del Municipio de la Península, cuyo esplendor había recibido el golpe de gracia en la batalla de Villalar”*.<sup>32</sup>

En esta etapa es también característica la coexistencia de los Municipios indígenas y los españoles, a pesar de que la legislación trató de unificarlos, los usos y las costumbres lograron separarlos y mantener su vigencia en cuanto algunos grupos indígenas.

Cada ciudad principal de la Nueva España contaba con un Municipio, representado por un Cabildo, el cual dependía del Gobernador o Alcalde Mayor. El Cabildo colonial se integraba a su vez por un conjunto de cargos u oficios de “justicia y regimiento”, al igual que otros oficios más.

En un principio, la forma de nombrar a estos funcionarios correspondió a los adelantados, descubridores, o fundadores de las villas y

---

<sup>31</sup> Ibid. p. 134.

<sup>32</sup> Idem.



ciudades. Después, coexistieron el sistema de designación real, con el de enajenación y venta de plazas, y en menor medida, el de elección directa en cargos menores, sobre todo en los alcaldes ordinarios.

*“El Cabildo se integraba por alcaldes ordinarios, regidores diputados y otros cargos más. El Gobernador o Corregidor, eran quienes presidían el Cabildo. Sin embargo, esta integración era diferente de acuerdo al tipo de población de que se trataba. Dice el autor José Capdequi, citado por Carlos F. Quintana Roldán que: “En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas y sufragáneas y villas o lugares. El Cabildo de las primeras estaba integrado por doce Regidores, dos Fieles Ejecutores, dos Jurados de cada parroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Consejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Porteros. En las segundas, ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares: Alcalde Ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de Consejo Público y un Mayordomo (Ley II, tít. VII, lib, IV de la Recopilación de 1680)”.*<sup>33</sup>

En la estructura del Cabildo Municipal de la Colonia se pueden encontrar ya personajes como: alcaldes, regidores, diputados, síndicos, personeros y otros cargos más perpetuos o transitorios.

Los ayuntamientos tenían libertad para dictar sus propias ordenanzas municipales. En el orden judicial, conocían de las apelaciones contra sentencias o fallos de los alcaldes ordinarios, siempre que la cuantía no determinara la competencia de la Real Audiencia. Conocían obviamente sobre asuntos de las localidades, como los de planificación urbana, obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social. Muchas de estas atribuciones

---

<sup>33</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit. 54.

fueron disminuyendo a medida que surgieron otros órganos superiores al Estado Colonial.

Otro tema de importancia en la vida del Municipio en la Colonia, es el de su hacienda. Los ayuntamientos contaban con su haber hacendario de dos tipos: los bienes del común y los de propios. La explotación de esos bienes daban al Municipio importantes recursos, mientras que otros recursos provenían de los llamados arbitrios o mercedes que eran recursos autorizados por el soberano en beneficio de los Municipios. *“El nombre de arbitrios, se origina de las frases iniciales en los documentos reales que los concedían, que señalaban aquellas mercedes al libre arbitrio y bondad del Rey”*.<sup>34</sup>

Los arbitrios consistían en:

- “1. *Sisas*.
2. *Derramas*.
3. *Contribuciones*.
4. *Concesiones*”.<sup>35</sup>

La sisa era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio, por ejemplo, el de cobrar una sisa por cuartillo de vino, por cuartillo de plata, etc.

Las derramas o repartimientos sólo podían ser decretarse por autorización del rey. Los Cabildos podían imponer repartimientos o derramas en el caso de langosta, para perseguirla. Debían entrar a la prorrata con los seglares como con los eclesiásticos y la Real Hacienda y echar a ella el ganado de cerda para efecto de que se acabara con el germen.

Puede notarse que los Municipios coloniales contaron con los recursos hacendarios provenientes de la explotación de sus bienes, así como

---

<sup>34</sup> Ibid. p. 57.

<sup>35</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. P. 161 y 162.

de otros ingresos provenientes de los arbitrios autorizados por los grandes soberanos.

La función municipal reguladora de múltiples asuntos económicos estaba determinada por los llamados: Pósitos y Alhóndigas. Los primeros eran fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades calamitosas. Con esos fondos se comerciaba con semillas como maíz, trigo, cebada, etc. Las Alhóndigas, operaban como simples almacenes de depósito de granos y semillas. En ellas se regulaba el precio de los mismos productos. El fiel ejecutor o almotacén llevaba cuenta minuciosa de las operaciones y se encargaba de sancionar a quienes alteraban o incumplían los contratos o convenios.

### **1.2.2. EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XIX.**

Bajo la dominación española fueron los Ayuntamientos el único y elemental reducto del gobierno propio de los pueblos, pues aunque la mayor parte de los oficios del ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, quedaron sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios.

En efecto, la participación de la voluntad general en el gobierno de los Ayuntamientos, no les brindó un aspecto político importante a los municipios, sino más bien, en la época de la Colonia el municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España con la relevancia de gobierno que adquirió en la Península Ibérica, y con ese carácter no existió en la época colonial.

Las complicadas circunstancias que atravesaba la metrópoli española al término de la primera década del Siglo XIX, sobretudo por la invasión napoleónica, dieron paso a la abdicación del Rey Carlos IV y del

monarca Fernando VII, a la llegada al poder de José Bonaparte en el año de 1808. Estos hechos repercutieron necesariamente en los cabildos americanos. El autor Carlos F. Quintana Roldán narra lo siguiente: *“Al respecto, es significativa la actitud que asume el cabildo de la Ciudad de México. Su síndico, el destacado jurista Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, secundado por algunos integrantes de aquel cabildo, como el regidor Don Juan Francisco Azcárate y por otros simpatizantes de la causa, como Fray Melchor de Talamantes, propugnó el memorable discurso del 9 de agosto de 1808, ante el cuerpo colegiado, porque se declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana y, en representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomara las riendas del poder”*.<sup>36</sup>

La valiente actitud de los miembros del cabildo fue vista con mucho recelo por los españoles quienes de inmediato temieron que se afectaran sus grandes prerrogativas. Primo de verdad y Fray Melchor de Talamantes murieron en prisión a manos del Virrey de la Nueva España, pero habrían de dejar la semilla de la libertad que tiempo después llevaría al país a su independencia de España.

Lo anterior significa que tal y como nació en Veracruz el primer Ayuntamiento a manos de Cortés para impulsar una autonomía municipal, la base o sustento legal de la conquista en 1519, en el año de 1808 sería el cabildo de la Ciudad de México, el instrumento que enarbolaría la soberanía popular, nacida en Francia y que marcó el precedente más importante de la lucha por la independencia.

Bajo la dominación española fueron los Ayuntamientos el único y elemental reducto del gobierno propio de los pueblos, pues aunque la mayor parte de los oficios del ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, quedaron sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios.

---

<sup>36</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit. P. 53.

En efecto, la participación de la voluntad general en el gobierno del los Ayuntamientos, no les brindó un aspecto político importante a los municipios, sino más bien, en la época de la Colonia el municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España o Francia, y con ese carácter no existió en la época colonial, sin embargo sí encuentra sus antecedentes próximos de la institución jurídica en la legislación española y por ende su base para el derecho municipal mexicano.

Al principio de la guerra de Independencia de México, muchos de los Municipios apoyaron fervientemente la lucha libertaria de Miguel Hidalgo y Costilla, sin embargo, otros más, siguieron fieles a las viandas que les daba la dependencia de la Corona Española en los territorios y ciudades de la Nueva España.

El cura Hidalgo tenía gran respeto por los Municipios, sin embargo, su ideal de libertad estaba ya maduro y habría de llevarlo hasta el final. El 17 de septiembre de 1810 en la ciudad de San Miguel Allende, Guanajuato, convocó a los vecinos más notables de esa zona con el propósito de nombrar a las autoridades y acordar las medidas necesarias para asegurar el orden y la tranquilidad pública. Se integró, de este modo una Junta Directiva, la cual puede ser vista como un verdadero ayuntamiento, formado por el abogado Don Ignacio Aldama, quien lo presidía, Don Felipe González, el presbítero Don Manuel Castilblanque, Don Miguel Vallejo, Don Domingo de Unzaga, Don Vicente Umarán y Don Benito de Torres, llegando a la conclusión al término de éste trabajo de investigación que ésta Junta Directiva se constituyó como el primer reducto del primer Ayuntamiento de la vida independiente de México, aunque no bien formado, pues se daba el inicio de la guerra libertaria por la Independencia de México.

De lo anterior se desprende que los ayuntamientos coloniales jugaron un papel importante en la lucha de México por su independencia. La

Institución del municipio, sin duda, dio un impulso notable a las pretensiones libertarias del cura Hidalgo, pero también a otros caudillos cuyo fin era el mismo, lograr la independencia de México, ya que existían las bases administrativas, jurídicas y políticas para sobrevivir como una nación libre, pero más aún, los casta de criollos veía en la Independencia de México y en los ayuntamientos, la posibilidad de hacerse del poder tan impresionante que significaban los tesoros, el oro, la plata y la población de la Nueva España.

A continuación, se hablará sobre los antecedentes del Municipio en las diferentes Constituciones Políticas del país, en los que se muestra cuál fue la importancia y el carácter que le otorgaron al municipio en las distintas etapas del México Independiente.

#### **1.2.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1811.**

La Constitución Política Española de 1812 fue promulgada en fecha 19 de marzo de ese año. Fue el producto de un importante movimiento liberal que pugnaba por reformas legales de fondo, a fin de regular y limitar el poder absoluto y arbitrario de los soberanos. A esta Constitución se le conoce también como la Constitución de Cádiz de 1812, que aunque fue promulgada en Cádiz, España, sirvió para todos los Virreynatos que pertenecían a la Corona Española, como en el caso de la Nueva España.<sup>37</sup>

Su vigencia fue efímera y casi inaplicable en México, pero, es innegable su influencia y tratamiento en los asuntos municipales y en algunos antecedentes de las Constituciones posteriores, según consta en los artículos 309 al 323, Título VI, Capítulo I, “De los Ayuntamientos”, mismos que a la letra dicen:

---

<sup>37</sup> Ídem, p. 56

## **TITULO VI**

### **DEL GOBIERNO INTERIOR DE LAS PROVINCIAS Y DE LOS PUEBLOS**

#### **CAPITULO I**

##### **De los ayuntamientos**

*Art. 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.*

*Art. 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.*

*Art. 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.*

*Art. 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.*

*Art. 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.*

*Art. 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.*

*Art. 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno se mudará todos los años.*

*Art. 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.*

*Art. 317. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.*

*Art. 318. No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.*

*Art. 319. Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.*

*Art. 320. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.*

*Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:*

*Primero. La Policía de salubridad y comodidad.*

*Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden-público.*

*Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.*

*Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.*

*Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común.*

*Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.*

*Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas,*



*puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.*

*Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.*

*Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.*

*Art. 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.*

*Art. 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.*

Se puede ver que el tratamiento que da la Constitución de Cádiz al Municipio refleja un adelanto notable, desgraciadamente nunca entró en vigor en México, por lo que se convirtió rápidamente en un bello documento de valor histórico, sin embargo sí sirvió de base para la consideración posterior que contemplaron las constituciones respecto del tratamiento que se la daba al Municipio. Por ejemplo, señala en el artículo 309 se dispone que para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos los cuales se compondrían de alcalde o alcaldes, regidores y un procurador síndico, presididos por el jefe político si lo hubiere o en su caso, por el alcalde.

Dicha Constitución implantaba al Ayuntamiento como un órgano de gobierno local integrado por alcaldes, regidores, síndico procurador, que se encontraban presididos por un jefe político en el cual se centralizaba toda la

autoridad que tenía el ayuntamiento y dio como resultado la pérdida de la autonomía, entre sus funciones se destacaba la supervisión y la ejecución de las leyes, cuidaba la paz, además de ser el conducto de enlace con los demás Municipios; dicho Órgano era elegido por el propio pueblo y no podrían ser reelectos.

Como requisito para establecer un Ayuntamiento, el artículo 310 de la Ley referida, demandaba la existencia de mil almas.

El artículo 310 señala que se establecería un ayuntamiento donde no lo hubiera, en los pueblos con más de mil personas.

El artículo 311 dispone que las leyes respectivas señalarán el número de personas integrantes de cada ayuntamiento de acuerdo a las necesidades y al número de personas asentadas en la población.

La Constitución de Cádiz sólo estuvo vigente tres meses en México, pero su contribución a la Institución municipal fue importante, sobretodo, por el momento histórico que le tocó atravesar tanto en España como en México.

En tal virtud, podemos concluir que las Cortes de Cádiz, aunque por el inicio de la lucha de independencia tuvo poca vigencia en el territorio de la Nueva España, en cambio hubo una gran contribución en las que se les dotaba de una incipiente autonomía, puesto que tenían la libertad de escoger a sus Ayuntamientos y fomentaba la creación de municipalidades e implantaba Ayuntamientos en los lugares y pueblos con mas de mil personas de habitantes, documento constitucional que prácticamente no tuvo vigencia en México, pero que fue considerada posteriormente por el Congreso Constituyente de las Siete Leyes a cargo del General Antonio López de Santa Anna.

### 1.2.2.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

Con fecha 22 de octubre de 1814, el Congreso de Anáhuac fue convocado por Don José María Morelos y Pavón quien promulgó el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, documento que también es conocido como Constitución de Apatzingán.

Este ordenamiento legal no contempló exactamente al Municipio, como tampoco lo hicieron otros documentos de Morelos como son: “Los Sentimientos de la Nación”, ni el “Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional”.

La única referencia que existe en esta Constitución es el artículo 208 que señala:

*“Artículo 208.- En los pueblos y villas continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos”.*

En el cuerpo normativo de éste Ordenamiento sólo señala que mientras se da algún cambio, los ayuntamientos seguirían existiendo como hasta entonces.

Este aspecto lo veremos repetirse a lo largo del siglo XIX, porque desde la fecha de Independencia hasta el triunfo de la República en 1867, los Ayuntamientos resienten el desorden que entonces prevalecía, por las constantes pugnas entre liberales y conservadores.

Sin embargo, no debe pasar desapercibido que el momento histórico en el que vivía el Generalísimo Don José María Morelos y Pavón, era en pleno pie de lucha contra Félix María Calleja y el ejército realista, y lo que se buscaba era primeramente un cambio en la forma de Gobierno, para dejar la

dependencia de la Corona española sobre el pueblo de la Nueva España y por lo tanto, la complejidad de revivir y dar autonomía a los Ayuntamientos le aumentaba los riesgos a Morelos, y lo que pretendía era que ni en los pueblos, ni en las villas, ni en los gobernadores o ayuntamientos hubiera cambios, sino buscaba que continuaran en su encargo, mientras no se adoptara otro sistema, pero le otorgaba facultades plenas al Congreso para hacer cualquier aclaración o modificación al respecto, es decir hasta que políticamente tuviera la fuerza y legitimidad para hacerlo, lo que demuestra que su intención no era la inamovilidad o pasividad en cuanto a su visión de los Ayuntamientos, sino por el contrario, deseaba contar con el apoyo de estos Ayuntamientos para que no vieran en él a un insurgente como su enemigo, sino como su aliado, por ello, no juzgó conveniente modificar su legislación imperante para los Ayuntamientos ni destituirlos o desaparecer a sus ayuntamientos e integrantes del cabildo.<sup>38</sup>

### **1.2.2.3. CONSTITUCIÓN DE 1824.**

Después de la consumación de la Independencia declarada en el Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821, en el que se estableció como forma de gobierno el de una Monarquía Constitucional, la estructura del municipio permaneció intacta hasta el 3 de febrero de 1824 con la promulgación de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1824.

La primera Constitución formal del país en su vida independiente fue promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Al igual que la anterior, su tratamiento al Municipio fue muy somero, por no decir nulo. El artículo 161, disponía que:

“Artículo 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación:

---

<sup>38</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. cit. p.148

*I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva”.*

*A partir de esas facultades, aparecen las “primeras constituciones de las naciones Estados, al igual que las primeras Leyes Orgánicas Municipales. La mayoría de los países siguieron el modelo contenido en la Constitución de Cádiz de 1812”.*<sup>39</sup>

Como instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal debiera figurar en los programas del partido liberal. Pero no fue así; las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida, esto según lo señala el maestro Tena Ramírez en su obra Derecho Constitucional Mexicano.<sup>40</sup>

*Y sigue diciendo: “El Acta Constitutiva de 1814, la Constitución de 1824, el Acta de Reformas de 1846 y la Constitución Liberal de 1857 no dedican ni un solo artículo a los Ayuntamientos; esta última mencionalos tan sólo cuando en su artículo 31, fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio, cuando en el artículo 36, fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el artículo 72, fracción VI (antes de la reforma de 1901), aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios.”*

Sin embargo, éste catedrático soslaya el hecho de que fueron precisamente los liberales, quienes al implantar el federalismo le otorgan al municipio la posibilidad real de su existencia, siendo que las tesis liberales pugnaban primeramente por la creación de los estados y que éstos, fueran capaces de crear sus propias leyes o constituciones para formar así una

---

<sup>39</sup> Ibid. p. 66.

<sup>40</sup> Tena, Op.cit. p. 149

federación y como consecuencia natural, directa e inminente, los Ayuntamientos podrían tener la posibilidad de una autonomía que antes no se les había otorgado y si bien es cierto en los textos constitucionales no lo contemplaban, era una facultad implícita la existencia de los municipios y sus Ayuntamientos.

Al respecto, el maestro Carlos García Oviedo en su obra “Derecho Administrativo” dice lo siguiente: *“El menosprecio del municipio por parte del liberalismo lo explica porque la Revolución, aunque por distinta vía que la monarquía absoluta, condujo al propio abatimiento de la vida municipal”*. El principio individualista que la informaba determinó el menosprecio de la idea corporativa; pro tanto, de la organización municipal. Imbuida de un espíritu legalista, significó desde un primer instante, su hostilidad a las instituciones históricas. La legislación municipal del siglo XIX es su obra predilecta, obra que imprime al Municipio el sello individualista, legalista y centralizador que caracteriza a aquel gran movimiento político.<sup>41</sup>

No cabe duda, que la figura jurídica del municipio ha despertado diversos análisis desde sus orígenes y durante el devenir histórico de nuestra nación, tanto en la época colonial como en el México independiente.

#### **1.2.2.4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.**

Los primeros años de libertad para México tuvieron lugar en un clima de vaivenes, las fuerzas políticas conservadoras y liberales se debatían duramente sobre el futuro de México y sus argumentos parecían concebir sólo la verdad absoluta a favor de sus ideales, desde los extremos de los

---

<sup>41</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos; *“Derecho Administrativo”*; 2ª edición, Edit. Madrid, 1948, página 430.

conservadores radicales, hasta los liberales jacobinos, sin que pudiesen dar cabida a un punto intermedio de moderados que mediase sus intereses.

Al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, creándose las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. La Sexta de ellas (VI), que data del 29 de diciembre de ese año, estaba destinada a regular la división del territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos.

En ésta parte, es importante hacer una pausa en nuestro estudio, para demostrar la participación del grupo conservador en el fortalecimiento de los municipios. La Constitución Centralista de 1836 los organiza minuciosamente en los artículos 22 al 26 de la Sexta Ley, entre los cuales el 25 señala como objetos de los Ayuntamientos cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la constitución, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario.

En cuanto al Municipio, los artículos 3, 5, 7, 8, 11, 16, 18, 19, 21, 22, 23 y 25 de esa Sexta Ley, se referían al Municipio. El artículo 22 disponía manera de ejemplo que:

*“Artículo 22.- habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos”.*

*El artículo 23 habla sobre la elección de los titulares de los ayuntamientos:*

*“Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de, dos”.*

*El artículo 24 establecía los requisitos para integrar el ayuntamiento:*

*“Artículo 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:*

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;*
- II. Vecino del mismo pueblo;*
- III. Mayor de veinticinco años;*
- IV. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales”.*

*En términos del artículo siguiente, el ayuntamiento tenía a su cargo los siguientes servicios:*

*“Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos:*

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

*Señala el autor Moisés Ochoa Campos que: “... fue esta Sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos,*



otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad".<sup>42</sup>

*El artículo 7, fracción VIII, establece la facultad para la suspensión de los ayuntamientos por parte de los gobernadores departamentales.*

#### **1.2.2.5. LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843**

Las Bases Orgánicas de 1843, se constituyó como una Constitución novedosa del México independiente, ya que señalaba como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía Municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Con ello, elevó a rango constitucional las facultades reglamentarias del Municipio, siendo una incipiente facultad autónoma de los ayuntamientos.

#### **1.2.2.6. CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857**

Tanto en el Acta de Reformas de 1846, como en la Constitución Liberal de 1857, cuerpos Constitucionales impulsados por los liberales del siglo XIX, fueron omisos en dar un realce a la figura jurídica del Municipio. La libertad municipal aunque debió figurar en los programas del partido liberal, fueron soslayados a un segundo plano por las intensas luchas entre liberales y conservadores.

---

<sup>42</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. P. 236.

Las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida, sin embargo, en la Constitución Liberal de 1857, se tocan un par de artículos que contemplan las obligaciones de aportar a la hacienda municipal y de registrarse en el censo de su ayuntamiento, tal y como a continuación lo describo.<sup>43</sup>

En el artículo 31, fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio, cuando en el artículo 36, fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el artículo 72, fracción VI (antes de la reforma de 1901), aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios.”

Cabe hacer breve mención del documento valioso en la historia patria, como lo fue la Constitución Liberal de 1857, que fue promulgada el 5 de febrero de 1857 y en la que no se estableció reglamentación alguna sobre el municipio a excepción de la fracción IV del artículo 72 en la que declaró que el Distrito Federal y los territorios Federales se gobernarán por un Ayuntamiento siendo elegidos de manera popular.

Cada población tendría su administración municipal propia y proporcional al número de habitantes, los Ayuntamientos estaban a cargo de los alcaldes y dicho órgano formaba el Consejo del Municipio.

Siguiendo con la secuencia histórica cabe decir que la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, si bien hacía mención del Municipio, también lo es que fue francamente omisa en cuanto a su estructura.

---

<sup>43</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe; Op. Cit. 151

### 1.2.2.7. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO

De igual manera, mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del Imperio de Maximiliano emanado de la intervención francesa dio normas para la organización municipal, no superadas hasta nuestros días.

En el año de 1865, Maximiliano de Habsburgo, Emperador de México, publica el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano” en el que *el Imperio es organizado y establece a los Prefectos como los delegados del emperador para gobernar y administrar los Departamentos, los cuales eran nombrados por el emperador.*<sup>44</sup>

Dicho Estatuto dividió al territorio nacional en Departamentos y cada departamento en Distritos que eran administrados por Subprefectos; y cada distrito en Municipalidades. Estos últimos no tenían una detallada función, sin embargo en el Título IX del artículo 36 al 44 hablaba de las funciones de los Alcaldes, entre las cuales estaba la de presidir los Ayuntamientos.

Haciendo un análisis básico, el maestro Tena Ramírez cita a Miguel Macedo quien hace el siguiente señalamiento: *“El Imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento del gobierno y encargados de toda la administración comunal y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función política alguna.*

Tal sistema dio buenos resultados en la Ciudad de México, mejores que los que habían producido los precedentes; las rentas subieron a 733,000, 840,000 y 956,000 pesos en los años de 1864 a 1866, para descender a 215,000 en 1867, año de grandes trastornos sociales y del triunfo definitivo de la República, y aunque esos resultados hayan sido debido en gran

---

<sup>44</sup> Ídem, 151

parte al celo y dotes poco comunes del distinguido alcalde de la Ciudad de México, Ignacio Trigueros, tal régimen, implantado por otro gobierno que el imperial, hubiera llegado probablemente a arraigar en nuestro sistema administrativo, como más conforme con el buen principio de no confiar la administración a cuerpos colegiados y concejiles, sino a funcionarios unitarios y remunerados; pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó así al olvido.”<sup>45</sup>

Los Estados adoptaron la forma de departamentos, los que se subdividieron en Distritos y éstos a su vez en partidos y municipalidades.

En el año de 1867 después de la derrota del Imperio, gracias a Benito Juárez se recobro nuevamente de entrada en vigor de la constitución de 1857 dando como resultado el que se empezaran a reestablecer los poderes de la Entidades Federativas.

Como indicio del abandono en que los gobiernos liberales mantuvieron a los Ayuntamientos, debe tenerse en cuenta que el principal ayuntamiento del país, como era el de la Ciudad de México, se gobernaba todavía a principios del siglo XX como lo había sido durante los últimos años.

### **1.2.3. EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XX.**

Para analizar el municipio en el siglo XX, habrá que referirnos a los inicios del Gobierno del Presidente Porfirio Díaz, quien al llegar al poder y convertirse en un dictador, viola sus propios principios e ideales que enarbolaba como integrante del partido liberal, así como detenernos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de

---

<sup>45</sup> Ídem, p. 152

Febrero de 1917, la cual se convirtió en el texto constitucional que lo regula tan ampliamente.

De igual manera, las reformas constitucionales de 1983 del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, así como la impulsada en 1999 por el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, logran impulsar la figura del municipalismo, dotándolos de una serie de facultades por naturaleza les corresponden, pero que más adelante abordaré en éste estudio.

### **1.2.3.1. GOBIERNO DE PORFIRIO DÍAZ**

Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Porfirio Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón.

Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 1836, tal y como lo señalaba el artículo 17 de la Ley VI, y eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos; no obedecían otras ordenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales; su actuación era incompatible con algún aspecto de libertad municipal, sino por el contrario había un claro sometimiento hacia el centralismo, pese a que el propio Porfirio Díaz tuvo sus inicios ideales con los liberales, pero al paso del tiempo, fueron la corrupción de sus ideales lo que devino en un perjuicio hacia la autonomía municipal, puesto que dicha estructura conducía todo hacia el gobierno central.

Los abusos cometidos por los funcionarios encargados de los cantones, prefecturas o distritos durante la época del Porfirismo, fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución Mexicana y de la rápida concentración de

campesinos que se unieron a la lucha armada, la cual trajo como uno de sus principales postulados la del Municipio Libre.<sup>46</sup>

Los mismos partidarios del Presidente Porfirio Díaz, convinieron al cabo en que la “supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, se debe acreditar gracias a la lucha revolucionaria; sin discutir la utilidad administrativa de esas municipalidades, tenemos que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse impopulares y odiosas.

El autor Reynaldo Robles Martínez plantea la situación del Municipio en la época prerrevolucionaria de la siguiente manera:

*“Por lo que toca al Municipio hemos visto que en algunas constituciones no se le instituyó de manera expresa, todas lo dan por establecido, se refieren a él de una u otra forma dando por hecho, que las constituciones locales lo establecerían y lo regularían, y efectivamente, las constituciones locales lo establecían, aunque nada más de nombre, ya que no tenían, libertad, ni gobierno autónomo. El gobierno municipal había sido asimilado por el gobierno central, los ayuntamientos que debían de cumplir órdenes superiores y estaban bajo el mando o control de un agente de gobierno estatal, que vigilaba que se cumplieran las órdenes del gobierno que representara; estos agentes tenían diferentes denominaciones según la entidad...”<sup>47</sup>*

El centralismo cobró mayor fuerza durante el periodo de gobierno del General Porfirio Díaz dando como resultado el término con la vida del municipio pues se encontraba subordinada a los Prefectos Políticos “serán la primer autoridad política local en la que jurisdicción de sus respectivas

---

<sup>46</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe; Op. Cit., p. 154

<sup>47</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. , P. 122.

*municipalidades (Art.60); que también serán sus jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinado al gobernador del estado.”<sup>48</sup>*

Durante el Porfiriato los Prefectos tenían el gobierno de los Municipios dejándoles a los Ayuntamientos la función de cuerpos consultivos y como facultad la de otorgar ciertos servicios públicos además de haber sido considerados como la estructura política y económica más insignificante.

En 1910 se llevó a cabo una Convención Nacional Independiente en donde se estableció una mayor extensión en la materia municipal, además, se abolieron las prefecturas políticas.

### **1.2.3.2. CONSTITUCIÓN DE 1917.**

Mientras la Revolución se encabezaba, una de las principales luchas era que existiera un gobierno conformado por los vecinos y no así uno impuesto, la libertad municipal fue de los principios esenciales contemplados por los líderes revolucionarios como Emiliano Zapata, Francisco Villa, Álvaro Obregón y el propio Venustiano Carranza.

*La Constitución Política de 1917 es el resultado de un largo proceso histórico y que sintetiza la necesidad de reivindicar a las clases económicamente desprotegidas como habían sido los obreros y campesinos. Dice el autor José Luis Fernández Soberanes sobre su proceso de creación lo siguiente:*

“El Congreso Constituyente se instaló en Querétaro e inició labores el 21 de noviembre de 1916. Se formaron dos Comisiones, pero por el exceso de trabajo hubo especial necesidad de formar otra más.

---

<sup>48</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Op Cit. pp.26 y 27.

Se introdujeron algunos principios en materia de organización política y cambios en lo referente a las relaciones de la Iglesia con el Estado. Uno de los campos en donde se llevaron a cabo reformas trascendentales fue el laboral, en el que hubo un gran debate respecto a las adiciones al art. 5º, por ello se acordó la formación de una comisión especial para la elaboración del capítulo sobre la materia y finalmente la sanción del proyecto como artículo 123...”<sup>49</sup>

*La Constitución Política de 1917 es el primer documento fundamental con una marcada significación social, por lo que es el primer documento a nivel mundial con ese sentido. Retoma también, la importancia que antes tuvo la Institución del Municipio.*

*Venustiano Carranza fue un abierto apasionado de la libertad municipal. Esa visión política lo llevó, en el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 a enfrentar al dictador Victoriano Huerta.*

*El decreto número 8 expedido en Veracruz por Venustiano Carranza, el 26 de diciembre de 1914, inició la reforma municipal de la Revolución. Esto significa que este gran personaje de la gesta revolucionaria interna llevaba la idea de reestructurar el Municipio como una forma de organización administrativa nacional.*

En el Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano realizado por los hermanos Flores Magón y los dirigentes de la oposición al gobierno de Porfirio Díaz, en donde plasman las aspiraciones de reforma política y social; cabe mencionar que en relación al Municipio marcaban que los jefes políticos fueran suspendidos y que hubiera una multiplicación del número de Municipios, esto con la finalidad de pulverizar los cotos de poder y regresar el ejercicio de gobierno a sus legítimos representantes que serían los nuevos ayuntamientos.

---

<sup>49</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Editorial Porrúa, México, 8ª edición, México, 2001, p. 163.



*“La Revolución habría de propalarse por todo el país atendiendo al llamado del Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, que en el apartado de las consideraciones expresaba: ‘la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna’, añadiéndose ‘las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales’<sup>50</sup>*

Al no haber cumplido con los propósitos de la Revolución, Francisco I. Madero fue desconocido a través del Pacto de la Empacadora o Plan Orozquista, en el que se planteó que la autonomía de los Ayuntamientos debería lograrse con la Revolución.

En la Ley de Libertades Municipales que fue firmado por Emiliano Zapata el 15 de septiembre de 1916 donde se establece la libertad absoluta a los municipios para gobernarse así mismos expidiendo sus reglamentos internos, además de vigilar sus necesidades locales a través de un Ayuntamiento electo popularmente.

Cabe hacer una especial mención al hecho de que Carranza quiso realizar una reforma al texto del artículo 109 de la Constitución de 1857 el cual es considerado como uno de los antecedentes más importantes del Artículo 115 de la Constitución Política de 1917 en el cual se tenía como base de la organización al Municipio Libre que sería administrado por un Ayuntamiento que era integrado por medio de la elección popular. Posteriormente Carranza presentó ante el Constituyente de Querétaro un Proyecto de Constitución con el cual se logró reformar el artículo 109 de la Constitución de 1957; el cual a la letra decía:

---

<sup>50</sup> SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. México 1985, P. 115.

*“ART 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 el Municipio libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.”<sup>51</sup>*

El Municipio Libre fue una conquista de la Revolución pues se estableció como base del gobierno, otorgándole también independencia económica y dio al Municipio la denominación como la célula básica de la organización política del país.

El Congreso Constituyente realizó un gran debate en relación al proyecto que Carranza había presentado sobre el nuevo Municipio nacional, lográndose un texto en el que se estableciera la autonomía y el poder municipal como base del Estado mexicano. Así, después de acaloradas discusiones se logró el texto del actual artículo 115 constitucional que es el pilar de la Institución municipal mexicana.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la política mantenida hasta entonces por el dictador Porfirio Díaz y al tratar de corregir las omisiones de la constituciones liberales que no la habían contemplado.

El proyecto de iniciativa de ley formulado por el Presidente Venustiano Carranza, no contenía más regla, en relación con el municipio libre, que la de que los Estados tendrán *“como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado”<sup>52</sup>.*

---

<sup>51</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916 y 1917, tomo II, P. 873.

<sup>52</sup> H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; “Diario de los Debates del Congreso Constituyente”; México, 1916-1917; tomo II, página 874.

En el Congreso, hubo un aceptación sobre la autónoma municipal que postulaba el proyecto, pero coincidieron en la necesidad de que se carecía de un elemento indispensable, que era el de la autonomía financiera, pues sin una hacienda municipal libre no existiría la autonomía que requerían los municipios, sin embargo, esta circunstancia despertó acalorados debates, puesto que los grupos partidarios sostuvieron diversos dictámenes.

El primer dictamen relativo al artículo 115 proponía como fracción II la recaudación de todos los impuestos (estatales y municipales) por el municipio, la contribución del municipio a los gastos del Estado en la porción señalada por la legislatura, el nombramiento de inspectores por el Ejecutivo y vigilar la contabilidad del municipio, así como la resolución de la Suprema Corte para los conflictos hacendarios suscitados entre el Estado y los Municipios.

Sin embargo, este sistema era evidentemente inadecuado, pues al concederle al municipio la responsabilidad de la recaudación de todos los impuestos, tanto estatales y municipales, se subordinaba la administración del Estado a la recaudación independiente de cada municipio.

Posteriormente se retiró el dictamen y la Comisión se dividió a su vez en dos; los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez ofrecieron la solución más sensata, dentro de las muchas que se presentaron durante la larga discusión del tema, ya que proponían clasificar concretamente los ingresos que debían corresponder a los municipios y en caso de conflicto que se suscitara entre el Municipio y el Ejecutivo proponían que los resolviera la Legislatura del Estado, pero si era entre el Municipio y la Legislatura, entonces lo resolvería el Tribunal Superior.

Asimismo, también los diputados Medina y Heriberto Jara, propusieron en voto particular, que la hacienda de los municipios se formara de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que se asigne el Estado a cada municipio y que las controversias

suscitadas entre los poderes del Estado y los Municipios, serían resueltas por el Tribunal Superior.

De ésta manera, fue como se conjunto el dictamen legislativo que dio origen al municipio, sin embargo, en su redacción, si bien es cierto el artículo 115 aprobado por el Congreso Constituyente de 1917 aprobó una reforma que le dio un impulso del municipio, también lo es que las facultades, atribuciones y limitantes no fueron suficientes para darle una verdadera autonomía al municipio libre, puesto que en cierta forma se le concibió como un ente administrativo solamente y le fueron menoscabadas su autonomía financiera y su reserva de fuentes.<sup>53</sup>

Esto es así, porque en la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera vez el tema del municipio libre.

En esa ocasión, llevaban prolongadas sesiones en el Congreso por los numerosos asuntos tratados a través de los debates, que habían terminado por agotar la resistencia física de los diputados, tan es así, que el Diario de los Debates de la sesión que tuvo por aprobada la discusión del artículo 115 de la Constitución, se registró que la votación se realizó a las 3:30am del día 30 de enero de 1917 e incluso en el momento de la sesión, el propio Secretario de la Cámara hizo el siguiente señalamiento:

*“La presidencia suplica a los C.C. Diputados se sirvan permanecer despiertos, puesto que, al aceptar la sesión permanente, se han impuesto la obligación de votar esta ley; como algunos diputados están durmiendo, no se sabe cómo irán a dar conscientemente su voto”*

Cuando se llegó a la discusión de la fracción II del artículo 115, ya para esas horas el cansancio había vencido a los diputados y siendo que éste

---

<sup>53</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Ídem p.154

tema así como el de la reforma agraria eran los últimos temas tratados, ya el desorden y la desorientación habían impregnado el ambiente de la asamblea para conducir al caos. De pronto, el diputado Ugarte presentó una nueva fórmula de la fracción II del artículo 115 a la asamblea, la cual ya estaba vencida por el sueño y en el acto aceptó por 88 votos a favor por 62 en contra el siguiente texto: *“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 sus necesidades”*

De este modo, la autonomía financiera y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo a su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales, pero no sólo eso, sino que también el Constituyente de 1917 quedó corto en otro aspecto de vital importancia para la libertad del municipio y que es la forma de resolver sus conflictos que se susciten entre éste y el Estado.

Es decir, que de la forma en como quedó redactado el texto del artículo 115 Constitucional, el municipio libre quedó sesgado con las facultades de intromisión de los Estados en la vida pública del municipio. Esto ha sido aprovechado por las constituciones de algunos Estados, que han socavado la libertad municipal al otorgarse a los Ejecutivos de algunos Estados la facultad discrecional y soberana, de declarar cuando haya desaparecido el Ayuntamiento de un municipio e incluso la potestad que tiene para nombrar a un Ayuntamiento Provisional.<sup>54</sup>

El artículo 115 señala que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa y popular, teniendo como base de su división territorial al Municipio Libre, lo que significa que esta Institución es la base o estructura política y jurídica del Estado mexicano.

---

<sup>54</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Ídem p.155

El artículo 115 consta de VIII fracciones y dos más que ya fueron derogadas. En la primera de ellas, se dispone que:

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:<sup>55</sup>

*“Artículo 115.-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 éste y el gobierno del Estado.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.*

*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.*

---

<sup>55</sup> “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Edit., Porrúa, México, 2009

*Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.*

*En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o 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 Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.*

Esta fracción habla en términos generales de la organización del Municipio en México, la cual está en proporción directa de las necesidades de la población de que se trate, pero además, proporciona las bases de la autónoma municipal que tanto se pregona hoy en día y en busca de la consolidación de un federalismo financiero municipal.

Cabe decir que la idea principal de los Legisladores del Constituyente de 1917 era la de otorgarle al municipio una mayor autonomía, pensaron que al otorgarle libertad en cuanto se refiere a su política interior y la independencia económica podrían llevar a la construcción de un verdadero Municipio Libre, sin embargo no fue suficiente la redacción del artículo, ya que lo convirtió en dependiente político de las Legislaturas de los estados, así como de los Gobernadores, tomando en consideración que no se le concedió una autonomía financiera, quedando al capricho de intereses políticos de gobernantes y partidos políticos, quienes ejercen un control político en las respectivas Cámaras de Diputados.

El Constituyente Heriberto Jara mantuvo una de las discusiones más importantes para la integración del artículo 115, el manifestaba que el municipio tenía una libertad muy reducida, la cual se debería ampliar

otorgándole una autonomía política sin soslayar al independencia económica que se debe tener a nivel municipio tanto como individual. Martínez de Escobar hablaba del ataque que tenía la soberanía de los estados al entrometerse al Tribunal Supremo en las controversias en materia hacendaria que se suscitaban entre el Municipio y el estado o entidad federativa. Sin embargo y pese a todo, aquellos debates que se tuvieron durante las sesiones del Congreso Constituyente, se logro un consenso y se aprobó el texto definitivo del artículo 115 como el que regularía al Municipio Libre.

### **1.2.3.3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983.**

La reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conservó intactos únicamente el párrafo inicial, porque todos los demás fueron modificados o agregados, ya que se agregaron tres párrafos a la base I y se aumentó a diez las primeras cinco bases. De todo ello, la reforma realizada en torno al Municipio Libre, consistió entre otras, que:

*“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 de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.”*

Al respecto, debe decirse que de la redacción de éste precepto se concluye que hay un aspecto que afecta irreversiblemente la naturaleza misma



del Municipio Libre y es el intervencionismo que pueden tener las Legislaturas de los Estados en la vida institucional del municipio.

Esto es así, porque el intervencionismo a que nos referimos queda a merced exclusiva de un órgano estrictamente político, según es la legislatura de cada Estado de la Federación, con la expectativa natural de que dicho órgano político se comporte como tal, y no como juzgador imparcial en decisiones predominantemente políticas, como sería, v.gr., la declaratoria de que ha desaparecido un Ayuntamiento, integrado según los comicios por candidatos de partidos de oposición. El origen popular del municipio, y por ende su autonomía, características esenciales de la institución, se sustituyen de ese modo por la sola voluntad de la legislatura, lo que le resta al municipio evidentemente una autonomía política y administrativa, y más aún, puede decirse inclusive que quedan amagados en cuanto a su origen popular, ya que con esa reforma se sustituía la voluntad popular del pueblo por los vecinos designados como Consejo Municipal por un grupo u órgano político. Ni siquiera se contempla una ley para regular la hipótesis.

En las constituciones locales, se da a los gobernadores de la entidad un amplio margen para que tomen participación en el gobierno interno de los municipios; al mismo tiempo, a las legislaturas locales se les conceden facultades enormes para dictar reglas para el funcionamiento de los mismos, cosa que revela claramente una limitación a la ya relativa autonomía de los que en principio, gozan los ayuntamientos.<sup>56</sup>

Habida cuenta de lo anterior, la reforma constitucional de 1983, otorga la garantía formal de oír en defensa a los Ayuntamientos (derecho de garantía de audiencia) y en todo caso, dejó a salvo los derechos y el arbitrio final a la legislatura para desconocer a los municipios, todo lo cual es incompatible a su vez, con la naturaleza misma del Municipio Libre, al ser ésta una institución que no tolera sumisión jerárquica a la autoridad política.

---

<sup>56</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe; Ídem, p. 162

#### **1.2.3.4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999**

La reforma constitucional de 1999 al artículo 115 que ya hemos abordado, extendía una competencia necesaria a efecto de dotar de formulaciones jurídicas a las propias decisiones del poder ejecutivo municipal, al considerar que los municipios ya no sólo eran “administrados” por un Ayuntamiento, sino que serían “gobernados” por un Ayuntamiento, palabra única que representó un cambio sustancial en la autonomía de los municipios y que al día de hoy, en el Estado de México, ha sido determinante para las últimas reformas sufridas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que concede a los municipios mayores facultades al respecto, como entre otras el hecho de instaurar nuevos procedimientos de solución de conflictos utilizando a la mediación y conciliación como herramientas de vanguardia.

Sin embargo, con ésta reforma la figura del Municipio adquiere un gran poder político y jurídico, ya que atendiendo al principio de autonomía, que es natural al propio municipio, le concede facultades en las legislaciones orgánicas estatales la facultad de gobernar y no sólo de administrar, respondiendo con ello a un reclamo añejo de cada municipalidad.

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

Otro problema adicional al anterior, es el establecimiento en el ámbito administrativo de fijar los criterios adecuados entre la teoría y el

ejercicio de los mecanismos procesales y crear una uniformidad en los problemas de atención de los procedimientos al respecto. Tanto la denominación como el contenido de los recursos, es una situación que genera certeza en los mecanismos de defensa de los particulares frente a la administración pública.

En síntesis, los aspectos más relevantes de ambas reformas se describen a continuación:

- En cuanto a la desaparición y suspensión de poderes municipales, fijan requisitos y procedimientos que suprimen la discrecionalidad de los gobernadores para remover ayuntamientos; en este punto es importante la reforma de 1999, en la que se considera al Ayuntamiento como una instancia de gobierno y no solamente de administración.

- Otorgan a los ayuntamientos la facultad para expedir –de acuerdo con las bases normativas establecidas por los congresos estatales y los bandos municipales-, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de diferente índole.

- Definen como responsabilidad de los ayuntamientos los servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

- Incorporan la posibilidad de cubrir los servicios arriba mencionados a través de la asociación y de la coordinación intermunicipal.

- Confieren a los municipios la libertad de administrar libremente su hacienda, que deberá ser suficiente para atender las necesidades de su población.

- Autorizan de manera limitada la formulación de sus presupuestos de egresos e ingresos, que serán autorizados por la legislatura local.

- Introducen el principio de representación proporcional en la conformación de los ayuntamientos.

- Otorgan facultades para incidir sobre el desarrollo urbano, con poderes jurisdiccionales para crear y administrar reservas ecológicas y controlar el uso del suelo.

Aun cuando las reformas son trascendentales para la libertad municipal y a partir de ésta se aprecia una dinámica política sin precedente en los municipios del país, quedan pendientes varias cuestiones acerca del municipio libre: la subordinación en los hechos al gobierno estatal y federal; ausencia de autonomía; falta de reglas claras para el reparto de recursos, así como la reforma política municipal para acabar con el centralismo del Presidente municipal y la ley reglamentaria del artículo 115 constitucional. El peso de los gobiernos estatales es todavía determinante para la asignación de los recursos a los municipios.<sup>57</sup>

Las fuentes de recursos más importantes para los municipios de México son las participaciones federales, las estatales y los ingresos propios, principalmente el impuesto predial, los programas federales y los estatales, la deuda y algunos otros ingresos provenientes de organismos federales. Los mayores recursos con que cuentan los municipios por su monto, son las participaciones federales y las aportaciones.

Las participaciones están normadas por la Ley de Coordinación Fiscal y son la principal fuente de recursos para los municipios, tanto cuantitativamente como cualitativamente. Cabe destacar que estos recursos

---

<sup>57</sup> LEVY, Santiago, “Controversias en torno a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998”, CIDE, México 1998, p. 17

proviene de una distribución de ingresos, es decir, la Federación, las entidades federativas y los municipios se distribuyen la recaudación de acuerdo con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esto implica que el uso destinado de los recursos que haga cada ámbito del gobierno es libre aunque supervisado por la legislatura correspondiente.

La ley establece que del Fondo General de Participaciones, los estados deben entregar a los municipios como mínimo, el 20% de lo que reciben. La distribución de los recursos a los municipios debe realizarse mediante criterios generales, esto significa que debe existir una fórmula aprobada por el congreso local, en la cual se determinan los coeficientes y montos para cada municipio. Las participaciones deben ser entregadas a los municipios en los cinco días siguientes a aquellos, en que sean entregados por la Federación al Estado.

Las aportaciones federales, forman parte del régimen jurídico aprobado en el año de 1997 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. La característica principal de éstas, es que no son una distribución de la recaudación, como en el caso de las participaciones; las aportaciones son recursos federales. Esto determina el hecho de que su destino esté etiquetado en lo general y supervisado por la Federación en última instancia.

Para los municipios se constituyeron el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal. Los demás fondos se destinan exclusivamente a los estados, y en conjunto son los siguientes: Infraestructura Social Municipal, Fortalecimiento Municipios y D.F., Infraestructura Social Estatal, Educación Básica y Normal, Servicios de Salud, y Aportaciones Múltiples.

El destino de los recursos debe ser exclusivo para agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, educativa, mejoramiento de la

vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. La distribución de los recursos para entidades y los municipios se hará de acuerdo con el número de habitantes tomando como referencia el dato más reciente proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI.

No obstante lo anterior, existe un problema al plantear la descentralización efectiva pues ésta depende no sólo de las facultades otorgadas constitucionalmente a los poderes locales. La descentralización efectiva es el resultado de la existencia o no de la comunidad organizada, tanto en partidos como en organizaciones no gubernamentales y grupos sociales organizados de diferente índole, cuya capacidad de movilización en el ámbito local o regional es suficiente para formar relaciones intergubernamentales equilibradas.<sup>58</sup>

Son pues estos, los beneficios que le otorgaron la reforma constitucional en comento al Municipio, al dotarlo de una autonomía que nunca antes había tenido, como el hecho de que el municipio será gobernado por un ayuntamiento y ya no tan sólo administrado, circunstancia que revela fuerza y aplicación política y jurídica a la figura del municipio, aunque sin embargo en la práctica seguimos afectados por el centralismo, por un desequilibrio entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

### **1.3. EL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD:**

El Municipio actual es el resultado de mucho esfuerzo, de ideas, doctrinas e inclusive, de sangre de muchos compatriotas quienes se sacrificaron por la consolidación de esta noble Institución. A continuación, hablaremos sobre los órganos que integran al Municipio contemporáneo.

---

<sup>58</sup> HERNÁNDEZ PÉREZ Martha Laura, “El Municipio, Federalismo y Descentralización”, Edit. IAPEM, México 2002, p.89

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra diversas facultades a los municipios de acuerdo al siguiente análisis.

El artículo 115 señala tajantemente que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa y popular, teniendo como base de su división territorial al Municipio Libre, lo que significa que esta Institución es la base o estructura política y jurídica del Estado mexicano.

El artículo 115 consta de VIII fracciones y dos más que ya fueron derogadas. En la primera de ellas, se dispone que:

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:

*“Artículo 115.-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 éste y el gobierno del Estado.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser*

*electos para el período inmediato con el carácter de suplentes pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.*

*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.*

*Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.*

*En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o 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 Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.*

Esta fracción habla en términos generales de la organización del Municipio en México, la cual está en proporción directa de las necesidades de la población de que se trate.

La fracción II se refiere a la personalidad jurídica que posee el Municipio en México:

“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, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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 las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera 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 periodo 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 ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras 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”.

Se resalta que esta fracción le otorga personalidad jurídica y libertad para el manejo del patrimonio propio. Así como la facultad legislativa para crear y aprobar sus ordenamientos jurídicos en materia de policía y buen gobierno, así como todos los demás ordenamientos que sean necesarios para la función administrativa municipal.

La fracción III señala que los Municipios tendrán las siguientes atribuciones en materia de:

“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 abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más 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 más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, 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;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

*La fracción IV se refiere a la facultad de los Municipios para manejar libremente su hacienda en los siguientes términos:*

“IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en 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 los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

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 o 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 reservas 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; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

### 1.3.1. CONCEPTO.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara dicen: *“MUNICIPIO. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento. // Término municipal”*.<sup>59</sup>

Enrique Sánchez Bringas advierte lo siguiente: *“Es el Municipio una especie de circunscripción territorial de carácter político-administrativo que se localiza dentro de un Estado y que entraña su función descentralizadora. Ese carácter solo cobra sentido en la medida en que la entidad se ubica dentro de un orden político y jurídico superior y en la proporción en que su aspecto territorial se encuentre dentro de mayor amplitud que es donde se aplica la totalidad del orden normativo nacional”*.<sup>60</sup>

Después de analizar otras opiniones, el mismo autor llega a la siguiente definición: *“... El municipio es la comunidad social y política básica fundada en el poder y en la capacidad autónoma de sus miembros, que es reconocida por el orden normativo del Estado como una de sus instancias de producción normativa”*.<sup>61</sup>

Efraín Moto Salazar dice sobre esta Institución: *“El Municipio es un ejemplo claro de la organización administrativa de carácter centralizado. Sus fines no pueden ser más laudables; mediante él se pretende que los grupos de población tengan una mejor administración de sus intereses comunes, y, por tanto, una gestión más eficaz de los servicios públicos: mejores escuelas, mejor salubridad, servicios de aguas, parques públicos, etc.*

---

<sup>59</sup> PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, 23ª edición, México, 1996, p. 375.

<sup>60</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1998, p. 566.

<sup>61</sup> Idem.

El Municipio es la célula de la organización política y administrativa de nuestro país”.<sup>62</sup>

El maestro Don Ignacio Burgoa Orihuela cita a Cicerón quien decía del Municipio que era: “... *una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana*”.<sup>63</sup>

El mismo maestro, recién fallecido, refiere la etimología de la palabra Municipio: munus, oficio y capere, tomar, “conservando, sin embargo un a cierta libertad interior. Conforme al concepto romano de municipio, este calificativo se aplicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado, y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos romanos, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios dentro del límites jurídicos fijados por as leyes estatales”.<sup>64</sup>

La Enciclopedia Espasa Calpe dice del Municipio: “*Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados)*”.<sup>65</sup>

La Enciclopedia Jurídica Omeba señala: “*Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que*

---

<sup>62</sup> MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa, 40ª edición, México, 1994, p. 115.

<sup>63</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 14ª edición, México, 2001, p. 902.

<sup>64</sup> Idem.

<sup>65</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa Calpe, S.A. Tomo XXXVII, p. 50.

*depende siempre en mayor o menor grado de una entidad superior, el Estado Provincial o nacional”.*<sup>66</sup>

Hans Kelsen, jefe de la Escuela de Viena sostiene que: *“Los Municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre bases estrictamente autocráticas”.*<sup>67</sup>

Don Lucio Mendieta y Núñez (también citado por Carlos F. Quintana Roldán) sostiene que: *“El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento”.*<sup>68</sup>

El mismo Carlos F. Quintana Roldán ofrece su siguiente concepto: *“El Municipio es la Institución jurídica y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política de un Estado”.*<sup>69</sup>

La Constitución Política del Estado de México advierte en su artículo 112 lo siguiente:

*“Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre.*

*Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la Ley Orgánica Municipal”.*

---

<sup>66</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX. Editorial Jurídica Omeba, 2ª edición, Buenos Aires, 1967, p. 55.

<sup>67</sup> Citado por QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit. P. 4.

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> Ibid. p. 6.



Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala sobre el Municipio:

*“ARTÍCULO 1.- 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.*

*El municipio 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 del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

Son muchas las opiniones, conceptos y definiciones que los doctrinarios han esgrimido acerca del Municipio, las mismas apuntan a diferentes concepciones según sea el objetivo de la obra de consulta. Así, el Municipio es una Institución que ocupa a ramas del Derecho como el Derecho Constitucional, el Derecho Municipal, derivado de aquél, puesto que para muchos posee independencia propia y el Derecho Administrativo. Con las limitaciones propias de cualquier concepto, se puede concluir que el Municipio es antes que nada una Institución jurídica y política que se compone de un conglomerado de personas asentadas en una zona geográfica delimitada, asemejada al Estado o Entidad Federativa, más correctamente, la cual posee cierto grado de autonomía hacendaria y legislativa con respecto a la entidad federativa a la que pertenezca. Desde el punto de vista administrativo, el municipio es una forma de descentralización por territorio del poder estatal y que constituye la célula primaria del Estado mexicano. Su importancia está manifiesta en lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.

### 1.3.2. LOS ÓRGANOS QUE LO INTEGRAN

A continuación, hablaremos de manera sucinta sobre los órganos que en la actualidad conforman al Municipio, por ser un tema necesario para la comprensión del presente trabajo de investigación documental.

El Municipio actual se integra por los siguientes órganos administrativos: el Ayuntamiento, el Cabildo, los Regidores y los Síndicos. Pasamos a exponer brevemente cada uno de ellos en cuanto a su función, facultades, obligaciones y antecedentes.

#### 1.3.2.1. EL AYUNTAMIENTO.

La palabra “Ayuntamiento”, es el término general para designar el consejo de un municipio, o a veces, el propio municipio, en España y América Latina. Históricamente el término en comento fue a menudo precedida por la palabra *Excelentísimo* (Inglés: "más excelente"), al referirse al consejo. Esta frase es a menudo abreviado *Exc. Ay* <sup>mo. A</sup> <sup>70</sup>El Diccionario Larousse de la Lengua Española dice del Ayuntamiento lo siguiente: “*Corporación compuesta por un alcalde y varios concejales para la administración de un municipio*”.<sup>71</sup>

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara dicen del ayuntamiento que: “*AYUNTAMIENTO. Corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración del Municipio.*

*Posada lo definió como una corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal*”.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> CASTILLÓN, Maximiliano. El Municipio. 2ª edición, editorial Jurídica Nexos, Madrid, 1987, p. 23.

<sup>71</sup> Diccionario Larousse de la Lengua Española. Editorial Larousse, México, 2006, p. 68.

<sup>72</sup> PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Op. Cit. P. 121.

El maestro Miguel Acosta Romero habla del Ayuntamiento en estos términos: *“Es un cuerpo colegiado de elección popular directa que se encuentra integrado por el Presidente Municipal y el número de Regidores y síndicos que la ley determine, esto de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. La palabra Ayuntamiento viene de junguere, junctum, que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo”*.<sup>73</sup>

El autor Enrique Sánchez Bringas advierte sobre el ayuntamiento de manera concisa y simple que es: *“El órgano de gobierno del municipio y sus integrantes son electos por los ciudadanos en forma directa. El artículo 115-1 prohíbe la existencia de autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. El precepto pretende evitar los controles que durante el porfiriato llevaron a cabo los jefes políticos”*.<sup>74</sup>

Efectivamente, el Ayuntamiento es en sí, el órgano de gobierno de todo Municipio, se integra por un cuerpo colegiado de personas las cuales son elegidas por vía de voto directo. Ese cuerpo colegiado se integra por un Presidente Municipal, por regidores y síndicos. No pueden formar parte del siguiente ayuntamiento en el periodo siguiente, es decir, no pueden ser electos inmediatamente, pero con posterioridad sí. Los miembros electos como suplentes sí pueden ser electos para el periodo siguiente.

El artículo 15 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México textualmente señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 15.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

---

<sup>73</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 2002, p. 795.

<sup>74</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. Cit. P. 571.

*Los integrantes de los ayuntamientos de elección popular deberán cumplir con los requisitos previstos por la ley, y no estar impedidos para el desempeño de sus cargos, de acuerdo con los ARTÍCULOS 140 y 141 de la Constitución Política Local y se elegirán conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario”.*

El artículo 16 agrega que:

*“ARTÍCULO 16.- Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su período el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:*

*I.- Un presidente, un síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional, cuando tengan una población de hasta ciento cincuenta mil habitantes;*

*II.- Un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan una población de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes;*

*III.- Un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional, cuando tengan más de quinientos mil y hasta un millón de habitantes.*

*IV.- Un presidente dos síndicos y once regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional cuando tenga más de un millón de habitantes”.*

### **1.3.2.2. EL CABILDO.**

El término: "Cabildo" suele ser confundido con el de Ayuntamiento, como una reminiscencia del ayuntamiento español el cual era denominado de esa forma. Sin embargo, se trata de dos acepciones diferentes, ya que mientras el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del Municipio, compuesto por varias personas, es decir, por un cuerpo

colegiado, el cabildo son las sesiones periódicas del ayuntamiento y sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de Cabildo. Dice el maestro Miguel Acosta Romero que: *“El ayuntamiento como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de Cabildo, y se de constancia de ellas en un libro que se llama libro de Cabildo, que contiene las actas de Cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al secretario del ayuntamiento”*.<sup>75</sup>

Los Ayuntamientos funcionan en Pleno o en comisiones. En Pleno como cuerpos colegiados durante las sesiones de Cabildo, mientras que sus miembros en comisiones para supervisar y vigilar las actividades que lleva a cabo el Ayuntamiento.

Las sesiones de Cabildo se celebran normalmente dentro del Palacio Municipal, en el que existe casi siempre una “Sala de Cabildos”. En la mayoría de las leyes de la materia se establece que las sesiones de Cabildo se celebren normalmente cuando menos una vez a la semana, pero, también puede haber sesiones de carácter extraordinario cuando hay casos urgentes que resolver, así como las sesiones solemnes, cuando se declara a una persona como huésped distinguido o cuando se rinde informe el Presidente Municipal.

Es usual que los miembros del ayuntamiento formen varias comisiones distribuidas en materias o rubros como son las siguientes:

- Gobernación y reglamentos.
- Hacienda y patrimonio municipal.
- Obras y servicios públicos.
- Educación, cultura y recreación.
- Parques, jardines y ornato.

---

<sup>75</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. P. 795.

Limpia pública, ecología y medio ambiente.

Agua potable y alcantarillado.

Alumbrado público y vialidad.

Seguridad pública y protección civil.

Es factible que estas comisiones se subdividan para su mejor cumplimiento. Les corresponde al Presidente Municipal y al Síndico encabezar las comisiones de vital importancia para el Municipio como son: gobernación y hacienda.

### **1.3.2.3. LOS REGIDORES.**

En cuanto hace a los miembros que integran el ayuntamiento, el Presidente Municipal es considerado como la figura más importante, ya que es el representante directo del Municipio y un órgano de ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento y a la vez, jefe de gobierno y encargado de la administración del mismo Municipio.

Otros funcionarios importantes son el síndico y los regidores. Sobre éstos últimos cabe decir que su número varía de acuerdo a la importancia del Municipio de que se trate, por ejemplo, los municipios de Nezahualcoyotl, Ecatepec, Tlalnepantla y Toluca son los de mayor amplitud en su población en el Estado de México. Pueden ser elegidos por el principio de mayoría o de representación proporcional, de acuerdo con los ordenamientos locales respectivos.

Señala el autor Salvador Valencia Carmona que: *“Los regidores participan en las reuniones de Cabildo, el mismo que les confía varias*

*comisiones relativas a distintos rubros de la administración pública municipal, incluyendo los servicios públicos*".<sup>76</sup>

El maestro Miguel Acosta Romero advierte las funciones de los regidores en la siguiente manera: *"Tienen funciones específicas cada uno: el Primer Regidor, suplirá al Presidente Municipal en sus ausencias y tendrá a su cargo el Departamento de Licencias de Construcción, el de Supervisor de Obras, Departamento de Diseño, de Planificación, de Ingeniería de Tránsito y el Agua y Saneamiento. El segundo Regidor vigilará los departamentos de Gobierno, Servicios Sociales, Colonias Populares, del Registro Civil, de Reglamentos y Espectáculos, de Reclusorios, el Departamento calificador de infracciones, de licencias de Reglamentos y Espectáculos, el Departamento Técnico Jurídico y el de Turismo. El Tercer Regidor vigilará los Departamentos de Mercados y Servicios Urbanos, de supervisión de quejas, de Limpia, de Vía Pública, de Parques, jardines y Fuentes, y el de Policía*".<sup>77</sup>

Cabe recordar que en tratándose del Presidente Municipal y los ediles, el artículo 115, fracción I del pacto Federal dispone el principio de no reelección inmediata para el periodo inmediato, mientras que *"...las personas electas que por elección indirecta, nombramiento o designación de alguna autoridad hayan desempeñado funciones propias de esos cargos, tampoco podrán ser electas para el periodo inmediato; todos los funcionarios mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser suplentes para el periodo inmediato, pero éstos si podrán ser electos como propietarios*".<sup>78</sup>

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala como atribuciones de los Regidores las siguientes:

---

<sup>76</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. *"Derecho Municipal"*. Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 158 y 159.

<sup>77</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. P. 797.

<sup>78</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. P. 159.

*“ARTÍCULO 55.- Son atribuciones de los regidores, las siguientes:*

*I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;*

*II.- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;*

*III.- Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento; IV.- Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal. V.- Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;*

*VI.- Proponer la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;*

*VII.- Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables”.*

#### **1.3.2.4. EL SÍNDICO.**

Gramaticalmente, se entiende por “Síndico”: *“Persona que liquida al deudor en una quiebra.// Persona elegida por una corporación para cuidar de sus intereses”.*<sup>79</sup> *“Del latín syndicus que a su vez deriva del griego syndikós abogado y representante de una ciudad. Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa, como su asesor legal, en algunos casos como agente del ministerio público”.*<sup>80</sup> El Síndico municipal es una figura de gran raigambre en la historia mexicana. En las reformas de Carlos III lo instituían para defender a la comunidad del cabildo.

---

<sup>79</sup> Diccionario Larousse de la Lengua Española. Op. Cit. P. 610.

<sup>80</sup> Diccionario Jurídico 2007. Desarrollo Jurídico, software, México, 2007.



Desarrolló un importante papel protagónico en la primera inquietud de emancipación en México. En 1808, al enterarse la Nueva España de las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VI en favor de Napoleón Bonaparte, el síndico don Francisco Primo de Verdad, inspirándose en las teorías de Puffendorff, sostuvo la tesis que, en ausencia y en nombre del rey cautivo, la nación mexicana reasumía (por ser la titular originaria), su soberanía. De haberse aceptado tal tesis por las autoridades coloniales, prácticamente hubiera equivalido a la independencia de México. El resultado de este episodio es perfectamente conocido: al Virrey Iturrigaray le costó el puesto y a Primo de Verdad la vida al ser ahorcado en su celda.

El Síndico municipal es de gran importancia en la organización político administrativa municipal. De acuerdo a lo que establece el artículo 115 constitucional, es electo popularmente por un periodo de tres años Sin que exista la posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato. Junto con el presidente municipal y los regidores principalmente constituyen el ayuntamiento. Sin embargo, cabe decir que, en las leyes orgánicas municipales no existe uniformidad en cuanto al número funciones y requisitos de elegibilidad de los síndicos. De hecho cada legislación municipal determina la cantidad de ellos con que contará cada municipio, así como las facultades que les otorga. Entre las atribuciones más importantes se encuentran las siguientes: vigila la hacienda municipal y preside la comisión respectiva. Representa judicialmente al municipio y actúa como sustituto de agente del ministerio público.

En cuanto a los requisitos de elegibilidad para ser sindico municipal existe una variedad de disposiciones, por ejemplo, algunas leyes orgánicas exigen ser mexicano por nacimiento hijo de padres mexicanos (Baja California), otras, la mayoría, únicamente ser mexicano por nacimiento, la edad requerida fluctúa entre dieciocho (la mínima) y veinticinco (la máxima) se necesita ser originario del estado y/o tener una residencia de seis meses (Guanajuato) hasta cinco años (Aguascalientes) en el municipio respectivo;

ciertas leyes establecen algunos requisitos necesarios tales como saber leer y escribir (Querétaro, Coahuila, etc.), otras sólo disponen que los candidatos tengan preparación suficiente para desempeñar el cargo (Colima).

En el Derecho Municipal, el Síndico es otro funcionario que tiene la atribución del manejo de la hacienda del Municipio.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala sobre las funciones o atribuciones de los Síndicos las siguientes:

*“ARTÍCULO 52.- Los síndico municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos”.*

Se destaca que los Síndicos tienen variadas atribuciones, dentro de las que se pueden resaltar la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, especialmente los patrimoniales, pero también, ejercen funciones de contralor interno, conjuntamente con el órgano especializado en ese campo que establezcan las leyes de cada Municipio y se encarga de velar por el patrimonio municipal.

Otras atribuciones están delimitadas por el artículo 53 que establece que:

*“ARTÍCULO 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:*

*I.- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;*

*II.- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;*

III.- *Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;*

IV.- *Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;*

V.- *Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;*

VI.- *Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;*

VII.- *Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;*

VIII.- *Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;*

IX.- *Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;*

X.- *Practicar, a falta del Agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de Averiguación Previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas a la gente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;*

XI.- *Participar en los remates públicos en que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;*

XII.- *Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;*

XIII.- *Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y los Municipios;*

*XIV.- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;*

*XV.- Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;*

*XVI.- Las demás que les señalen las disposiciones aplicables. En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V, y XVI, y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.*

*En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo, a que se refiere las fracciones VII, VIII, IX y X.*

*Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer sesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento”.*

*“ARTÍCULO 54.- El ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndicos otras funciones que de acuerdo con la ley les corresponda”.*

Se puede concluir que son variadas las atribuciones de los síndicos municipales, pero resulta interesante su función dentro del Municipio en materia de contralor interno, para efectos de transparentar las acciones y decisiones dentro de esa Institución jurídica y política, habida cuenta que es por medio de los síndicos en los que se deposita la representación legal del municipio tanto para suscribir convenios, como cuando son sometidos a juicios por demandas ante diversas instancias como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, los Juzgados Civiles o Penales del Fuero Común, etc.

## CAPÍTULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

### 2.1. LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

El principio de Autonomía y de la División de Poderes combate el absolutismo y sirve de base a la democracia, al separar las funciones de creación de las leyes de las de ejecución y de jurisdicción, asignando cada una de ellas a un órgano diferente, independiente de los demás, además de que delimita las funciones y facultades de los estados para los municipios, toda vez que, según dice Montesquieu todo poder, por naturaleza, tiende a convertirse en tiránico, por lo que la única forma de evitarlo es lograr que el poder detenga al poder, ya que *“...cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente... No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo...”*<sup>81</sup>

De esta manera, se plantea la posibilidad de equilibrar las fuerzas de cada uno de estos órganos, que se limitarán entre sí, pero además, serán los encargados de otorgarle la autonomía al municipio, que no es otra cosa que la libre autodeterminación de su reglamentación, la libertad para administrar su hacienda pública, la discrecionalidad para formular su plan de desarrollo municipal y el libre gobierno de sus ayuntamientos.

La división de poderes se considera el presupuesto político del Derecho Administrativo, en tanto éste no pudo surgir con anterioridad a su aplicación, y el Estado de Derecho es el presupuesto jurídico de aquella rama del derecho, ya que sólo pudo existir por el establecimiento de las normas

---

<sup>81</sup> PORRÚA PÉREZ Francisco; *“Teoría del Estado”*, Edit. Porrúa, México 1973, p.79

jurídicas que establecen la creación de los órganos administrativos y regulan su funcionamiento.

Es importante destacar, que la autonomía municipal se encuentra de la mano con el fortalecimiento del federalismo, y no se puede comprender sin llegar a establecer concretamente en cuanto a dichos conceptos, tomando en consideración que los municipios forman parte de un Estado que se encuentra incorporado o forma parte de una Federación.

Ahora bien, la Federación se puede definir como un Pacto, tratado, alianza o convención mediante el cual varios municipios, grupos de pueblos o estados se obligan en forma recíproca e igual a llevar a cabo una o más finalidades especiales, cuya realización recae desde ese momento sobre los miembros federados.

El Estado federal es un Estado soberano formado de muchos estados, cuyo poder estatal tiene su origen en los Estados que lo componen, los cuales se hayan ligados entre sí por una comunidad política.

Así mismo, se puede caracterizar a la descentralización en dos momentos, en primera instancia se da cuando el ordenamiento jurídico supremo que en nuestro caso es la Constitución, otorga a personas de Derecho Público las Autonomías Constitucional y Gubernamental para decidir por sí mismas sus fines políticos, es decir, hay descentralización política cuando dentro de una misma unidad estatal, las colectividades que la forman tienen una organización propia, conforme a normas que se dan por sí mismas, sin más limitación que las que establezca el pacto que las une a las demás. La descentralización política atañe a la acción de gobernar más que a la de administrar.

El segundo momento en la descentralización se considera como la tendencia a la devolución de poderes a favor de entidades territoriales

políticamente delimitadas. No es solamente una delegación de poder sino la asignación y respeto en el ejercicio de las competencias propias y específicas, así como los recursos necesarios para su cumplimiento, todo ello legitimado mediante elecciones democráticas.<sup>82</sup>

De ahí, que con la redacción del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos en su artículo 115 se refiere a la Institución del Municipio como la base de la división territorial de los Estados o entidades que integran al país en los siguientes términos:

*“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, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

*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 las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*

**b)** *Los casos en que se requiera 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 periodo del Ayuntamiento;*

---

<sup>82</sup> HERNÁNDEZ PÉREZ, Martha Laura; “El municipio, federalismo y descentralización”, Edit. IAPEM, México 2002, pp. 78 y 79

**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 ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras 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 aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

**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 abasto.

**e)** Panteones.

**f)** Rastro.

**g)** Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

**i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.



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

*Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más 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 más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, 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.*

*Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.*

**IV.** *Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

**a)** *Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*

*Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

**b)** *Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.*

**c)** *Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.*

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en 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 los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

*Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.*

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;*

*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 o 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 reservas 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; e

**i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

*En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren 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 estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. 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.

*El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;*

**VIII.** Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

*Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en*

lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

*IX. Derogada.*

*X. Derogada”.*

La Constitución Política del Estado de México advierte en su artículo 112 lo siguiente:

*“Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre.*

*Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la Ley Orgánica Municipal”<sup>83</sup>.*

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala sobre el Municipio:

*“ARTÍCULO 1.- 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.<sup>84</sup>*

*El municipio 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 del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

Cabe decir que, uno de los grandes logros que trajo la Revolución Mexicana de 1910 fue la instauración del municipio libre en el país, lo que se traduce en la autonomía de dicha Institución. El artículo 115 del Pacto Federal establece literalmente que:

---

<sup>83</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; Edit. Sista, México, 2008

<sup>84</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Prontuario, Edit. G.E.M., México 2009.

**“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...*”

Este texto fue adoptado de manera idéntica de la Constitución Política de 1857, por lo que la autonomía del municipio era ya una prioridad en la estructura política y jurídica del Estado mexicano desde entonces. El numeral en su parte inicial o proemio señala que los Estados o entidades federativas adoptarán para su régimen interior, la misma forma de gobierno que adopta la República, es decir, republicano, representativo, popular, pero, teniendo como base o sustento de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, estableciendo ciertas reglas para esta Institución.

El artículo 112 de la Constitución Política del Estado de México advierte que:

**“Artículo 112.-** *La base de la división territorial y de la organización política 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.*

*Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia”.*

Sin embargo, coincidimos con el maestro Felipe Tena Ramírez en el siguiente sentido:<sup>85</sup>

*“En su párrafo inicial el artículo 115 dispone que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y*

---

<sup>85</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe; Op. cit. pp.154 y 155

*administrativa el Municipio Libre. La fórmula es inexacta. Un Estado-miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunscripciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios".* Un poco duras las palabras del autor, sin embargo, tiene razón. Más adelante advierte que: *"Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado. Refirámonos a tales dos extremos que la constitución trata de armonizar, como son la relativa autonomía del municipio y su relativa subordinación al Estado".*

De las palabras elocuentes del doctrinario se desprende la importancia que el Constituyente de 1917 le otorgó al municipio como una Institución política y jurídica libre, pero, unida al Estado, como una forma de descentralización administrativa por servicio. La libertad u autonomía del municipio implica que éste tiene el derecho de poseer personalidad jurídica y patrimonio propio y el manejo del último es totalmente libre.

Por otra parte, de la lectura de los numerales anteriores, sobretodo del 115 del Pacto Federal obtenemos de manera contundente que el Municipio es una Institución que goza de autonomía en cuanto a su régimen interior, ya que la misma Constitución Política general del país le faculta para manejar su hacienda y su régimen jurídico, además, hemos visto que también goza de autonomía o independencia en cuanto a los servicios públicos más importantes como son: seguridad pública, agua potable, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, mercados,

panteones, rastro, calles, parques, jardines y equipamiento, pero adicionalmente, los que las legislaturas locales determinen, por lo que podemos apreciar que efectivamente se trata de una Institución que goza de autonomía de gestión y hacienda lo que le permite crecer a gran escala, como sucede con Municipios como Toluca, Nezahualcóyotl, Ecatepec, Tlalnepantla o Naucalpan, que son los más desarrollados en varios rubros.

La autonomía citada no debe entenderse en el sentido de que no tenga relación con el gobierno del Estado, ya que sin el apoyo permanente de éste, el Municipio no podría sobrevivir, por lo que tal característica se limita sólo al manejo de su hacienda, de los servicios que presta y a su ámbito jurídico interno, ya que no debemos olvidar que se trata de una forma de descentralización administrativa que surge con el constante crecimiento de la población en la República Mexicana, para efecto de que no tuvieran que desplazarse hasta el lugar del Gobierno estatal. De esta manera, se logra llevar los servicios públicos necesarios a todas las personas, aún en las poblaciones más alejadas del centro del Estado.

Debe decirse, que en el Título Quinto de la Constitución, en particular a lo que se refiere en el artículo 115 arriba indicado, se establecen los principios de organización en cuanto al régimen interior para los estados, así como la prescripción de que sea el municipio libre la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. En el mismo artículo se establecen las bases para los propios municipios en cuanto a administración, personalidad jurídica, servicios que pueden prestar, hacienda y planeación del desarrollo urbano.

Otro elemento que se podría considerar dentro de las bases constitucionales que otorgan autonomía al municipio y fortalecen el federalismo se encuentra en el artículo 124 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

*“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”*

De ahí que, con las funciones específicas que se le otorgan a los municipios en el artículo 115, la restricción general que se presenta en el artículo 124 y las limitaciones que se le imponen en los artículos 117 y 118, como el hecho de no poder emitir moneda y no poder establecer peaje al tránsito, se interpretan como facultades de los estados de la federación las llamadas facultades residuales, es decir, todas aquellas que no están establecidas explícitamente para el gobierno federal en la Constitución, y para las cuales no hay restricciones de carácter legal.

La importancia histórica del federalismo y la autonomía municipal radica, más que en su esencia doctrinal en los acuerdos políticos que se dieron en la lucha por lograr que ésta fuera la forma de organización de la república. En las luchas del siglo pasado en que se consolidó la identidad nacional y la comunidad de intereses entre los habitantes del territorio nacional, destaca la falta de libertad y autonomía que antes no gozaba el municipio y al día de hoy, la autonomía de las entidades federativas y de los municipios, está restringida por la distribución de los recursos, que aún cuando la federación siga criterios específicos para distribuirlos, responden más a criterios cuantitativos que a la dinámica particular de cada entidad.<sup>86</sup>

Los mecanismos de compensación en el régimen de participaciones, constituyen más una forma de subsidio que de inversión efectiva, ya sea por incapacidad técnica o política de los ayuntamientos, o por esquemas de concentración del poder en el gobierno estatal, lo que limita la autonomía financiera de los municipios y deja interrumpida el espíritu del artículo 115 de la Ley Fundamental.

---

<sup>86</sup> HERNÁNDEZ PÉREZ, Martha Laura; Op. Cit. pp. 81 y 83



### 2.1.1. AUTONOMÍA FISCAL

La libertad no es libertad, cuando se carece de la autodeterminación del uso de los recursos. La forma en que se recaban los ingresos y éstos se distribuyen entre entidades federativas y municipios, tienen su fundamento normativo en la Ley de Coordinación Fiscal; en ella se expresan los conceptos por los cuales los estados y municipios recibirán de la Federación los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones.

El artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Ley *“...tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento...”*<sup>87</sup>

Asimismo, se menciona que para efectos de coordinación, los estados celebrarán convenios con la Federación para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De lo anterior, se colige el hecho de que la autonomía financiera de los municipios, se debe encontrar acorde con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contenido en la Ley de Coordinación Fiscal, por medio de la cual los municipios establecerán los instrumentos a través de los cuales se allegarán de recursos, los mecanismos mediante los cuales enterarán a las Tesorerías de los Estados o de la Federación, según corresponda, sobre los impuestos federales o estatales que se les hay encomendado su recaudación, con el objeto de que se coordinen en sus funciones y evitar la doble tributación en perjuicio de los ciudadanos.

---

<sup>87</sup> “Ley de Coordinación Fiscal”, México 2009.

Entre ellos, se encuentra la recaudación federal participable, que será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. En estos no se incluirán los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refiere la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

### **2.1.2. AUTONOMÍA POLÍTICA**

Derivado de la reforma constitucional de 1999, los municipios pasaron de ser simples administradores, a verdaderas entidades de gobierno, tomando en consideración que fueron dotados de la autonomía política para que los municipios fueran gobernados por un Ayuntamiento y no tan solo administrados por el mismo.

Esto implica un avance en el espíritu federalista y en la autonomía de los municipios, en virtud de que por primera vez en el texto constitucional se les reconoce a los municipios la calidad de una verdadera esfera de gobierno.

Así mismo, los ayuntamientos será electos democráticamente mediante elecciones municipales cada tres años, organizadas por el Instituto Electoral de cada entidad, Órgano ciudadano que organiza y vigila las elecciones y que a raíz de dicha reforma, se les incluye también el principio de representación proporcional en la conformación de los integrantes del Cabildo, esto es, que los partidos políticos con mayor porcentaje de votación tendrán derecho a un escaño en los Ayuntamientos que les permitirá tener representación en la toma de decisiones.

Sin embargo, esta autonomía política es relativa, toda vez que les fue otorgado a las legislaturas de los estados la facultad para declarar disuelto un Ayuntamiento, lo que ha sido aprovechado por algunos gobernantes, gobernadores y/o partidos políticos, quienes al ejercer el poder local que tienen, forman verdaderos cotos de poder que terminan por imponer a una persona o grupo de personas leales a sus intereses que formarán parte del nuevo ayuntamiento, razón por la cual, no se puede considerar que exista una verdadera autonomía política, pues muchos presidentes municipales se encuentran supeditados políticamente al señor Gobernador, quien a veces llega a funcionar como un verdadero gran Tlatoani y termina por imponer su voluntad y proyecto político en todos los municipios de la entidad.

### **2.1.3. PARTICIPACIÓN A LOS MUNICIPIOS**

En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios en la siguiente forma:

I.- En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala, participarán los Municipios en la forma siguiente: 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente

la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y, en dichos convenios, se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

II.- El 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios por conducto de la primera, informarán mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los montos y Municipios a que se refiere el párrafo anterior.

III.- El 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en la Ley.

Estos son los principales conceptos que comprende la distribución de participaciones hacia los estados y municipios. De esta manera complementaria se puede mencionar que también se distribuyen recursos relativos a los ingresos que se perciben por concepto de venta de cerveza, bebidas refrescantes, bebidas alcohólicas y tabacos labrados y de la recaudación obtenida de pequeños contribuyentes.

Sólo los ingresos derivados del cobro del impuesto predial, multas, derechos y aportaciones de mejoras son recaudaciones exclusivas de los municipios y los ingresos que obtengan son incorporados de manera directa en su totalidad a las arcas de la Tesorería de cada Municipio.

## 2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La concepción etimológica del término “*administración*”, bien sea que lo consideren una derivación de la palabra latina “*administratio*”, que significa “*servir a*”, o bien de la contracción de “*ad manus trahere*”, cuyo significado es “*traer a manos, manejar*”, que para el caso, cualquiera de ellos implica la idea de “*prestación de servicios*” o “*manejo de intereses dirigidos a un fin*”. Por ello, desde el punto de vista objetivo se conceptualiza a la administración pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos.

Tanto a nivel Federal, como local o estatal e inclusive municipal, existe lo que se conoce como “Administración Pública”, y que es un conjunto de órganos que se instauran para el auxilio de la función ejecutiva.

Dice el maestro Gabino Fraga: “*La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.*”

*Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.*

*La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde*

el punto de vista material es *la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión*".<sup>88</sup>

El maestro Miguel Acosta Romero advierte sobre la Administración Pública lo siguiente: *"Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con. A) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos"*.<sup>89</sup>

Más adelante agrega el autor lo siguiente: *"La Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico...."*

Desde el punto de vista orgánico a que alude el autor, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente, dependen de él. Así, orgánicamente la Administración Pública Federal se integra por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos (que ya no existen en la práctica), la Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y los fideicomisos públicos.

En este tenor, el concepto administración ofrece una doble perspectiva, *"...en sentido objetivo y en sentido subjetivo. Objetivo es una*

---

<sup>88</sup> FRAGA, Gabino. *"Derecho Administrativo"*. Editorial Porrúa S.A. 38° edición, México, 1998, p. 119.

<sup>89</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. Editorial Porrúa S.A. 16ª edición, México, 2002, p. 263.

*acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente a Administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que está atribuida la función de administrador...<sup>90</sup>*

De cualquier forma resulta importante precisar, que en nuestro sistema jurídico el término “Administración Pública” es de muy reciente creación, puesto que ni las leyes ni la Constitución de la república la incluyeron en su texto antes de 1976, en que salió a la luz con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada el 22 de diciembre de 1976.

En efecto, en la fecha referida la Constitución sólo hacía referencia a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pero no preveía a la estructura de apoyo administrativo del Presidente de la República, denominado Administración Pública. Es hasta el 2 de abril de 1981, cuando se publica la reforma al artículo 90 de nuestra Carta Magna para regular la existencia de una Administración Pública Federal, con estructura centralizada y paraestatal.

Es por ello, que la satisfacción de los intereses y necesidades de la comunidad por medio de la función administrativa los realiza fundamentalmente el Estado, a través de su organización, organismos y los entes del poder público que actúan conforme a su competencia y a la organización administrativa a la que pertenezcan, es decir, a la administración pública centralizada, desconcentrada o descentralizada.

### **2.2.1. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

La organización del Estado como cualquier otra, está integrada por una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de

---

<sup>90</sup> GARCÍA OVIEDO Carlos, “Derecho Administrativo I”, Tomo I, Edit. Trillas, México 1993, p.3

atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado, cuantía y territorio, a fin de que la acción de sus componentes no interfiera entre sí; con una distribución de las responsabilidades de su actuación, ante la propia organización y frente a terceros que pueden verse afectados por la acción de éstos; con una autoridad correlativa a la responsabilidad que le permite llevar a cabo sus actividades, de acuerdo con la habilidad y preparación de las personas que tienen a su cargo esta actividad.

El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración, de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la administración. Estas formas de organizar se determinan en base a consideraciones, políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y a la especialidad de la materia que deban conocer.

Tradicionalmente las administrativas parten de tres formas de organización administrativa: la centralización, la desconcentración y la descentralización. Las dos primeras han dado lugar a considerar la administración directa del Estado, integrada por órganos jerárquicamente ordenados y la tercera ha sido considerada una forma de administración indirecta, compuesta por personas públicas diferentes del Estado pero con carácter estatal.<sup>91</sup>

## **2.2.2. LA CENTRALIZACIÓN**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la centralizada, cuya estructura está integrada según lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1º de la Ley

---

<sup>91</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo I”, 2da ed, Noriega Editores, México 2004, pp. 90 y 93



Orgánica de la Administración Pública Federal, por “...la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal...”

Esta forma de organización administrativa, tiene una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo denominado jerarquía o poder jerárquico.

De esta manera, el maestro Jorge Olivera Toro define a la centralización como “...la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores...”<sup>92</sup>

Por su parte, el catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM, Miguel Acosta Romero la define como: “...la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución...”<sup>93</sup>

En síntesis, es posible afirmar que la centralización consiste en el cúmulo de facultades de dirección y decisión asignados a órganos situados en la cúspide de la relación jerárquica, de donde emana todo el poder y autoridad con que actúan los subordinados.

---

<sup>92</sup> OLIVERA TORO Jorge, “Manual de Derecho Administrativo”, Edit. Porrúa, México 1989, p.285

<sup>93</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, Op. Cit. p. 69

### 2.2.3. LA DESCENTRALIZACIÓN

Según lo disponen de manera coincidente los artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, *“La creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social, o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización”*.

En tal virtud, esta forma de organización administrativa tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos personificados, desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Pública Centralizada.

La administración pública descentralizada, implica la creación de organismos con personalidad jurídica distinta a la de la Administración Pública Centralizada, es decir, que dichos organismos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que de ninguna manera acontece con la administración centralizada o desconcentrada. Es decir, se trata de un ente jurídico diferente que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, es creado para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente diferente.

El maestro Gabino Fraga considera que la Descentralización puede establecerse por región, servicio o colaboración y que *“...la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la*

*descentralización por región...*<sup>94</sup> Sin embargo, esta concepción no aplica en su totalidad, porque los municipios no forman parte de la Administración Pública Federal, sino que en términos constitucionales, representa la base de división territorial de los estados y de su organización política y administrativa.

No obstante lo anterior, se pueden identificar algunas características esenciales de la descentralización:

- Existe transferencia de facultades de decisión y mando a organismos desvinculados de la Administración Centralizada.
- Tiene autonomía plena.
- Tiene personalidad y patrimonio propios.
- Es creada por ley o por decreto.
- Está sujeta al control de la Administración Centralizada.

Así pues, señala Fraga que la descentralización es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas que se da cuando el Estado se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.<sup>95</sup>

#### **2.2.4. LA DESCONCENTRACIÓN**

La concentración de funciones en la administración pública centralizada, dio origen a una forma de organización administrativa que sin excluir la relación jerárquica a determinados órganos de la Administración, permite cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor agilidad a determinados órganos, que es denominada desconcentración.

---

<sup>94</sup> FRAGA Gabino, Op. Cit. p. 197

<sup>95</sup> Ídem, p. 198

La desconcentración implica que el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente. La desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central.

La figura de la desconcentración ha sido poco considerada por el derecho, ya que en inicialmente se le trató como una delegación de facultades, no obstante que, en la delegación sólo se hace una transferencia de facultades a una unidad administrativa del propio órgano, sin que ello sea considerado como una independencia técnica ni administrativa en el órgano inferior, que queda sujeto directamente y en todo sentido, a la autoridad jerárquica del superior, quien además sigue teniendo las facultades cuyo ejercicio ha delegado, mientras que en la desconcentración se establece una organización diferente dentro de la organización central y el órgano que desconcentra no retiene el ejercicio de las facultades que pasan a formar parte de la competencia del órgano desconcentrado.

Los elementos que identifican la desconcentración son:

- Dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica y/o administrativa.
- El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central.
- Las unidades del órgano desconcentrado no tienen relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central.
- Las facultades del órgano desconcentrado, originariamente pertenecían al órgano central.
- No cuentan con patrimonio propio.
- No tiene personalidad jurídica.

En la actualidad nuestra legislación reconoce y regula esta forma de organización como una estructura dentro de la administración

centralizada “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia”, con facultades para resolver en razón de materia y de territorio de acuerdo al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En conclusión, se puede decir que los órganos desconcentrados se crean por disposición del Jefe del Ejecutivo, son órganos inferiores de un organismo y no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, se crean con cierta libertad técnica y administrativa, e implican transferencia de facultades de decisión y mando.<sup>96</sup>

### **2.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. CONCEPTO.**

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública Federal se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. Administrar implica entonces llevar a cabo una serie de actos para conseguir una finalidad determinada, es decir, para que el Estado consiga sus fines.

La Administración Pública Federal cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales y un conjunto de bienes que en un momento determinado dado tiene a su disposición y el elemento personal, empleados, funcionarios y trabajadores quienes prestan sus servicios a la misma Administración Pública Federal.

Así mismo, la Administración Pública Municipal encuentra su sustento y organización en la ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual señala sobre la administración pública municipal lo siguiente:

---

<sup>96</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, Op. Cit. p. 97

**“Artículo 86.-** Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público”.

De ahí que los servidores públicos son subordinados del Presidente Municipal quien tiene la facultad de nombrarlos o removerlos.

De igual forma, a propuesta del Presidente Municipal y previa ratificación que de ellos haga el Cabildo, se nombran a todos los Directores de cada una de las direcciones generales o unidades administrativas que haya aprobado el ayuntamiento, de donde también se desprenden todos los subdirectores, jefes de departamento, coordinadores, jefes de proyecto, jefes de oficina, auxiliares, secretarías y demás servidores públicos que se encuentren incorporados a la administración pública municipal, ya sea que estén adscritos a la administración central o dependan de algún organismo descentralizado como lo son el DIF municipal o el Organismo de Agua Potable de cada municipio en el Estado de México.

Así, el ayuntamiento, como órgano ejecutivo del municipio se auxiliará de los órganos y entidades administrativas que acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal. El artículo 87 de la misma ley agrega que:

**“Artículo 87.-** Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal, el Ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes dependencias:

*I. La Secretaría del Ayuntamiento;*

*II. La tesorería municipal”.*

De esta manera, cada municipio establecerá de acuerdo a sus necesidades y recursos, los organismos que integrarán su administración pública centralizada, descentralizada o desconcentrada.

El artículo 89 expresa que los organismos que integren la administración pública municipal ejercerán sus funciones de acuerdo con la Ley en cita:

**“Artículo 89.-** *Las dependencias y entidades de la administración pública municipal tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, ejercerán las funciones propias de su competencia previstas en esta Ley o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los ayuntamientos. En los reglamentos o acuerdos se establecerán las estructuras de organización de las unidades administrativas de los ayuntamientos, en función de las características socio-económicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad”.*

Finalmente, el artículo 90 dispone que cada uno de los titulares de los organismos integrantes de la administración pública municipal acordarán directamente con el presidente municipal:

**“Artículo 90.-** *Los titulares de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, acordarán directamente con el presidente municipal o con quien éste determine, y deberán cumplir los requisitos señalados en esta Ley; éstos servidores públicos preferentemente serán vecinos del municipio”.*

Cabe agregar que el Municipio fue ideado y estructurado de acuerdo al Estado mismo y a semejanza de cada una de las entidades que integran la República Mexicana, por lo que también cuenta con una administración pública centralizada, descentralizada y desconcentrada de

acuerdo a sus necesidades y a cargo de su presupuesto, conforme a los lineamientos y aprobaciones que hayan determinado en Sesión de Cabildo.

## **2.4. EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS**

Uno de los municipios más grandes e importantes en cuanto a territorio, población, recursos económicos e influencia política es el de Ecatepec de Morelos, Estado de México. A continuación haremos una breve referencia a él por ser materia de esta investigación. Abarcaremos los principales aspectos geo-políticos del municipio los cuales nos permitirán tener un panorama más real sobre la grandeza e importancia del mismo.

El vocablo Ecatepec viene de "Ehecatepetl", palabra de la lengua Náhuatl, se conforma de "Ehécatl" deidad del viento y "Tepetl" cerro. Ehecatepetl significa "el cerro donde se consagra a Quetzalcóatl, Dios del viento"; este vocablo dió origen a lo que hoy conocemos con el nombre de Ecatepec.

El Dios Ehécatl se identifica por su máscara bucal, Náhuatl o disfraz de animal en forma de pico de ave en rojo carmín, copete en azul agua y el joyel del viento o collar llamado Ehecaozcatl. Estos elementos descansan sobre un cerro de color verde seco con base en amarillo y rojo.

### **2.4.1. APUNTES HISTÓRICOS**

En nuestra investigación, nos detenemos en los antecedentes históricos del municipio de Ecatepec para señalar que las civilizaciones mesoamericanas, [tolteca](#), teotihuacana, [chichimeca](#), [acolhua](#) y [mexica](#) tuvieron gran influencia sobre los antiguos nativos ecatepenses. Estos pueblos desarrollaron técnicas de agricultura, pesca, caza, recolección y producción de



sal. Ecatepec estuvo bajo la influencia de varios señores, entre ellos los de [Xaltocan](#), [Azcapotzalco](#) y [México-Tenochtitlan](#).

Asimismo, el pueblo [mexica](#) en su peregrinación se estableció temporalmente en territorio de lo que hoy constituye el municipio de Ecatepec, situado en las orillas del Lago de Texcoco, junto con otras poblaciones como Coatitla, Chiconautla, Xalostoc y Tulpetlac.

En lo que hoy es una de las iglesias de Tulpetlac se hallaba un centro ceremonial de los principales nobles de [Tenochtitlan](#), donde enterraron a sus seres queridos Huanitzin, tlatoani de Ecatepec, hijo de [Tezozómoc](#) y nieto de [Axayácatl](#).

Mientras tanto Santa Clara Coatitla fue gobernada por los señores de [Tlatelolco](#), este lugar representaba una de las más importantes fuentes de [nopales](#), [maquey](#) y [pulque](#). Durante algunos años estos territorios pertenecieron a [Moctezuma Xocoyotzin](#).

De [1428](#) a [1539](#), Ecatepec fue gobernada por un tlatoani, durante la expansión del territorio de Tenochtitlan, sus gobernantes fueron: [Chimalpilli I](#), Nieto de [Moctezuma Ilhuicamina](#), [Tezozómoc](#), [Matlaccohuatl](#), [Chimalpilli II](#), [Diego Huanitzin](#).

Diego de Alvarado Huanitzin nació en Ecatepec, hijo de [Tezozomoczin](#), fue el último gobernador de naturales de Ecatepec. Algunas fuentes documentan que a partir del año *ome técpatl* (1520), gobernaba Ecatepec Chimalpilli el Joven, hijo del emperador tenochca Ahizotzin y de una mujer ehecatepeca. Hablan, igualmente, de que por esas fechas, y ciertamente en 1521, gobernaba un tal “Panitzin” o “Huanitzin”, que cayó prisionero de Cortés junto con Cuauhtémoc.

Se registra también en ellas que en el año *chicome tochtli* (1538) fue instalado por el Virrey Antonio de Mendoza, como primer gobernador de Tenochtitlan después de la conquista, don Diego de Alvarado Huanitzin, quien llevaba 19 años al frente del señorío de Ecatepec (o sea, a partir de 1519 en que murió Tolnáhuac), y fue expresamente traído desde dicho señorío para tal efecto por lo s mexicas de la nueva ciudad española de México constituida sobre las ruinas de al antigua.

El cotejo de estos datos hace conjeturar que Chimalpilli el Joven no es otro que el mencionado “Panitzin”, “Huanitzin” o “Diego de Alvarado Huanitzin”, que habría adoptado este nombre después de su conversión al cristianismo, y al cual habrían propuesto los mexicas por ser descendiente directo de un emperador azteca.<sup>97</sup>

El municipio de Ecatepec de Morelos esta formado por la ciudad de Ecatepec, que antaño fue el pueblo de San Cristóbal y por los pueblos de San Pedro Xalostoc, Santa Clara Coatitla, Santa María Tulpetlac, Santa María Chiconautla, Sto. Tomas Chiconautla y Guadalupe Victoria y los mas recientemente elevados a esa categoría San Isidro Atlautenco y San Andrés de la Cañada. La historia de varios de nuestros pueblos se remonta al periodo preclásico medio (1300 a 800 a de C), los arqueólogos han encontrado evidencias que les han permitido saber la antigüedad de cada pueblo.

A la fecha existen varios códices en los que se registran la existencia de algunos de nuestros pueblos, uno en los que aparece Ecatepec desde el siglo XII, es el códice Xolotl, que narra la llegada de este jefe Chichimeca durante la época al Valle de México, en este documento también se encuentra el Albarradón de Ecatepec el cual era un dique calzada que cumplía la doble función de controlar las inundaciones en el Valle de México y de tránsito de Chiconautla a Ecatepec. Otro de los documentos en los que

---

<sup>97</sup> GARCÍA ESCAMILLA, Enrique, “Ecatepec Tierra de Vientos”, Edición del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, México, 1998, p.121

aparecen casi todos los pueblos de Ecatepec es el conocido como Códice Botturini ó Tira de la Peregrinación, este antiguo documento narra la partida del pueblo mexicana de Aztlán, lugar mítico del cual se desconoce su ubicación exacta, y señala los pueblos por los que pasaron, la narración termina poco antes del descubrimiento del sitio donde se fundaría la ciudad de México Tenochtitlán.

Los pueblos de Ecatepec en los que se establecieron los mexicanos fueron: Acalhuacan, Ecatepec, Tolpetlac, Coatitlan y Huixachtitlan, su estancia fue de 1204 a 1244 d. de C, este códice es otra de las pruebas irrefutables de la antigüedad de estos pueblos.

### **San Pedro Xalostoc**

Haciendo un recorrido de sur a norte el primer pueblo es Xalostoc, los arqueólogos consideran que sus primeros habitantes procedieron de Zacatenco y de Arbolillo tardío y los ubican hacia el año 1300 a. de C.

Xalostoc significa *En la cueva de arena*, su topónimo se conoce gracias a que se encuentra en un códice Matrícula de Tributos.

El templo de San Pedro Xalostoc fue construido por la Orden Franciscana hacia 1664; en un antiguo documento de 1698 se le menciona como iglesia de visita de la doctrina de San Cristóbal. Durante la época colonial se conoció a ésta población como San Pedro Xalostoc.

### **Santa Clara Coatitla**

Continuando con nuestro recorrido hacia el norte llegamos al pueblo de Coatitla, el Códice Botturini dice que a esta población llegaron los mexicanos en el año 1220, donde permanecieron veinte años, este documento es uno de los que aparecen en el topónimo de Coatitla que significa *Lugar de serpientes*.

En 1527 en Coatitla Hernán Cortés otorgó a Doña Mariana Leonor de Moctezuma la Encomienda de Ecatepec que incluía Acalhuacan, Coatitla, las estancias de Epazoyuca (Tizayuca) y por supuesto Ecatepec. Los primeros evangelizadores que llegaron a Coatitla fueron los Agustinos que hicieron su arribo en 1539 y se dieron a la tarea de construir su primer templo.

La construcción del templo se hizo sobre un basamento piramidal dedicado a la veneración de la Chicomecoatl, deidad de las tejedoras, posteriormente los Agustinos entregan el Templo a los Franciscanos, quienes lo dedican a la devoción a Santa Clara de Asís, fundadora de la segunda Orden de San Francisco, que de ésta manera le da el nombre colonial a la población Santa Clara Coatitla.

### **Santa María Tulpetlac**

Al poniente del Templo pasaba el camino real México- Pachuca, lugar por donde pasó el generalísimo Don José Maria Morelos y Pavón rumbo al lugar donde sería sacrificado. Retomando la ruta hacia el norte la siguiente población es Tulpetlac, este pueblo también fue visitado por los mexicas, quienes hicieron su arribo hacia el año de 1212 y vivieron 8 años en éste lugar, el topónimo también aparece en el Códice Botturini y Tulpetlac *significa "En donde se hacen los petates de tule"*.

Diez años después de la conquista, se verificó en Tulpetlac un hecho que ha tenido repercusión a nivel nacional y aún internacional: la aparición de la Virgen de Santa María Guadalupe a Don Juan Bernardino, tío de San Juan Diego, años más tarde, en 1580, llegaron los Franciscanos a Tulpetlac y se dan a la tarea de construir un templo que dedicarían a la veneración de nuestra Señora de la Asunción, advocación mariana que da el nombre con el que se conoce al pueblo desde la época colonial: Santa María Tulpetlac; muchos años después, en 1961, el templo se dedica a la veneración de Cristo Rey y Santa María de Guadalupe.

## **San Cristóbal Ecatepec**

Continuando con la ruta hacia el norte, la siguiente población es la ahora ciudad de Ecatepec, es decir, el antiguo pueblo de San Cristóbal, los arqueólogos al estudiar este pueblo consideran que sus primeros pobladores proceden de Zacatenco y del Arbolillo tardío, al igual que los de Xalostoc, el topónimo de Ecatepec se encuentra en cuando menos 4 códices: el Códice Mendocino, el Aubin, el Vaticano y por supuesto el Botturini.

El antiguo señorío de Ecatepec estuvo sujeto a los señoríos de Cuauhtitlan y México-Tenochtitlán, los tlatoanis de éste ultimo lugar fundaron en Ecatepec la Dinastía de Gobernantes que estaba emparentada con ellos, el primer tlatoani de Ecatepec fue Chimalpilli, le sucedió Matlacohuatzin, a continuación asumió el poder Chimalpilli II, quien murió de viruela durante la guerra de conquista, el cuarto y último gobernante fue Huanitzin quien peleó a lado de Cuauhtémoc.

Los primeros evangelizadores que llegaron a Ecatepec fueron los Dominicos durante el año de 1532 e inician la construcción de un pequeño convento en las faldas del Ehecatepetl o Cerro de la Cruz, ya que en éste lugar estaba la antigua población, años después, en 1566, llegaron los Franciscanos, quienes llevan a cabo la construcción del Templo de San Cristóbal, iniciando la obra a fines del siglo XVI y terminándola hacia 1611.

Durante la época colonial San Cristóbal Ecatepec fue Alcaldía Mayor, después Subdelegación de la Intendencia de México y ya para terminar, municipio. Durante todo este periodo tuvo el control de más de 18 poblaciones que incluyeron a los actuales municipios de Coacalco y Tecámac.<sup>98</sup>

El 22 de diciembre de 1815, llegó el General José Ma. Morelos y Pavón fuertemente custodiado por un contingente de 200 dragones de la Reina al mando del coronel Manuel de la Concha al antiguo palacio virreinal a las

---

<sup>98</sup> Ídem, p. 33

once de la mañana, ahí tomó sus últimos alimentos y a las tres de la tarde cayó abatido por las balas del pelotón de fusilamiento.

### **Santa María y Santo Tomas Chiconautla**

Siguiendo de nueva cuenta la ruta hacía el norte, llegamos a Santa María y Santo Tomás Chiconautla, quienes junto con San Isidro Atlautenco son los tres pueblos más antiguos de Ecatepec, el topónimo de los dos primeros aparece en el Códice Xolotl. Los investigadores especializados ubican a sus primeros habitantes procedentes de la cultura mazapa situada entre las culturas teotihuacana y tolteca.

El significado de Chiconautla es: *Lugar de Nueve*, nombre que hace referencia a los cuatro barrios que tenía Chiconautla en la época prehispánica a cuatro cerros y al pueblo que sumados dan nueve.

En 1532 se otorga a Chiconautla la categoría de Corregiduría, este nombramiento dura más de un siglo y se extingue como tal en 1640. En 1533 llegan los Agustinos a Santa María Chiconautla y en 1537 inician la construcción de su templo dedicado a la veneración de la natividad de la Virgen María. Por su parte los franciscanos llegan a la región en 1565 e inician la construcción de su templo a Santo Tomás Apóstol.

### **San Isidro Atlautenco**

El documento más antiguo de San Isidro Atlautenco es el llamado Códice de Atlautenco, fechado en 1612, su elaboración se atribuye a Don Fernando Sotelo Moctezuma, descendiente de Doña Mariana Leonor de Moctezuma, la primera Encomendera de Ecatepec. A pesar de la antigüedad de esta población, hasta el diez de julio de 2003, recibió mediante cabildo su reconocimiento como pueblo.

### **San Andrés de la Cañada**

El 11 de agosto del 2006 en la Sesión Ordinaria de Cabildo No. 28 los integrantes del H. Ayuntamiento aprobaron las adecuaciones correspondientes en el Bando Municipal, donde se enmarca la ranhería de San Andrés de la Cañada como pueblo (el topónimo de este pueblo se encuentra en investigación).

### **Guadalupe Victoria**

Es considerado el pueblo más joven de Ecatepec por sus antecedentes históricos, los especialistas han encontrado escasas evidencias arqueológicas en su territorio, se sabe que en el siglo XIX era una ranhería conocida como Pueblo Nuevo, obteniendo su reconocimiento como pueblo el 9 de junio de 1934.

#### **2.4.1.1. DE LA ENCOMIENDA AL AYUNTAMIENTO**

La historia política de Ecatepec después de la caída de Tenochtitlan, está ligada a los intereses del propio conquistador. Efectivamente, Hernán Cortés tomó para sí, en calidad de encomienda, el territorio correspondiente al señorío de Ecatepec, cuyo último tlatoani Diego de Alvarado Huanatzin, pasó a gobernar la ciudad o señorío.

Una hija del huei tlatoani de Tenochtitlan, Moctezuma Xocoyotzin, que después de su bautismo se llamó doña Leonor Moctezuma, contrajo matrimonio con el conquistador Juan Páez, en 1527. Como dote y arras de dichas nupcias, Hernán Cortés concedió la encomienda de Ecatepec a dona Leonor Moctezuma.

A la muerte de Juan Páez, se casó nuevamente con otro español llamado Cristóbal Valderrama, padre de doña Leonor de Valderrama y Moctezuma. Más tarde, del matrimonio de esta nieta del emperador

Moctezuma con el español Diego de Arias de Sotelo, quien aparece como encomendero de Ecatepec hasta 1568, nació Fernando Sotelo de Moctezuma, el cual conservó la encomienda hasta el año de 1593, en que la cedió en parte a Cristóbal Sotelo y Valderrama.

Los hijos de Fernando Sotelo de Moctezuma vendieron a su vez, fragmentariamente, la parte que les quedaba y surgieron entonces diversas controversias jurídicas por la titularidad de la encomienda que, por disposición del Consejo de Indias, emitida en 1682, pasó a favor de doña Leonor Zúñiga y Ontiveros.<sup>99</sup>

Posteriormente, en el año de 1767 Ecatepec se convierte en *alcaldía* y a finales de este siglo en *marquesado*. Durante los años siguientes la población fue decreciendo de una manera rápida, debido a las grandes epidemias de viruela que azotaron a las ciudades. Se calcula que el 60% de la población murió durante en un periodo de dos años en esta ciudad de Ecatepec por la viruela.

AL finalizar el periodo colonial, los tributos de Ecatepec venían repartiéndose entre muchos encomenderos. Cabe recordar que tanto Acalhuacan como Coatitla y Tulpetlac, pertenecieron a la encomienda de Ecatepec hasta el año de 1531.

Chiconautla, por su parte, antes de pasar directamente a la Corona española, parece haber sido encomienda del cantero español Diego Díaz, quien habría recibido ese beneficio en 1530, a cambio de que enseñara su oficio a los indígenas.

En 1523 se dio a Chiconautla el estatuto jurídico de corregimiento y, a finales de la década de los cincuenta del siglo de la conquista, se otorgó al

---

<sup>99</sup> Op. cit. p.24



corregidor de Chiconautla jurisdicción sobre Ecatepec y Xaltocan de Zumpango.

A partir de 1786 y hasta el movimiento de independencia, la jurisdicción política de Ecatepec pasó a formar parte de la Intendencia de México, con el carácter de subdelegación.

Durante la época de Independencia se registra a Ecatepec como sede del fusilamiento del general insurgente Don José María Morelos y Pavón el día 22 de diciembre de 1815, en lo que hoy se conoce como la Casa de Morelos.<sup>100</sup>

Ese día, fue conducido Morelos de la Capital a San Cristóbal Ecatepec para darle cumplimiento a la sentencia de fusilamiento dictada por un Tribunal Militar, después de habersele hecho el proceso por la inquisición, condenándolo a ser degradado como sacerdote.

Félix María Calleja, el Virrey que tiempo atrás, cuando comandaba el ejército realista, había sido humillado por Morelos en el sitio de Cuautla, decidió que para la ejecución se llevara a cabo lejos de la Ciudad de México para evitar que se produjeran en la capital manifestaciones populares de apoyo al cura insurgente, y de repudio al gobierno virreinal.

Los restos morales de don José María Morelos y Pavón fueron sepultados en la parroquia de San Cristóbal Ecatepec, de donde fueron mas tarde exhumados para reihumarlos en la Columna de la Independencia que se encuentra en el Paseo de la Reforma de la Ciudad de México, pasando así a la historia la tierra de Ecatepec, como testigo de la muerte del Siervo de la Nación.

---

<sup>100</sup> GARCÍA ESCAMILLA, Enrique, Op. cit., p.125

En la época de la Revolución Mexicana, en Ecatepec las haciendas fueron tomadas como cuarteles por los revolucionarios, y también ayudó al ensanchamiento y fortalecimiento de los ejércitos revolucionarios, tanto con los animales de los potreros como con los pobladores que se sumaron a la lucha revolucionaria, dotándolos constantemente de víveres, caballos, petates y demás utensilios de la zona.

#### **2.4.1.2. SE CONSOLIDA COMO MUNICIPIO**

El siglo XIX fue el de la consolidación territorial del municipio de Ecatepec, en primera instancia en 1824, en el Decreto por medio del cual se crea la República Mexicana y se establece la primera División Federalista, Ecatepec queda ratificado como Ayuntamiento. Sin embargo, en 1825, el Congreso Local emite un Decreto para la creación del municipio de Tecamac que perteneció a Ecatepec durante 208 años y en consecuencia se pierde más de la mitad de su territorio.

En 1862 el gobernador del Estado de México crea el municipio de Coacalco, que había estado sujeto a Ecatepec desde la época prehispánica. En 1875 el municipio de Tlalnepantla se apropia de los pueblos de San Pedro Xalostoc y Santa Clara Coatitla y de las haciendas de Cerro Gordo y el Risco.

Para contrarrestar esta tendencia a la desaparición de nuestro municipio, el gobernador del Estado de México General Juan N. Mirafuentes emite un decreto mediante el cual el pueblo de San Cristóbal Ecatepec sube a la categoría de Villa y a la municipalidad le agrega “de Morelos” que es como se conoce de manera oficial a nuestro municipio desde ese momento, poco después se recuperan los pueblos que se habían perdido y la Hacienda de Cerro Gordo, no así la del Risco, que hasta la fecha pertenece a Tlalnepantla. Es gracias a la visión del general Mirafuentes que nuestro municipio se consolidó y no volvió a perder territorio.

A finales de los años 1930, Ecatepec comenzó a mostrar una pequeña migración de los estados de Hidalgo, Michoacán, Querétaro y Oaxaca, a través de diversos grupos de familias que comienzan a radicar en su territorio.

Durante el siglo XX el 1° de diciembre de 1980 el gobernador de nuestro Estado Dr. Jorge Jiménez Cantú emitió un Decreto para elevar de categoría a la Villa de San Cristóbal Ecatepec, que a partir de entonces queda como Ciudad Ecatepec y al municipio le ratifica el nombramiento de Ecatepec de Morelos, sin embargo tiempo después entró en desuso.

Luego, por iniciativa del entonces Diputado local por el distrito XLII, Eruviel Ávila Villegas, el 19 de septiembre de 1997, la LIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Estado de México realizó en Ecatepec, en el museo Casa de Morelos, convertido en recinto oficial, la sesión solemne de legisladores para reformar el artículo 6 de la Ley de Orgánica Municipal.

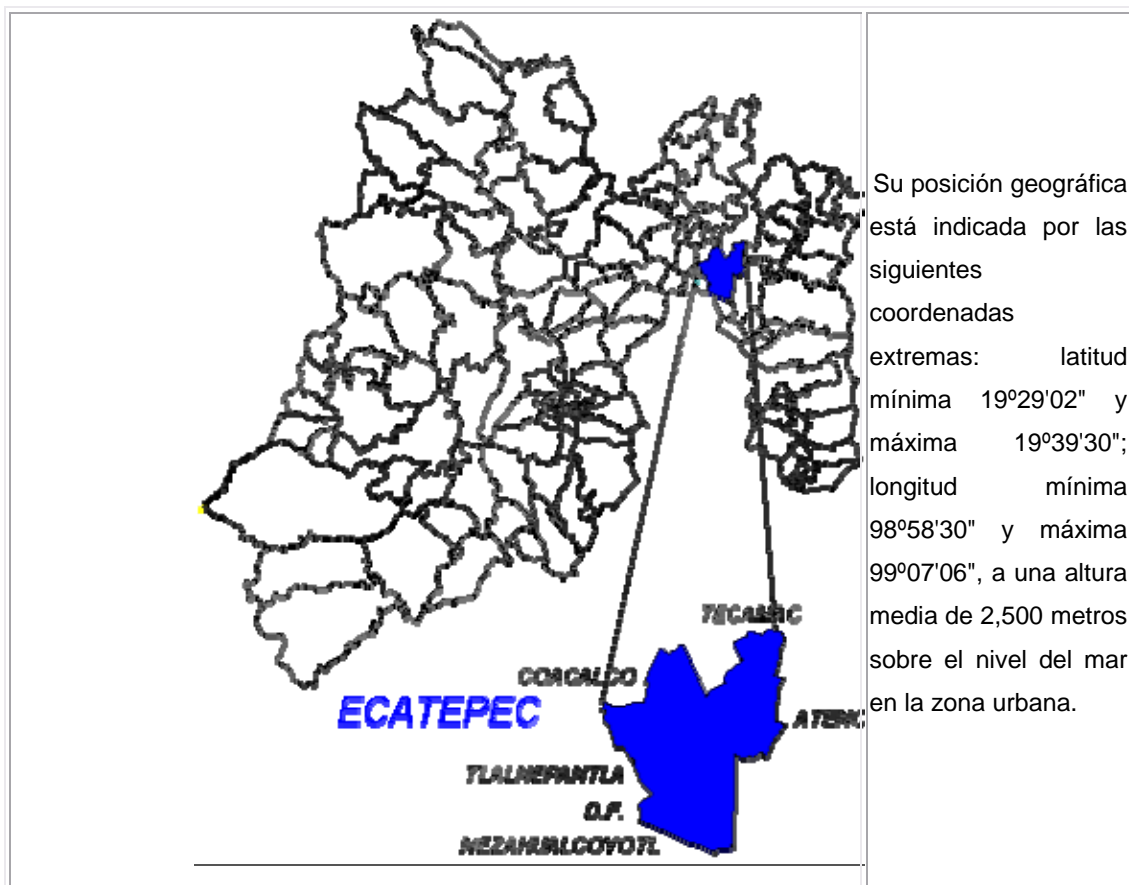
Por el Decreto Oficial número 32 publicado el 30 de septiembre de 1997, se reformó el artículo 6 de la Ley de Orgánica Municipal para agregar al nombre del municipio de ECATEPEC las palabras “DE MORELOS”, quedando de la siguiente manera: MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS.

Aquí bien cabe detenerse, para señalar que el Municipio de Ecatepec de Morelos, es un lugar en el que sus habitantes se encuentran muy politizados, además de que no existe una verdadera identidad partidista por algún partido político en especial, ya que en los últimos tres trienios, Ecatepec ha sido gobernado por las principales fuerzas políticas, a razón de que en el año 2000 ganó el Partido Acción Nacional con el Presidente Agustín Hernández Pastrana, posteriormente en el 2003 ganó el Partido Revolucionario Institucional con el Dr. Eruviel Ávila Villegas y ya para el año 2006, ganó el Partido de la Revolución Democrática con José Luis Gutiérrez Cureño,

perfilándose nuevamente el PRI para recuperar el municipio de Ecatepec de Morelos en las próximas elecciones de ayuntamientos del 5 de julio de 2009.

## 2.4.2. ASPECTOS GEOGRÁFICOS

UBICACIÓN.- Ecatepec de Morelos es el municipio 33 de los 125 que conforman el Estado de México y se localiza al Nororiente del estado, colinda al Norte con los municipios de Jaltenco, Tonanitla y Tecámac, al Sur con la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal y el municipio de Netzahualcóyotl, al Oriente con los municipios de Acolman, Texcoco y Atenco; al Poniente con los municipios de Tlalnepantla y Coacalco.



EXTENSIÓN TERRITORIAL.- Con 186 kilómetros cuadrados, está integrado por 359 colonias, 163 fraccionamientos, 12 Barrios, 9 Pueblos, 6

ejidos y una ciudad: San Cristóbal Ecatepec. Los nueve pueblos que conforman el municipio son: San Cristóbal Ecatepec, San Pedro Xalostoc, Santa María Tulpetlac, Santa Clara Coatitla, Santa María Chiconautla, Santo Thomas Chiconautla, Guadalupe Victoria, San Isidro Atlautenco y San Andrés de la Cañada, estos dos últimos fueron nombrados como pueblos, por acuerdo de cabildo número 28, en sesión ordinaria el día 11 de agosto de 2006.

**HIDROGRAFÍA.**- En Ecatepec no existen arroyos de carácter continuo, sólo los que se forman en la temporada de lluvias y bajan por los relieves orográficos conocidos como los arroyos de La Rinconada, El Águila, La Guiñada, La Cal y el Calvario. Entre los flujos acuíferos, destacan el paso del Canal de las Sales, El Canal del Desagüe y el Río de los Remedios.

**OROGRAFÍA.**- En la parte occidental del municipio se cuenta con la cadena montañosa perteneciente a la Sierra de Guadalupe, y en ella se encuentran el “Pico de Tres Padres”, el “Pico de Moctezuma”, el “Pico de los Díaz” y “Las Canteras”, además de “Pico Yoncuico”, “Cerro Cabeza Blanca”, “Cuanahuatpec”, “Picacho Grande” y “Cerro Gordo”. En la parte nororiental el “Cerro Chiconautla” y, junto a la Ciudad de Ecatepec, el Cerro de la Cruz, algunas de estas montañas alcanzan hasta 2 mil 300 metros de altura sobre el nivel del mar.

**TEMPERATURA.**- La temperatura más alta, hasta de 30 grados se registra durante las estaciones de primavera y verano, pero en invierno baja hasta los 7 grados centígrados y hasta los 0 grados en la zona serrana de la Sierra de Guadalupe. La temperatura anual promedio es de 14 grados centígrados. 1.5. CLIMA Predomina el clima templado semiseco con lluvias durante el verano, particularmente en julio.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Gobierno del Estado de México, “Atlas General del Estado de México”, página 133, Censo de Población y Vivienda del Estado de México; INEGI, México, 2006.

### 2.4.2.1. EL ESCUDO DE ECATEPEC DE MORELOS



Los principios de Autonomía, Trabajo y Unión son los elementos que enmarcan cada una de las etapas de la historia en las cuales el municipio tuvo una participación trascendente y cuenta con una serie de características que hacen referencia a la historia, presente y futuro de Ecatepec.

En la cúspide del escudo aparece el Escudo Nacional flanqueado por un arco que muestra y al mismo tiempo enaltece los colores nacionales; este trazo da forma a lo que representa la tumba del Generalísimo Don José María Morelos y Pavón.

El principio de Autonomía es representado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y hacia ella se dirigen las huellas de unos pies descalzos marcando el camino del municipio hacia los principios de libertad y de justicia. En la parte superior izquierda se aprecia La Parroquia de San Cristóbal, monumento colonial que conforma uno de los rasgos característicos de Ecatepec.

El principio de Trabajo se ejemplifica con las principales actividades del municipio como son: su actividad agrícola, su industria metalúrgica, de transformación y la más representativa, Sosa Texcoco (factoría que hace muchos años dejó de funcionar a causa de una huelga) por ser la de mayor tradición, ya que su instalación data del año 1942.

En la parte inferior de estos elementos, se encuentra el albarradón, monumento histórico construido en tiempos prehispánicos. En este lugar también se ilustra la Cuenca del Valle de México, que estaba formada por los Lagos de Chalco, Xochimilco, Texcoco, Xaltocan y Zumpango y en cuyo derredor aparecen los topónimos de los pueblos que integran el municipio.

Al pie de todos estos elementos aparece la palabra “Unión”, que indica en suma la consolidación de un presente que no deja atrás su herencia histórica.<sup>102</sup>

### **2.4.3. ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS**

Según el Consejo Estatal de Población (COESPO), en el municipio de Ecatepec de Morelos, en el 2008 hay una población de 1 millón 724 mil 712 habitantes, divididos en 868 mil 538 hombres y 856 mil 174 mujeres en 385 mil 831 hogares, datos arrojados también por el Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática de 2005.<sup>103</sup>

Dentro de los rangos de edad donde se encuentran este número de habitantes está; 0-14 años de edad son 453 mil 819 personas, de 15- 59 años están 1 millón 151 mil 563.91 y en el rango de 60 años en adelante está una cifra de 119 mil 329. 09 habitantes. El INEGI señala que el número de

---

<sup>102</sup> Gobierno del Estado de México, “Atlas General del Estado de México”, página 127 , Censo de Población y Vivienda del Estado de México; INEGI, México, 2006.

<sup>103</sup> Ídem. p.137

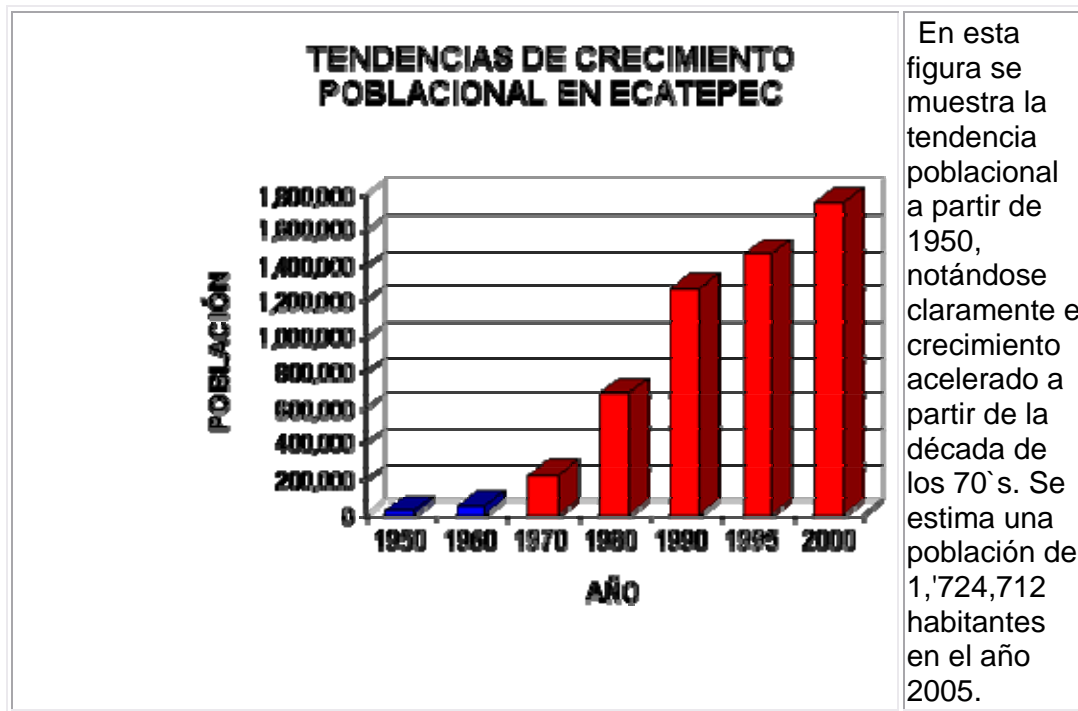
habitantes es de 1 millón 686 mil 177 personas en 389 mil 400 hogares, que se muestran a continuación, por tipo de casa y sexo que viven en ellas.

Municipio y clase de vivienda particular	Total viviendas particulares /1	Ocupantes		
		Total	Hombres	Mujeres
Vivienda particular	389400	1686177	824547	861630
Casa independiente	285083	1277829	624529	653300
Departamento en edificio	31970	119311	57645	61666
Vivienda o cuarto en vecindad	41651	157882	77132	80750
Vivienda o cuarto de azotea	523	1951	936	1015
Local no construido para habitación	359	1307	671	636
Vivienda móvil	62	241	115	126
Refugio /2	46	206	113	93
No especificado	29706	127450	63406	64044

Según estos datos, se calcula que la población de habitantes del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, representa el 12.44% del total estatal, de los cuales, más de la mitad provienen en su origen migratorio del Distrito Federal y de otras entidades federativas como el Estado de Hidalgo, Michoacán, Guerrero, Puebla y Oaxaca, siendo que la mayor parte



se asienta al suroeste del territorio municipal con una densidad poblacional de 9371 habitantes por km<sup>2</sup>, muy superior al promedio estatal que es de 529.4.



Por ésta misma razón, el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, adquiere una especial relevancia política dentro del país, ya que se convierte en el municipio más poblado de todo México y por ende, un apetitoso bocado electoral, ya que su peso específico en cuanto al número de electores, por sí mismo es impresionante.

En efecto, el Instituto Federal Electoral, reporta a través del Registro Federal de Electores que su Padrón Electoral se constituye de 1'208,437 electores, con corte al día 15 de enero de 2009. Asimismo, la Lista Nominal con corte al 31 de enero de 2009, también reporta a 1'173,224 electores, lo que significa una fuerza ciudadana que bien podría marcar la diferencia en unas elecciones federales, como lo ocurrido en el Proceso Federal Electoral de 2006 con la elección presidencial, en virtud de que la diferencia entre los candidatos Felipe Calderón Hinojosa por el Partido Acción

Nacional y Andrés Manuel López Obrador por la Coalición por el Bien de Todos, no rebasó los 250,000 votos, lo que significa que menos de una cuarta parte de la lista nominal de Ecatepec, pudo hacer la diferencia en los comicios federales anteriores.<sup>104</sup>

Así las cosas, resulta un hecho notorio la trascendencia electoral de Ecatepec de Morelos en la vida política actual, toda vez que para el propio Gobierno del Estado de México le representa un fuerte respaldo político en el proyecto del señor Gobernador Lic. Enrique Peña Nieto, siendo relevante su participación en el posicionamiento político del municipio, ya que la influencia político-electoral que se tenga en el municipio, podrá redituar en decenas de miles de valiosos votos que robustecerá la presencia del partido político al que pertenece el gobernador del estado, a saber, el Partido Revolucionario Institucional.

De igual manera, no pasa desapercibido que derivado de la ubicación geográfica del municipio de Ecatepec de Morelos, se tenga una marcada influencia por parte del Gobierno de la Ciudad de México, ya que prácticamente se encuentra integrado a la zona metropolitana del Valle de México y antropológicamente vienen a pertenecer al mismo rasgo social, en el que no existen diferencias ni una pertenencia definitiva a su lugar de origen.

Asimismo, la población económicamente activa de acuerdo al censo general de población y vivienda de 2000 representa el 32.04% que triplica a la media estatal (9.70%). El municipio pertenece a la zona económica "A", con los salarios mínimos más elevados del país (\$54.60), según lo refiere el Tabulador de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del mes de diciembre de 2008.

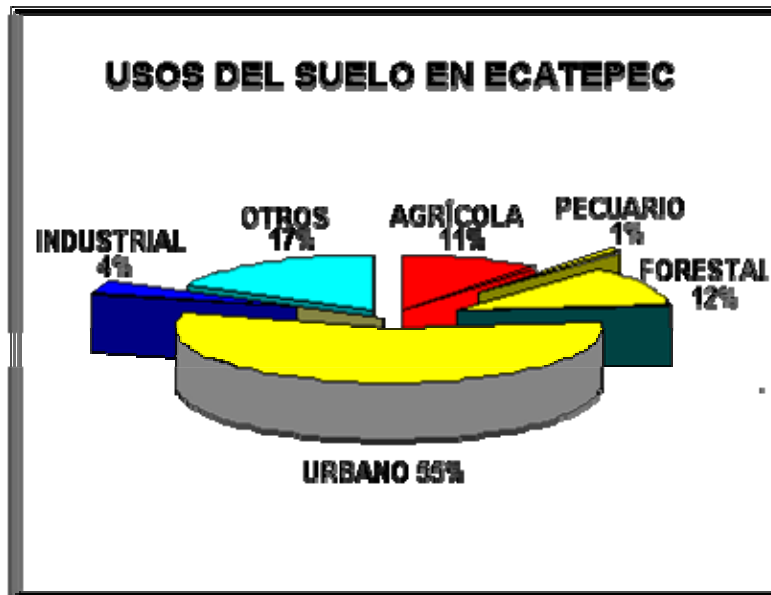
Las actividades no industriales son agropecuarias de autoconsumo, básicamente para el cultivo de maíz y frijol, la cría de ganado

---

<sup>104</sup> Instituto Federal Electoral, Datos del Registro Federal Electoral, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

porcino, ovino, bovino y caprino; la pequeña ganadería maneja cerdos, aves de corral y conejos; todos son criados a nivel doméstico, generalmente para autoconsumo y en los 9 Pueblos que componen el territorio municipal, destaca fuertemente la actividad agropecuaria del municipio.

La superficie total del municipio es de 186 kilómetros cuadrados, es decir unas 17,549.2 has. La zona urbana tiene una superficie de 9,612 hectáreas que representan el 55.38 % del total, dentro de este terreno se encuentra la reserva para crecimiento urbano, el área industrial (incluye el área comercial y de servicios) y las áreas verdes. La superficie que ocupa cada una de ellas y su distribución porcentual con respecto al total se muestra en la siguiente gráfica.



El aspecto ambiental, es uno de los rubros que no puede ser omitido, ya que al encontrarse ubicado Ecatepec al nororiente del Distrito Federal, es un lugar de alto índice de producción de contaminación atmosférica, ya que tanto por el número de vehículos automotores que se calcula que diariamente circulan por su territorio en número superior a los 180,000 automóviles, más la contaminación generada por monóxido de carbono y dióxido de azufre producido por las empresas, son fuentes

contaminantes que afectan los vientos que se producen en la Ciudad de México.

#### **2.4.4. ESTRUCTURA ORGÁNICA.**

La actual estructura del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, se compone de un Ayuntamiento, conformado por un presidente municipal, tres síndicos, diecinueve regidores, quienes de conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y respondiendo al número de habitantes de este municipio, es como se integra. Todos estos cargos, son puestos de elección popular, respondiendo a los principios de mayoría relativa y representación proporcional que consagra la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en armonía con la norma constitucional que consagra nuestra Carta Magna. El H. Ayuntamiento 2006-2009, se compone de un cabildo integrado con funcionarios de la manera siguiente:

##### **PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL**

**C. JOSÉ LUÍS GUTIÉRREZ CUREÑO. PRD**

##### **SECRETARIO MUNICIPAL DE LA PRESIDENCIA**

**C. EDUARDO WILFRIDO HERNÁNDEZ LEYVA.**

Los Síndicos son los siguientes:

##### **1er Sindico**

**C. JOSE PASCUAL SOTO CRUZ. PRD**

##### **2º Sindico**

**C. FAUSTINO DE LA CRUZ PEREZ. PRD**

##### **3er Sindico**

**C. ERASTO MARTINEZ ROJAS. PRI**

Los Regidores son:

##### **1er. Regidor**

**C. JAVIER RIBERA ESCALONA PRD**

**2° Regidor**

**C. ARMANDO PEREZ SORIA PRD**

**3er. Regidora**

**C. VIANEY DUARTE PINEDA. PRD**

**4° Regidor**

**C. OSMAR PEDRO LEON AQUINO PRD**

**5ª Regidora**

**C. MARIA CELIA GONZALEZ REYES PRD**

**6ª Regidora**

**C. ARACELI CANO CARRILLO PRD**

**7ª Regidor**

**C. MARIA DEL CARMEN CERON CRUZ PRD**

**8° Regidor**

**C. RAUL PONCE ELIZALDE PRD**

**9° Regidor**

**C. ENRIQUE ARISTA VIZARRETEA PRD**

**10° Regidor**

**C. RUBEN URDAPILLETA RUIZ PRD**

**11° Regidora**

**C. M. NANCY SANCHEZ ROSALES PRD**

**12° Regidor**

**C. VICTOR HUGO ROMERO CASTRO PRI**

**13° Regidor**

<b>C. NOE DE JESUS VÁZQUEZ PEREZ</b>	<b>PRI</b>
<b>14º Regidor</b> <b>CP. OMAR NÚÑEZ VELÁSQUEZ</b>	<b>PAN</b>
<b>15º Regidor</b> <b>C. JOSE LUIS SOTO GONZÁLEZ</b>	<b>PRI</b>
<b>16º Regidor</b> <b>C. IGNACIO LABRA DELGADILLO</b>	<b>PAN</b>
<b>17º Regidor</b> <b>CP. JOSÉ MANUEL BAUTISTA BÁRCENAS</b>	<b>PT</b>
<b>18º Regidor</b> <b>C. OSCAR FLORENTINO VENANCIO CASTILLO</b>	<b>PAN</b>
<b>19º Regidor</b> <b>C. JOSÉ ISIDRO MORENO ÁRCEGA</b>	<b>PRI</b>

Los Directores y demás funcionarios que integran la administración pública municipal de Ecatepec hasta el mes de marzo de 2009, son: <sup>105</sup>

**CONTRALOR MUNICIPAL**  
**C. CUITLÁHUAC ANIBAL SOTO VÁZQUEZ.**

**TESORERO MUNICIPAL**  
**C. EDGAR ANTONIO MARTÍNEZ ZENDEJAS.**

**DIRECTOR DE SALUD**  
**DR. ERNESTO LÓPEZ ARMENTA.**

**DIRECTOR DE SERVICIOS PÚBLICOS**  
**C. SERGIO GARCÍA ROMERO.**

---

<sup>105</sup> Bando Municipal de Ecatepec de Morelos, Estado de México, Febrero 2009.

**DIRECTOR DE OBRAS PÚBLICAS  
ING. CARLOS ENRIQUE RAMÍREZ BRASSETI.**

**DIRECTOR DE DESARROLLO SOCIAL  
A. ALICIA TAJONAR LÓPEZ.**

**DIRECTOR DE EDUCACIÓN  
PROFR. MAURO PINEDA NÚÑEZ.**

**DIRECTOR DE CULTURA  
C. BENJAMÍN GONZÁLEZ PÉREZ.**

**DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO  
ING. LUIS PÉREZ PAREDES.**

**DIRECTOR DE DESARROLLO Y FOMENTO ECONÓMICO  
C. MARIA LUISA SANCHEZ VILLANUEVA.**

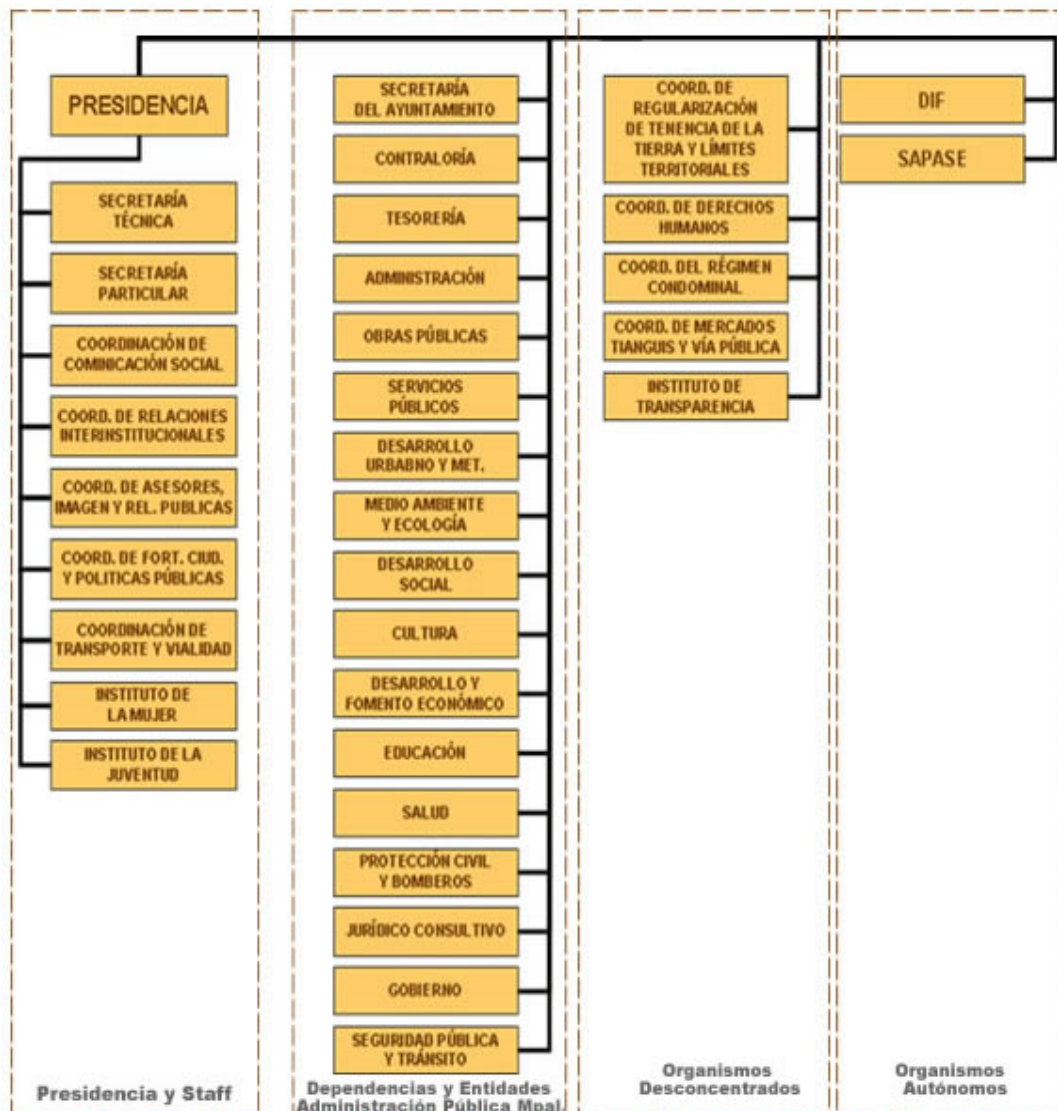
**DIRECTOR JURÍDICO Y CONSULTIVO  
LIC. LUZ MARIA ISLAS COLIN.**

**DIRECTOR DE GOBIERNO  
LIC. GERARDO MENDOZA DURÁN**

Estas pues, son las autoridades que integran el Cabildo del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Estado de México, así como los servidores públicos de las diversas direcciones de la administración pública municipal, quienes tienen la necesidad de poner fin a la especulación de la tenencia de la tierra, solucionar los problemas de agua potable y alcantarillado, de proporcionar seguridad pública a través de los cuerpos policíacos de calidad y en fin, de cumplir con todos los cometidos dados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Plan Estratégico y de Desarrollo Municipal.

# ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN ECATEPEC DE MORELOS

Organigrama de la administración pública municipal  
2006 - 2009





Para el despacho de los asuntos de la Administración Pública, el Presidente Municipal se auxiliará, de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, debe integrarse por lo menos de la Secretaría del H. Ayuntamiento, de la Tesorería, de la Contraloría, de las direcciones y demás comisiones y comités que al efecto se integren.

Según el artículo 28 del Bando Municipal de Ecatepec de Morelos, indica que el Ayuntamiento contará con las siguientes dependencias:

I.- Secretaría del H. Ayuntamiento.

II.- Tesorería Municipal.

III.- Contraloría Interna.

IV.- Direcciones Generales de:

- Administración.
- Fomento y Desarrollo Económico.
- Desarrollo Urbano y Ecología.
- Educación, Cultura e Identidad Municipal.
- Obras Públicas.
- Servicios Públicos.
- Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos.
- Subtesorería Municipal.
- Organismo Público Descentralizado (SAPASE)

V.- Direcciones de Área:

- Administración Urbana.
- Bomberos y protección Civil.
- Gobierno.
- Jurídica y Consultiva
- Seguridad Pública.
- Servicios de Salud.
- Tránsito.

VI.- Coordinaciones:

- Comunicación Social y Relaciones Públicas.
- Desarrollo Social.

- Instituto de la Juventud.
- Instituto de la Mujer.
- Unidades Habitacionales.
- Unidad de Proyectos Especiales.
- Unidad de Planeación e Informática.

El artículo 35 del Bando Municipal, señala que la Administración Pública descentralizada comprenderá:

- I.- Los Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal.
- II.- Las Empresas de participación municipal mayoritaria.
- III.- Los Fideicomisos en los cuales el H. Ayuntamiento sea el fideicomitente.

#### **2.4.4.1. AUTORIDADES AUXILIARES**

Cada uno de los poblados cuenta con un delegado municipal y las demás localidades, fraccionamientos, barrios y colonias, con un subdelegado y Presidentes del Consejo de Participación Ciudadana. Estos funcionarios actúan como auxiliares de la policía municipal. Para su organización territorial interna, el municipio se divide en 337 delegaciones y las personas que ocupan estos cargos, son electas cada tres años y su régimen de funcionamiento lo regula el Reglamento de Participación Ciudadana.

Igualmente, se elegirán a los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana, quienes a través de ellos, el Gobierno Municipal difunde sus programas de gobierno e impulsa la creación de una ciudadanía más y mejor informada, que participe en las tomas de decisiones y que fomente la gestión social. En muchos de los casos, se convierten en verdaderos centros de acción política que utilizan los partidos políticos para sus fines de educación cívica y difusión electoral.

## 2.4.4.2. REGIONALIZACIÓN POLÍTICA

Como ya lo hemos referido a lo largo de este trabajo de investigación, el municipio de Ecatepec de Morelos guarda una presencia importante en el ámbito político electoral, ya que por lo grande de su población y lo elevado de los registros, ha sido necesario que se actualice la cartografía electoral tanto del Instituto Federal Electoral (IFE), como del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), además de que con la creación y fomento de desarrollos habitacionales y fraccionamientos como Los Héroes Ecatepec, Las Américas y de los centros urbanos como Ciudad Cuauhtémoc, han generado un importante crecimiento y modificación de los registros de electores, tanto del padrón electoral como de la lista nominal.

Así pues, el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México en la actualidad pertenece a los distritos electorales federales 10, 11, 13, 16 y 17, así como de los distritos XXI, XXII, XXXIII y XLII a nivel local, lo que es resultado del alto nivel de población que tiene en su territorio, esto conforme a la siguiente tabla:

*Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*

<b>Distritos Federales</b>	<b>Distritos Locales</b>
10	XXI
11	XXII
13	XXXIII
16	XLII
17	

**2.4.5.**

**UBICACIÓN DE**

## **LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO.**

La justicia administrativa cuenta con un apartado especial dentro del municipio de Ecatepec de Morelos, ya que existen las llamadas Oficialías Mediadoras-Conciliadoras cuyo objeto es precisamente actuar como Institución concedora, mediadora y calificadora en materia de ese tipo de justicia a que alude el artículo 21 constitucional en su primer párrafo.

El artículo 2 del Reglamento que regula dichas Oficialías dispone que:

*“Artículo 2. En el Municipio de Ecatepec de Morelos, existirá una Oficialía Mediadora-Conciliadora con sede en la cabecera municipal y todas aquellas que el H. Ayuntamiento determine, tomando en cuenta las necesidades de las distintas comunidades, así como los recursos disponibles”.*

Así, en el municipio de Ecatepec existe una Oficialía con sede en la cabecera municipal y en todas aquellas que el Ayuntamiento determine, de conformidad con las necesidades de la población, así como de los recursos materiales disponibles, por lo que entendemos que la justicia administrativa se descentraliza para llegar a todos y cada uno de los puntos más alejados de este municipio de gran envergadura en el Estado de México en el que existen muchas necesidades en este tipo de justicia.

Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras del municipio forman parte de la administración pública del propio municipio y su creación le corresponde al Ayuntamiento de acuerdo con lo que dispone el artículo 31 en sus fracciones siguientes de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

**“Artículo 31.-** *Son atribuciones de los ayuntamientos:*

*I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general*

*dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;*

.....

.....

*IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;*

.....

.....

*IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;*

.....

.....

*XXXIX. Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;*

.....

.....

*XL. Los municipios de manera libre decidirán si tienen oficialías mediadoras-conciliadoras en funciones separadas o en conjunto;*

*XLI. Expedir el Reglamento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras Municipales;*

.....

.....

*XLIII.- Las demás que señalen las leyes y otras disposiciones legales”.*

De esta manera, encontramos el fundamento legal de la existencia de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras del municipio de Ecatepec en lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Algo realmente novedoso y digno de destacar es que estas oficinas están ya facultadas para actuar como mediadoras y conciliadoras en algunos conflictos que le sean sometidos por la comunidad y no sólo para calificar y sancionar las faltas administrativas, como acontecía hace algunos años atrás.

De acuerdo a la estructura orgánica del municipio de Ecatepec de Morelos, las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras dependen administrativamente de la Dirección Jurídica y Consultiva del municipio, la cual las regula y fiscaliza.

#### **2.4.6. SU MARCO JURÍDICO APLICABLE.**

El marco jurídico aplicable a las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras del Municipio de Ecatepec de Morelos se integra por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14, 16, 17 21 y 115; por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en sus artículos 122, 123 y 124; la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus artículos 31, el 148, 149, 150, 151, 152 y 153, en relación con los numerales del 160 al 165, 166 y 167; así como el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del propio Municipio que es un ordenamiento legal que establece la organización administrativa del propio municipio de acuerdo a los lineamientos de la Ley Orgánica Municipal.

Así pues, se constituyen las normas jurídicas que dan vida y sustento a la actividad del municipio y en la que se enmarcan las facultades administrativas de su competencia y funcionamiento, las unidades administrativas que lo integran y en nuestro caso, las funciones sancionadoras por las faltas administrativas cometidas por los ciudadanos.

### **CAPÍTULO III**

## **LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS. ASPECTOS GENERALES**

### **3.1. LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC**

En el Capítulo anterior de este trabajo de investigación teórico-práctico hemos manifestado y acreditado que, dentro de la estructura orgánica del Municipio de Ecatepec de Morelos, existen las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y las Calificadoras, las cuales dependen de la Dirección Jurídica y Consultiva del propio Municipio. En el presente Capítulo hablaremos específicamente sobre estas unidades cuya función es, por un lado, conocer de algunas controversias entre los vecinos del Municipio y por la otra, sancionar las infracciones al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, en el marco jurídico de su competencia.

A continuación, hablaremos sobre las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras primeramente y después, haremos mención de las Oficialías Calificadoras, para efecto de una mejor comprensión del tema.

#### **3.1.1. DESCRIPCIÓN.**

Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras del Municipio de Ecatepec de Morelos, son unidades administrativas dependientes de la Dirección Jurídica y Consultiva del mismo Municipio, cuya labor es intervenir como un tercero en el conocimiento de una controversia suscitada entre particulares, pudiendo avenir a las mismas para que encuentren una solución o

bien, en su caso, proponiendo alternativas de solución para las partes, pero siempre, en un marco de respeto y de diálogo para las mismas, tal y como lo señala el artículo 4º del Reglamento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras, que dispone a la letra:

*“Artículo 4.- Para los efectos de este Reglamento se entiende por Mediación-Conciliación, el procedimiento mediante el cual un Mediador-Conciliador interviene en una controversia entre partes determinadas, sirviendo como factor de equidad y justicia para lograr un acuerdo entre los participantes, a través del diálogo y proponiendo alternativas de solución para conciliar mediante un convenio”.*

Es importante destacar que la labor de estas entidades de la administración pública es la de fungir como instrumentos alternos en la solución de los problemas surgidos entre vecinos del Municipio tomando como base el diálogo constante, la mediación y la conciliación como formas heterocompositivas de solución de las controversias. En el caso de las Oficialías Calificadoras, su función es conocer de las infracciones administrativas por incumplimiento o violaciones al Bando Municipal, imponiendo las sanciones administrativas respectivas.

Es también importante resaltar que hay dos tipos de Oficialías, las Mediadoras-Conciliadoras y las propiamente Calificadoras o tradicionales, cuya función es conocer de las faltas administrativas por incumplimiento al Bando de Policía y Buen Gobierno y dictar la sanción que proceda, multa o arresto hasta por treinta y seis horas según el artículo 21 constitucional, mientras que las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras se encargan de conocer de controversias vecinales del Municipio y actuar como un tercero ajeno al conflicto instando a las partes en todo tiempo al diálogo o en su caso, proponiendo mecanismos de solución a la litis.



El artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal señala sobre este punto:

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

### **3.1.2. OBJETIVO JURÍDICO Y SOCIAL.**

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras, son órganos administrativos que responden a las necesidades cada día más crecientes en materia de conflictos entre los habitantes del Municipio de Ecatepec, ya que debemos entender que el mismo es uno de los más grandes en extensión territorial y poblacional, por lo que los problemas vecinales que tienen lugar resultan un tema prioritario en la agenda del Ayuntamiento, toda vez que permiten desactivar problemas o conflictos sociales y generar la paz social.

Es por esto que, estas Oficialías son el resultado de los nuevos tiempos de cambio donde, el Ayuntamiento debe buscar y proporcionar nuevos mecanismos para que la población del Municipio pueda encontrar vías de solución más idóneas y expeditas en aras de mantener la armonía y la paz social, valores fundamentales para que el Municipio pueda seguir avanzando hacia la modernidad.

El artículo 88 del Bando Municipal de Ecatepec de Morelos dispone que la Dirección Jurídica y Consultiva ejerce sus atribuciones orientando a la población y fomentando el respeto entre los ciudadanos del Municipio, utilizando la mediación y la conciliación como instrumentos ciudadanos.

Resulta obligado explicar los términos *mediación* y *conciliación* para efectos de una mejor comprensión de esta investigación. Sobre la

mediación, José Ovalle Favela dice: *“La función de este tercero puede limitarse a propiciar la comunicación, la negociación entre las partes, para tratar de que ellas mismas lleguen a un acuerdo que resuelva el conflicto. En este caso, el tercero será un simple mediador, que al hacer posibles las condiciones para que las partes intercambien sus puntos de vista sobre el litigio y al invitarlas para que lleguen a un acuerdo, hace propicia la solución. A la función que desempeña este tercero se denomina mediación”*.<sup>106</sup>

Se desprende que la mediación es una forma de solución de las controversias entre particulares en la que interviene un tercero para exhortar a las partes para que puedan encontrar mecanismos de solución a su controversia.

Por otra parte, tenemos la conciliación como otro medio de solución llamado “heterocompositivo”, ya que también interviene un tercero. *Gramaticalmente el término conciliación, deriva del verbo conciliar, que significa: “concertar, poner de acuerdo, etc.”*.<sup>107</sup> A su vez, el término proviene del latín: *conciliare, que puede traducirse como componer o ajustar los ánimos de aquellos que estaban opuestos entre sí, conformar dos o más posiciones al parecer contrarias.*

La conciliación tiene una connotación similar en el campo jurídico. Por ejemplo, los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara señalan que esta institución es: *“CONCILIACIÓN. Acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlo).*

*En nuestro proceso del trabajo la conciliación constituye un trámite previo al arbitraje”*.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup>

<sup>107</sup> Diccionario Larousse de la Lengua Española. Editorial Larousse, México, 1994, p. 164.

<sup>108</sup> PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Op. Cit. P. 178.

De acuerdo con la opinión de los doctrinarios, la conciliación es un acuerdo de voluntades de las partes que se encuentran en un conflicto cuyo objetivo es el de evitar que esa controversia sea presentada ante otras instancias como el juicio. El autor destaca que la conciliación ofrece una solución que ahorra tiempo a las partes, evitándoles el iniciar un proceso o seguir con el ya existente.

La conciliación es aparte de lo ya señalado por el autor, un método de solución de las controversias heterocompositivo, esto significa que las partes en conflicto o controversia llevan su problema ante un tercero o terceros para que éste o estos actúen como conciliadores y propongan algunas posibles soluciones a las partes.

La conciliación implica la proposición de una o varias posibles soluciones, quedando a las partes el tomarlas o no, lo que significa que la conciliación no es vinculatoria, es decir, que no es obligatoria, excepto aquella en la que las partes ya hayan convenido o que ya hayan aceptado, teniendo incluso la capacidad de adquirir la calidad de cosa juzgada como si se tratase de una sentencia ejecutoriada, siempre y cuando el convenio arrojado sea realizado en el Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal o en el Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México.

Lo anterior es apoyado con las palabras del maestro Ovalle Favela en su obra relativa a la Teoría General del Proceso en la que dispone lo siguiente: *“En segundo término, el tercero ajeno a la controversia puede asumir un papel más activo, consistente en proponer a las partes alternativas concretas para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias. En esta hipótesis el tercero asume el papel de conciliador y a su función se le denomina conciliación. El conciliador no se limita a mediar entre las partes, sino que les debe sugerir fórmulas específicas para que puedan llegar a un convenio entre ellas. Para que el conciliador pueda desempeñar eficientemente su función, es*

*indispensable que conozca la controversia de que se trate, a fin de que esté en condiciones de proponer alternativas razonables y equitativas de solución”.*<sup>109</sup>

El autor colombiano Roberto Valdés Sánchez manifiesta sobre la conciliación lo siguiente: *“La conciliación es la alternativa por medio de la cual las partes de una relación en conflicto, con la mediación de un conciliador – autorizado por la ley para cumplir esa función y, dentro de ella, para proponer fórmulas de solución que las partes pueden o no acoger- buscan conciliar sus respectivas pretensiones susceptibles de transacción, mediante un acuerdo dotado por la ley de los efectos de cosa juzgada y de mérito ejecutivo”.*<sup>110</sup>

Guillermo Cabanellas dice que la: *“Conciliación. Es la avenencia entre partes discordes que resuelven desistir de su actividad enemistosa, por renunciaciones recíprocas o unilaterales. Concurso o reunión de cualidades diversas, y a veces opuestas incluso. Avenencia de las partes en un acto judicial, previo a la iniciación de un pleito”.*<sup>111</sup>

Francisco Carnelutti advierte que la conciliación tiene la estructura de la mediación, ya que se traduce en la intervención de un tercero entre los portadores de los dos intereses en conflicto, con objeto de inducirles a la composición contractual, pero, la *“Nota diferencial, frágil y valiosa entre las dos formas de actividad se refiere, pero el contrario, a la finalidad, puesto que la mediación persigue una composición contractual cualquiera, sin preocuparse de su justicia, mientras que la conciliación se encuentra en medio de la mediación y de la decisión: Posee la forma de la primera y la sustancia de la segunda”.*<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> OVALLE FAVELA, José. Op. Cit. P. 26.

<sup>110</sup> SÁNCHEZ VALDÉS, Roberto. La Transacción, solución alternativa de conflictos. Editorial Legis, 2ª edición, Bogotá, 1998, p. 56.

<sup>111</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, S.R.L. 14ª edición, Buenos Aires, 1979, p. 255.

<sup>112</sup> CARNELUTTI, Francisco. Sistema de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Editorial Uthea, Buenos Aires, 1944, pp. 202 y 203.

Coincidimos con el autor, ya que ambos instrumentos heterocompositivos tienen cierta similitud, la sutil diferencia es el papel que asume el tercero, puesto que, mientras que en la mediación esa persona asume un papel discreto, exhortando a las partes para que encuentren mecanismos de solución y facilita la comunicación entre los participantes para que ellos mismos encuentren la solución de sus conflictos, por la otra, la conciliación implica que el tercero ajeno al conflicto puede incluso, proponer mecanismos de solución a las partes, por lo que su papel es más activo.

### **3.1.3. JUSTIFICACIÓN.**

Destacamos que se trata de una nueva forma de justicia administrativa, más dinámica y sobretodo, efectiva que se basa en la utilización de mecanismos importantes como son la mediación y la conciliación, los cuales han rendido muchos frutos en otras naciones.

Desde el punto de vista social, hemos podido constatar que estas Oficialías responden a los requerimientos de la sociedad ecatepequense en materia de solución de sus controversias particulares y que no sean materia de un juicio civil, penal, familiar, administrativo o de otra índole, ya que han proporcionado los instrumentos jurídicos ciertos a los habitantes del municipio, sin que les implique costo alguno y sin necesidad de gastar en los honorarios de un abogado y han solucionado sus conflictos a través de la mediación vecinal, condominal, política, ejidal y escolar.

Esto es así, porque tan sólo en los últimos cinco años en el municipio, se han generado más de 8,000 convenios de mediación a través de Actas de Mutuo Respeto que han elaborado las siete Oficialías Mediadoras-Conciliadoras del municipio de Ecatepec de Morelos, así como la Mesa de Mediación Condominal de la Coordinación Condominal del mismo municipio,

según lo refiere el 4º Informe de Gestión Municipal de 2008<sup>113</sup>, lo que implica la solución de ocho mil conflictos que bien pudieron afectar la paz y el orden municipal.

Toda vez que el Municipio de mérito es uno de los más grandes e importantes del Estado de México, resulta fácil entender que los problemas que en él tienen lugar entre los vecinos es algo común pero, que por ello, se le debe dar un cauce legal oportuno, pronto y efectivo. Por esto, las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras constituyen una vía excelente de conocimiento y solución de las litis entre los vecinos del Municipio, por cuestión de tiempos, distancias y erogación de recursos que en un juicio de primera instancia o en una averiguación previa, resultan verdaderamente onerosos. Así, las oficinas en comento son una vía de justicia administrativa al alcance de la población y que utiliza mecanismos efectivos en otros países como son la conciliación y la mediación, es por ello que los problemas vecinales pueden encontrar soluciones rápidas y efectivas a sus problemas, creando un clima de certidumbre, concordia y respeto ciudadano.

### **3.1.4. SU ESTRUCTURA.**

De conformidad con el artículo 148 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en cada Municipio el Ayuntamiento designará, a propuesta del Presidente Municipal, al menos a un Oficial Calificador el cual estará asentado en la cabecera municipal y en las poblaciones que el Ayuntamiento determine para cada caso. De la misma manera, podrá designar a los Oficiales Mediadores-Conciliadores comunitarios que sean necesarios, los cuales durarán en su cargo tres años con la posibilidad de ser ratificados por otros periodos a consideración del propio Presidente Municipal.

---

<sup>113</sup> 4º Informe Trimestral de Gestión Municipal del 2008, H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos 2006-2009.

Sin embargo, las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras se integran aparte del Oficial Mediador-Conciliador, por otras personas que colaboran estrechamente con éste. Dispone el artículo 7 del reglamento de mérito que:

*“Artículo 7. Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras estarán conformadas por:*

- I. Un Oficial Mediador-Conciliador;*
- II. Un Secretario, y*
- III. Un Notificador”.*

Así, la estructura orgánica de las oficialías Mediadoras-Conciliadoras es como sigue: el Oficial Mediador-Conciliador, jefe de la oficina, quien es administrativamente el responsable de la buena marcha de la misma y de ejercer las atribuciones legales correspondientes, muchas de las cuales puede delegar en su personal, tal y como acontece en el caso del Ministerio Público tanto del fuero común como del fuero Federal.

El artículo 8 del Reglamento dispone sobre este servidor público:

*“Artículo 8. El Oficial Mediador-Conciliador es la autoridad facultada para intervenir en las controversias que sean sometidas a su conocimiento por los vecinos o por las autoridades municipales, invitando a los participantes al diálogo y proponiendo una solución, a efecto de conciliar mediante un Convenio”.*

Se desprende que el Oficial Mediador-Conciliador es una autoridad de tipo administrativa, ya que ejerce funciones como tal, como es la de conocer e intervenir en las controversias que le sean sometidas a su conocimiento por los vecinos o en su caso, por otras autoridades administrativas, siempre, invitando a las partes al diálogo y proponiendo una solución que sea justa, para conciliar a las mismas lo cual quedará estipulado en un convenio obligatorio para las partes. Se trata de controversias surgidas por la misma convivencia de las personas, por los hijos, por problemas

comunes que, sin embargo, de dejarlos crecer pueden desencadenar situaciones más graves, por lo que su participación resulta más que oportuna.

La Oficialía cuenta además con un Secretario, una persona de toda la confianza del Oficial Mediator-Conciliador quien se ocupa de conocer perfectamente todas y cada una de las controversias que le sean sometidas a la oficina. Al igual que sucede en el Ministerio Público, el secretario realiza funciones que aparentemente resultan secundarias y siempre atrás del titular, en este caso, del Oficial, quien es el que recibe todos los méritos, sin embargo, en la práctica, el secretario es una piedra angular para que la oficina camine por buen sendero. Es quien conoce mejor los asuntos o litis de los vecinos, inclusive, muchas veces, mejor que el mismo Oficial, puesto que éste descansa las responsabilidades en el primero por ser un apoyo importante.

Finalmente, la oficina cuenta con un Notificador, es decir, una persona que se ocupa de hacer toda clase de notificaciones a los vecinos, cuando hay una queja sobre una litis o problema para que la Oficialía la conozca y pueda proponer mecanismos de arreglo o solución. Su labor es precisamente la de ir al domicilio de la persona a notificar para que se presente en la fecha que el Oficial Mediator-Conciliador determine para la celebración de la audiencia, con ello, se cumple cabalmente la garantía de audiencia a que alude el artículo 14 constitucional:

*“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”.*

Podemos observar que el personal que integra las Oficialías resulta reducido, sin embargo, su mantenimiento representa una fuerte erogación para el Municipio.



### **3.1.5. REQUISITOS LEGALES PARA SER OFICIAL MEDIADOR- CONCILIADOR Y CALIFICADOR.**

El Oficial Mediador-Conciliador es designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Aparentemente se trata de un nombramiento que requiere del consentimiento del Ayuntamiento, sin embargo, en la práctica vemos que una vez que el Presidente Municipal lo ha designado, el nombramiento será ratificado indudablemente por tratarse de compromisos políticos, es por esto que, cuando inicia otra gestión municipal, el Presidente Municipal lleva ya consigo sus propios compromisos para ocupar estas Oficialías, a pesar de que se trate de simples improvisados, carentes de conocimientos y experiencia lo que se traduce en que el servicio no sea el adecuado. El artículo 9 del Reglamento dispone que:

*“Artículo 9. El Oficial Mediador-Conciliador será designado por el H. Ayuntamiento, a propuesta del C. Presidente Municipal”.*

Es el propio Reglamento el que establece los requisitos que debe reunir una persona para ser Oficial Mediador-Conciliador, y son los siguientes:

*“Artículo 10. Para ser Oficial Mediador–Conciliador, se requiere:*

*I. Ser ciudadano mexicano, con residencia en este Municipio, por lo menos durante los tres años anteriores al día de su designación;*

*II. No haber sido condenado por delito doloso;*

*III. Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral;*

*IV. Tener cuando menos treinta años de edad al día de su designación, y*

*V. Ser licenciado en Derecho, en Psicología, en Antropología, en Trabajo social o en Comunicación y tener acreditados estudios en materia de Mediación”.*

Destacamos de este numeral que la fracción I habla de que el interesado debe ser ciudadano mexicano, aunque no se precisa si por nacimiento o por naturalización, por lo que lo interpretamos en el sentido de que puede ser en cualquiera de las dos formas de nacionalidad mexicana. La persona debe ser residente en el Municipio, por lo menos durante los últimos tres años antes de su designación.

La fracción II se refiere que no haya sido condenado por un delito doloso, por lo que se excluyen los de tipo culposo, como los incidentes de tránsito de vehículos.

La fracción III habla de que sea reconocida la persona por su buena conducta y su solvencia moral, lo que resulta un poco subjetivo para su comprobación, ya que el numeral no establece a ciencia cierta qué se entiende por buena conducta ni por solvencia moral.

La fracción IV estipula un término mínimo de edad, treinta años al día de su designación. Sin embargo, no se señala un término máximo.

La fracción V habla de que la persona cuente con una licenciatura en Derecho, Psicología, Antropología, Trabajo social o Comunicación, lo que nos parece inadecuado por que se trata de una autoridad que podrá resolver litis entre los vecinos, lo que resultaría complicado si se carece del marco jurídico básico, por lo que creemos que las designaciones deben recaer esencialmente en licenciados en Derecho. Aparte, se les pide que tengan estudios en materia de mediación, lo que avala lo antes dicho, puesto que sólo el abogado podrá entender la importancia de las formas heterocompositivas de solución de las controversias como la mediación y la conciliación, más no así otros profesionistas como los citados, pues carecen de los fundamentos de la teoría general del proceso y del derecho procesal civil y penal, amén de los conocimientos básicos de Derecho Constitucional.

Para ser Oficial Calificador, la Ley Orgánica Municipal advierte en su artículo 149 los siguientes requisitos:

*“II. Para ser Oficial Calificador, se requiere:*

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

*y*

*e). Ser licenciado en Derecho”.*

De la cuidadosa lectura de los anteriores requisitos legales encontramos un acierto por parte del legislador al exigir que quien ocupe este honorable cargo sea un ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos, entendiendo que se trata tanto de los de carácter civil, como los políticos; que no haya sido condenado por delito doloso, aunque sí en los culposos; que sea de reconocida buena conducta y solvencia moral, lo que nos resulta un poco subjetivo para su exacta acreditación; tener cuando menos 25 años en el momento de su designación y el requisito de forma más trascendente en comparación con el cargo de Oficial Mediador-Conciliador es que sea Licenciado en Derecho, es decir, que se trate de una persona docta en la ciencia jurídica, lo que es adecuado para las funciones que deberá desarrollar, ya que esto constituye certidumbre y seguridad para los habitantes de cada uno de los Municipios de que toda falta administrativa será juzgada en base a un criterio jurídico, buscando en todo momento la justicia administrativa. Este es un punto de gran diferencia en relación con el cargo de oficial mediador-Conciliador, donde no se requiere que sea estrictamente un licenciado en Derecho, lo cual nos parece un error por lo antes asentado.

Es importante destacar que en la práctica y debido a la falta de un presupuesto adecuado en el Municipio de Ecatepec, el Oficial Calificador ejerce también las funciones de Oficial Mediador-Conciliador, contando con el mismo

personal, pero con las funciones propias del primero y gozando de los mismos emolumentos, hecho que a primera vista parecería adecuado, ya que se ahorran recursos importantes para el Municipio, sin embargo, también lo es que, estos funcionarios realizan una doble función, lo que a su vez es un doble esfuerzo, por lo que estimamos que sus salarios deberían ser proporcionales a las amplias labores que llevan a cabo.

### **3.1.6. ATRIBUCIONES LEGALES.**

Podemos decir que en términos generales, las atribuciones de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras son recibir y conocer las controversias que le sean sometidas voluntariamente por los particulares o vecinos y que sean de su competencia, para exhortar a las partes al diálogo o en su caso, proponerles algunos mecanismos de solución de sus problemas elevándose a rango de convenio la resolución: Dice el artículo 6 del Reglamento que:

*“Artículo 6. Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras tendrán las atribuciones, facultades y obligaciones que le señalen la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Bando Municipal, el presente Reglamento, Circulares, así como las demás que les atribuyan otros ordenamientos”.*

Por otra parte, el artículo 20 del mismo ordenamiento agrega de forma más específica que son atribuciones y obligaciones de las Oficialías las siguientes:

*“Artículo 20. Son atribuciones y obligaciones de los Oficiales Mediadores-Conciliadores las siguientes:*

*I. Conocer e intervenir en el procedimiento de Mediación-Conciliación, previa solicitud del interesado, exhortando a los participantes para que resuelvan sus diferencias mediante el diálogo y la concertación;*

*II. Requerir la presencia de las personas cuya intervención sea necesaria para la solución del conflicto;*

III. *Requerir los documentos que sean necesarios para la aclaración de los puntos sobre los que verse el conflicto;*

IV. *Realizar la Mediación-Conciliación en la forma y términos establecidos en el presente Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;*

V. *Vigilar que en el procedimiento de Mediación-Conciliación no se afecten derechos de terceros;*

VI. *Cerciorarse de que los interesados tengan correcto entendimiento del desarrollo y alcances de la Mediación-Conciliación desde su inicio hasta su conclusión;*

VII. *Excusarse de conocer del procedimiento de la Mediación-Conciliación en los casos previstos por este Reglamento;*

VIII. *Mantener la confidencialidad de las actuaciones;*

IX. *Facilitar la comunicación directa entre los participantes;*

X. *Acatar las demás disposiciones contenidas en las leyes, reglamentos, manuales, circulares, oficios y acuerdos relativos al servicio de la Mediación-Conciliación extrajudicial;*

XI. *Mostrar absoluta independencia en los asuntos en que intervenga;*

XII. *Levantar una minuta de cada sesión conciliatoria que servirá como antecedente de los logros alcanzados en la atención del conflicto y en su caso, rendir el informe correspondiente a sus superiores;*

XIII. *Agotar los procedimientos conciliatorios antes de permitir que se rompa el diálogo o que las partes se retiren;*

XIV. *Asentar los registros correspondientes, en forma actualizada y ordenada, en los libros a que se refiere el presente Reglamento;*

XV. *Informar semanalmente de las actuaciones realizadas a la Coordinación de Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras;*

XVI. *Cumplir con el horario establecido de manera responsable y puntual, así como con el horario extraordinario para el cual puedan ser requeridos;*

*XVII. Actuar con la debida diligencia en el ejercicio de sus funciones, observando al efecto, lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal, así como por este Reglamento;*

*XVIII. Respetar y hacer respetar dentro del ámbito de su competencia, las garantías constitucionales y los derechos humanos establecidos a favor de los gobernados, y*

*XIX. Todas aquellas que les señalen otros ordenamientos municipales aplicables, el H. Ayuntamiento o el Presidente Municipal”.*

Destacamos dentro de esta gran gama de atribuciones que el Oficial Mediador-Conciliador debe intervenir como mediador y conciliador en las litis que le sean sometidas por las partes, exhortándolas para que ellas mismas resuelvan su conflicto a través del diálogo y la concertación; requerir la presencia de las personas involucradas en el problema, así como los documentos que sean necesario para acreditar la existencia y alcances de la litis; realizar la mediación-conciliación en términos del Reglamento y vigilar que no se afecten intereses de terceros, explicar y cerciorarse de que las partes entienden los alcances de la mediación-conciliación, excusarse de conocer en los casos establecidos por el Reglamento, mantener la confidencialidad de las actuaciones, facilitar la comunicación directa entre las partes en conflicto, mostrar absoluta independencia en los asuntos de que conozca, levantar una minuta de cada sesión donde se contengan los logros y alcances obtenidos, agotar los procedimientos conciliatorios antes de permitir a las partes retirarse, asentar los registros que correspondan en los Libros que han de llevar en términos del artículo 14 que a la letra dice:

*“Artículo 14. Será obligación en todas las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras llevar los libros necesarios para el eficaz desempeño de sus funciones, mismos que serán los siguientes:*

*I. De Gobierno;*

*II. De Correspondencia;*

*III. Talonario de citas, y*

#### *IV. Talonario de recibos”.*

Otras atribuciones son: Informar semanalmente a las Coordinaciones de Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras sobre el avance de los asuntos de su conocimiento; cumplir con el horario establecido por el Reglamento:

*“Artículo 12. Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras funcionarán dentro del horario comprendido de las nueve a las dieciocho horas en días hábiles.*

Asimismo, deben actuar con la mayor diligencia posible, observando las disposiciones legales aplicables como el Reglamento y el Bando de Policía y Buen Gobierno; respetar y hacer respetar las garantías individuales y los derechos humanos de las personas. El artículo 11 dispone:

*“Artículo 11. Los Oficiales Mediadores-Conciliadores en el ejercicio de sus funciones se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fé. Asimismo se conducirán con honradez, transparencia y respeto”.*

Este numeral es importante ya que establece los principios éticos y de servicio que rigen el diario actuar de los Oficiales Mediadores-Conciliadores y sus relaciones con los particulares.

En cuanto a las atribuciones de los Oficiales Calificadores, la Ley Orgánica Municipal señala en su artículo 150 que son:

*“II. De los Oficiales Calificadores:*

*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”.*

En términos generales, las atribuciones de este funcionario se pueden ubicar en el contexto de la administración de la justicia administrativa municipal, ya que conocen de las infracciones administrativas al Bando Municipal que establece precisamente los deberes cívicos ciudadanos y las sanciones para el caso de infracciones en cada caso. Miguel Acosta Romero dice del Bando Municipal que: “...los bandos municipales son reglamentos tanto de policía y buen gobierno, como de otras leyes administrativas emanadas de los congresos locales.. A manera de comentario, es importante el bando de policía y buen gobierno, porque en él se basa la justicia de barandilla, que está en grave deterioro a nivel municipal en términos generales, todavía en 1985, algunos bandos municipales consignaban el arresto hasta por 15 días sin que hubieran tornado la reforma al artículo 21 de la Constitución, de febrero de 1983, en el sentido de que el arresto por infracciones a los bandos de policía y



*buen gobierno, no puede exceder de 36 horas; en este aspecto estimo que todavía los municipios deben hacer un esfuerzo por moralizar y renovar la justicia de barandilla”.*<sup>114</sup>

### **3.1.7. LAS ATRIBUCIONES DE LOS OFICIALES MEDIADORES- CONCILIADORES Y CALIFICADORES.**

En este apartado debemos hacer una diferencia muy notoria entre las atribuciones que realizan el Oficial Mediador-Conciliador y el Oficial Calificador, ya que bien podría pensarse que las funciones son las mismas, lo cual resulta alejado de la realidad material y jurídica.

El Oficial Mediador-Conciliador, como ya lo hemos asentado, se encarga de actuar como un órgano heterocompositivo en la solución de las litis o controversias que los particulares o gobernados le someten de manera voluntaria, esto quiere decir que esta autoridad no puede actuar de oficio. Dentro de sus labores diarias podemos resaltar la recepción de asuntos que implican diferencias o problemas entre vecinos del Municipio por causas diversas como son, divergencias suscitadas entre los hijos, problemas derivados de la vecindad contigua, del uso de espacios comunes para los vecinos, problemas familiares, sociales, políticos o comunitarios y todos aquellos en que el Oficial sea competente y que puedan ser materia de la mediación y la conciliación. Señala el artículo 24 del Reglamento de la materia que:

*“Artículo 24. Pueden ser materia de Mediación-Conciliación, las diferencias que se susciten en relación con problemas vecinales, comunitarios, familiares, escolares, sociales o políticos dentro de este Municipio. Si éstas no se especificaren, se presumirá que el acuerdo se extiende a todas las diferencias que hayan surgido o puedan surgir entre los interesados, siempre*

---

<sup>114</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. P. 809.

*que no se afecte la moral o derechos de terceros, ni se contravengan disposiciones de orden público”.*

Para tales efectos, se reciben nuevos asuntos o litis, se citan a personas involucradas en los mismos en calidad de partes o de testigos, se llevan a cabo comparecencias de los mismos en los que el Oficial y el demás personal actúan en carácter de autoridad haciendo valer su calidad de mediador, instando a las partes en todo momento al diálogo y la concertación e inclusive, proponiendo formas o mecanismos de soluciones al conflicto o como simple conciliador, exhortando a las partes al diálogo y la negociación y para tales efectos, se levantan actas correspondientes y se llevan libros sobre los asuntos de que conoce el Oficial, debiendo notificarlos a las Coordinaciones como órganos superiores.

Es importante hacer hincapié en que es labor y objetivo del Oficial Mediador-Conciliador el evitar que las partes se retiren sin haber encontrado una vía de solución de su litis, lo que implica que la tarea que se realiza es muy fina y consiste en explicar y convencer a las partes de las ventajas que tanto la mediación como la conciliación traen en todo contencioso.

En cuanto a los Oficiales Calificadores, hay que decir con toda justicia que su labor es estrictamente aplicar una sanción de acuerdo a un catálogo en los casos que le son presentados por la comisión de faltas administrativas, por ejemplo, en materia de violación al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, si un ciudadano lo vulnera y comete una infracción, se le tendrá que imponer una sanción, misma que puede ser conmutativa por una multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Esta atribución ha sido estudiada por la doctrina a efecto de diferenciar las sanciones administrativas de las penas, incluso, se habla de un Derecho Penal Administrativo.

En el Municipio es el Oficial Calificador el que se encarga aparte de la imposición de sanciones por violación a las normas administrativas de

policía y buen gobierno, de las personas indigentes, de las abandonadas o extraviadas, de los menores que también infringen el Bando Municipal, de las prostitutas y homosexuales que alteran el orden y la paz públicos. Para tales efectos, el Oficial calificador debe levantar las actas de hechos que procedan, citar a las personas involucradas, imponer las sanciones a que haya lugar y conmutarlas por multas, remitir a las personas arriba enunciadas a las autoridades que correspondan, entre otras de acuerdo al Capítulo II del Bando Municipal.

Podemos observar que la diferencia fundamental entre ambos Oficiales es que el Mediador-Conciliador representa una forma de solución alterna de todo contencioso entre los vecinos del Municipio, mientras que el Oficial Calificador es una autoridad administrativa que aplica la justicia en ese ramo en términos del artículo 21 constitucional en su primer párrafo, mismas que pueden ser multa o arresto hasta por 36 horas.

A continuación, invocamos la siguiente tesis jurisprudencial aislada como criterio de los Tribunales Colegiados sobre la materia:

*No. Registro: 190,218*

*Tesis aislada*

*Materia(s): Civil*

*Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*XIII, Marzo de 2001*

*Tesis: VIII.3o.3 C*

*Página: 1720*

*“ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. CARECE DE FUNDAMENTACIÓN SI NO SE APOYA EN LA NORMA SECUNDARIA QUE AUTORIZA A LOS JUECES A IMPONERLO, AUNQUE SE FUNDE EN EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL,*

*PUES ESTA NORMA SE REFIERE AL ARRESTO ADMINISTRATIVO.*

*El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el arresto administrativo por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía. De esa manera, las autoridades judiciales para fundar adecuadamente esa medida de apremio es necesario que invoquen no sólo ese precepto, sino también la norma secundaria que los autorice a imponerla, pues de no ser así, la indicada medida resulta violatoria de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional”.*

*TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 419/2000. Ma. Cristina Valdés Viesca. 13 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretario: Ernesto Rubio Pedroza.*

No obstante tales diferencias específicas, reiteramos que en la práctica diaria, ambos servidores públicos coexisten en una sola persona física, debido a la falta de un presupuesto que permita tener tanto a un Oficial Mediador-Conciliador y a otro Oficial Calificador destinado a calificar las faltas administrativas como dos figuras separadas.

**CAPÍTULO IV.**  
**PROBLEMÁTICA JURÍDICA Y SOCIAL EN MATERIA DE**  
**JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC**  
**DE MORELOS EN EL ESTADO DE MÉXICO**

**4.1. CONCEPTO DE FALTA ADMINISTRATIVA.**

El párrafo cuarto del artículo 21 constitucional se refiere a las sanciones por violaciones a los reglamentos gubernativos y de policía, es decir, a las llamadas “faltas administrativas”, diferentes a las penas impuestas por la comisión de algún delito. El párrafo en comento dispone que:

*“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas”.*<sup>115</sup>

A continuación, explicaremos qué se entiende por “falta administrativa”, premisa fundamental de esta investigación y del llamado Derecho Penal Administrativo.

Según la Comisión nacional de los Derechos Humanos, las faltas administrativas son: “... conductas que alteran el orden público sin dañar gravemente las propiedades o la salud de las personas. Es el caso, por ejemplo, de tomar bebidas alcohólicas u orinar en la calle.

Las faltas administrativas están contenidas en los reglamentos, ordenanzas o bandos de policía y buen gobierno de los municipios. Pueden ser

---

<sup>115</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Los Derechos Humanos. CNDH, México, 1998, p. 34

castigados con arrestos que no deben pasar de 36 horas, o con una multa cuyo monto debe basarse en el salario mínimo vigente en el lugar donde se cometió la falta. Al momento de pagar una multa, la autoridad está obligada a entregar un recibo que especifique su monto.

Los cuerpos policíacos auxiliares, de seguridad o protección son los responsables de velar por la seguridad pública, pero siempre deberá existir alguna autoridad encargada de calificar la falta de acuerdo al reglamento vigente”.

El autor Miguel Acosta Romero dice de las sanciones administrativas que: *“En términos generales, puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de esta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.*

*Las sanciones administrativas tienen una diversa gama, que va desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llegar, en el caso de México, hasta la privación de libertad, sin que ésta pueda exceder de 36 horas o, en su caso, la sanción será pecuniaria, pero en el caso de que ésta no se pague por el infractor, se permutará por arresto, que no podrá exceder de 36 horas (artículo 21 constitucional)”.*<sup>116</sup>

Para Roberto Eliud, las infracciones administrativas son: *“... sanciones que el Estado impone a quienes vulneran las disposiciones sobre policía y buen gobierno, necesarias en toda sociedad”.*<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Ídem. P. 1125.

<sup>117</sup> ELIUD, Roberto A. Derecho Municipal. Editorial Jurídica Colombiana, Bogotá, 1999, p. 356.

El mismo autor Miguel Acosta Romero cita a Bielsa quien dice de las faltas administrativas: *“Es la falta de un deber genérico impuesto a todo miembro de la sociedad, deber consistente en limitar su actividad como a la Administración Pública interesa”*.<sup>118</sup>

La falta administrativa está constituida por la insubordinación, la desobediencia, la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad. Toda falta administrativa amenaza la actividad administrativa del Estado. La desobediencia o insubordinación se da cuando el gobernado a sabiendas de que debe comportarse de una forma establecida por la norma, para efecto de una vida social ordenada, no lo hace y con ello, daña la paz pública. Por ejemplo, cuando una persona se encuentra ingiriendo bebidas alcohólicas en la vía pública. Esto significa que existe rebeldía por parte del gobernado a las normas e instituciones cívicas. Por otro lado, hay negligencia ya que el gobernado infractor, sabedor de sus deberes cívicos, hace caso omiso a los mismos, con lo que se actualiza la falta administrativa.

## **4.2. CONCEPTO DE DELITO.**

El Derecho Penal se ocupa preponderantemente del estudio de las conductas consideradas como delitos, es decir, agravios que el legislador ha considerado como contrarios a orden jurídico y que afectan diversos tipos de bienes particulares y generales y que ofenden tanto a la víctima u ofendido como a la sociedad misma.

El delito ha sido materia de muchos estudios y opiniones desde hace muchos siglos, sin embargo, el tema aun no se ha agotado y sigue dando motivos para nuevas teorías o posturas. A continuación hablaremos sobre el delito.

---

<sup>118</sup> Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel Op. Cit. P. 1136.

Sería inadecuado hablar del concepto del delito sin mencionar primeramente su sentido gramatical.

Gramaticalmente, el término “delito”, viene del latín: *delictum, delinquo, delinquere*, que significa desviarse, resbalar, abandono de una ley.

Francisco Carrara nos dice sobre el origen del vocablo delito: *“Cometer una falta, y crimen, del griego cerno, iudio en latín, que a pesar de ser en su origen término que significa las acciones menos reprobables, llegan finalmente a designar los más graves delitos.*

*Elemento es aquello que concurre para la formación de algo complejo, como las letras que forman una palabra, los átomos que forman una molécula, los cuerpos simples que se combinan para formar una sal, el género próximo y la diferencia específica de toda definición esencial, o el acto humano y sus calificativas de antijuricidad y culpabilidad que integran el delito y en materia de cualquiera de los cuales desaparece tal delito”.*<sup>119</sup>

Así, el que comete un delito se aparta de la línea recta, del derecho y atenta contra la sociedad y ésta está interesada en que se imponga un castigo ejemplar para evitar que otros individuos repitan o imiten las mismas conductas y conlleve a un desorden y desequilibrio social.

El maestro Fernando Castellanos Tena invoca a Carrara quien señala del delito: *“... es la infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo moralmente imputable y políticamente dañoso”.*<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Citado por REYNOSO DÁVILA, Roberto. Teoría General del Delito. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1998, p. 13.

<sup>120</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa, 43a edición, México, 2002, pp. 127 y 128.



Eugenio Cuello Calón dice que el delito es: *“La acción humana antijurídica, típica, culpable y punible”*.<sup>121</sup>

Edmundo Mezger expresa que el delito: *“... es una acción punible; esto es el conjunto de los presupuestos de la pena”*.<sup>122</sup>

Eduardo Massari nos dice: *“...el delito no es éste, ni aquél, ni el otro elemento; está en el conjunto de todos sus presupuestos, de todos sus elementos constitutivos, de todas sus condiciones; está antes que en la inmanencia, en la confluencia de todos ellos”*.<sup>123</sup>

Para Enrico Ferri: *“...los delitos son las acciones punibles determinadas por móviles individuales y antisociales que perturban las condiciones de vida y contravienen la moralidad media de un pueblo en un tiempo y lugar determinado”*.<sup>124</sup>

Los autores coinciden en que el delito es un acto u omisión contrario a las normas jurídicas penales que atentan contra la sociedad, por lo que se hacen merecedores a una pena.

Un concepto legal que llegó a convertirse casi en un dogma era el que estaba contenido en el Código Penal para el Distrito Federal anterior de 1931 cuyo texto era:

*“Artículo 7º.-Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”*.

Sin embargo, este concepto permanece en el Código Penal Federal vigente en el mismo artículo número 7º, ya que por mucho tiempo, el

---

<sup>121</sup> Idem.

<sup>122</sup> Idem.

<sup>123</sup> Citado por CREUS, Carlos. Derecho Penal. Parte General. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1988, p. 26.

<sup>124</sup> REYNOSO DÁVILA, Roberto. Op. Cit. pp. 17 y 18.

Código penal para el Distrito Federal era aplicado supletoriamente en materia federal. Al separarse ambos Códigos, se importó el texto del artículo 7º del Código del Distrito Federal.

Apunta el maestro Francisco González de la Vega señala: *“Aun cuando la mayor parte de los Códigos no se preocupan por definir el delito en general, nuestra legislación, siguiendo la tradición española, ha creído prudente hacerlo. Así el C.P. de 1871, art. 4º, decía: Delito es. La infracción voluntaria de una ley penal haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda. El de 1929, art. 11, decía: Delito es: La lesión de un derecho protegido legalmente por una sanción penal”*.<sup>125</sup>

El mismo autor establece que más que el hecho de conceptuar al delito, algunos autores señalan las siguientes características genéricas de tal evento:

- “a) Es un acto humano entendiendo por él conducta actuante u omisa (acción u omisión);*
- b) Típico, es decir, previsto y descrito especialmente en la ley;*
- c) Antijurídico, o sea, contrario al derecho objetivo por ser violador de un mandato o a una prohibición contenidos en las normas jurídicas;*
- d) Imputable, entendiéndose aquí por imputabilidad la capacidad penal referida al sujeto;*
- e) Culpable, en cualquiera de las formas del elemento moral o subjetivo (intencionalidad o imprudencia);*
- f) Punible, amenazado con la aplicación de una pena; y*
- g) Conforme a sus condiciones objetivas de punibilidad, porque, en ocasiones, aparte de la reunión de los anteriores elementos, el legislador exige se cumpla un requisito externo a la acción criminal para que se integre la figura perseguible; ejemplo, en homicidio, se requiere que la muerte acontezca dentro de sesenta días (art. 303, frac. II). Jiménez de Asúa dice: ‘El delito es*

---

<sup>125</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco. El Código Penal Comentado. Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1996, p. 12.

*una acto típico, antijurídico, imputable, culpable, sancionado con una pena adecuada y conforme a las condiciones objetivas de punibilidad*'.<sup>126</sup>

Tanto el maestro Francisco González de la Vega, como Garófalo, al externar que el delito, aparte de su connotación eminentemente jurídica tiene otra insoslayable que es la sociológica, por lo que efectivamente todo delito es un acto u omisión que lesiona a la sociedad, independientemente del afectado particular: víctima u ofendido.

A manera de corolario, podemos decir que el delito es una conducta típica, antijurídica y culpable que se reprocha a su autor, por lo que como consecuencia de la misma se aplica una pena que sirva de ejemplo para hacerle saber que no debe volver a cometerla, es por esto que la pena tiene la característica de ser represiva, pero también, debe tender a readaptar al sujeto infractor.

### **4.3. DIFERENCIA ENTRE FALTA ADMINISTRATIVA Y DELITO.**

Resulta usual para las personas no doctas en la materia jurídica el confundir entre una falta administrativa y un delito, sin embargo, desde el punto de vista etiológico, existe gran diferencia. De acuerdo a la naturaleza de cada una de estas figuras, aunque las dos pertenecen y son instituciones del derecho público, tenemos que la falta administrativa es una Institución derivada o que nace del Derecho Administrativo, mientras que el delito, nace del Derecho Penal; de acuerdo con su objetivo, la falta administrativa pretende sancionar e inhibir las conductas consideradas como contrarias a las leyes y reglamentos cívicos, gubernativos, de policía o buen gobierno, como es el caso del Bando Municipal de Ecatepec de Morelos, mientras que los delitos pretenden sancionar las conductas u omisiones descritas por el legislador

---

<sup>126</sup> Idem.

como contrarias a derecho por lesionar uno o varios bienes jurídicos tutelados, como es el caso del delito de homicidio, lesiones, violación, robo, entre otros.

Recordemos que todo delito tiene uno o varios bienes jurídicos tutelados, cuya valor jurídico está en relación con la pena mínima y máxima que le impone el legislador al infractor de la norma penal. De acuerdo al tipo de sanción, existe gran diferencia entre una simple falta administrativa y un delito, ya que la primera se sanciona con una multa o arresto hasta por treinta y seis horas de acuerdo al párrafo cuarto del artículo 21 constitucional. Generalmente procede la conmutación del arresto por la multa o viceversa, a excepción de sanciones por violar algunos programas como el llamado “alcoholímetro”, de acuerdo al Reglamento Metropolitano de Tránsito, en cuyo caso, se establece que el infractor a dicho programa, es decir, quien tenga en su sangre más de 8 milímetros de alcohol, se hará acreedor a una sanción que consiste en arresto de veinte hasta treinta y seis horas, inconmutable por multa, caso que ha sido criticado y que ha dado lugar a la interposición de muchos juicios de garantías, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha estimado en varios criterios simples que se trata de una sanción apegada a derecho, que no viola garantías individuales.

En el caso de los delitos, es indudable que la sanción que le corresponde y que recibe el nombre de pena, por tratarse de un concepto jurídico particular, varía en razón del bien jurídico que haya sido dañado con la conducta u omisión por parte del autor del mismo: Así, en el delito de homicidio, se puede aplicar hasta cincuenta años de prisión, mientras que en el delito de privación ilegal de la libertad se ha aumentado la pena hasta más de setenta años, en razón del daño que se causa a la víctima y a la familia.

De esta forma, si bien se trata en ambos casos de la consecuencia lógica por haber violado una norma prohibitiva, también lo es que son dos figuras diferentes, una leve y otra grave, desde el punto de vista de la consecuencia. Además, una falta administrativa puede derivar en la comisión

de un delito, por ejemplo, cuando una persona que está ingiriendo bebidas alcohólicas en la calle, agrede a otra sin motivo alguno, pero, un delito no es considerado como una falta administrativa, ya que son dos órdenes diferentes. Agregaremos que el artículo 21 constitucional, en su párrafo tercero, señala al respecto de las penas que:

*“La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”.*

De la lectura del párrafo anterior se desprende otra diferencia ya que, la autoridad encargada de imponer las penas a los delitos es sólo la autoridad judicial, mientras que en materia de faltas administrativas es precisamente dicha autoridad, en el caso de nuestra investigación, el Oficial Mediador-Conciliador en el Municipio de Ecatepec de Morelos.

#### **4.4. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

Apunta el maestro Héctor Fix-Zamudio que: *“La justicia administrativa comprende un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública, y entre estos mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en esta materia, que es uno de sus sectores más importantes. En esa virtud, la justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso.*

*Por tanto, en sentido propio la justicia administrativa está constituida por un conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o*

*de la autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados*".<sup>127</sup>

Marcela Bermúdez García dice que la justicia administrativa es: *"El conjunto de medios que el derecho positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actitud ilegal de la Administración y para exigir la indemnización que proceda de las lesiones en los derechos e intereses"*.<sup>128</sup>

La autora Laura Chinchilla advierte sobre la justicia administrativa en materia policial que tiene como tarea: *"Conocer en primera instancia, en los actos que no constituyan delitos, que deban sancionar las autoridades de policía, de las infracciones cometidas por los Alcaldes de su respectiva circunscripción territorial, para juzgarlos según el caso y aplicarles la sanción que corresponda de acuerdo con las disposiciones legales vigentes..."*<sup>129</sup>

Las autoridades están obligadas a hacer solamente lo que la ley les ordena, es decir, deben cumplir con las facultades que ésta expresamente les confiere.

La administración pública cumple con este cometido cuando dicta y ejecuta actos aplicando en correcta forma la norma y cumpliendo con eficacia su actividad.

La justicia municipal ha sido uno de los problemas de mayor debate desde la fundación del Estado Mexicano, no solamente desde la construcción del esquema de procedibilidad de aquella, sino porque adicionalmente se le ha venido considerando como una forma subsidiaria de administración e impartición de justicia.

---

<sup>127</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Universidad Autónoma de Centroamérica, San José, 1994, p. 496.

<sup>128</sup> BERMÚDEZ GARCÍA, Marcela. Derecho Administrativo Contemporáneo. Editorial Jurídica, Bogotá, 1998, p. 512.

<sup>129</sup> CHINCHILLA, Laura y otros. Diagnóstico sobre la situación de los Corregidores y Jueces de Policía Nocturnos. Editorial USAID, Panamá, 2001, p. 165.

De esta manera, la impartición de justicia en el ámbito municipal tiene grandes problemas, no solamente derivados del aspecto formal, sino adicionalmente en los mecanismos de legitimación del acceso a la justicia, lo cual ha sido uno de los puntos de mayor cuestionamiento a lo largo de los análisis de carácter sociológico, donde se coloca el énfasis de cuestiones de mayor puntualidad, como serían las necesidades de resolver la problemática entre los particulares de manera definitiva y eficaz.<sup>130</sup> Los puntos centrales al respecto de la impartición de justicia en materia municipal pueden agruparse en los siguientes rubros:

- a) El desarrollo y la formación de los jueces y con ello un esquema de estímulos y recompensas que permita el accionar de los operadores fácticos de la justicia municipal, como auténticos gestores de ella;
- b) Instaurar una instancia de mediación y conciliación altamente especializado como un Centro de Mediación Municipal.
- c) Establecer los mecanismos apropiados para sancionar las infracciones o faltas administrativas a los Bandos de Policía y Buen Gobierno.
- d) En la justicia formal establecer un adecuado régimen de recursos administrativos.

Como una medida para generar y fortalecer la autonomía municipal y cumplir cabalmente con la facultad constitucional de sancionar las faltas administrativas, es el dejar de lado los esquemas tremendamente formales de las estructuras judiciales, que si bien es cierto, potencian las capacidades de la seguridad y certezas en materia jurídica, se deja de lado la impartición de la justicia y el reconocimiento de los derechos.

Así pues, atendiendo al sentido literal del texto constitucional que señala que toda persona tiene derecho a la impartición de justicia pronta y expedita por Tribunales especializados, según lo refiere el artículo 17 de la

---

<sup>130</sup> PLATAS MARTÍNEZ Arnaldo, “La Justicia Municipal” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2007, pp. 335 y 338

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y además, de que la parte orgánica de nuestra Carta Magna deposita en el Poder Judicial la facultad jurisdiccional, en tal virtud en un primer momento podríamos decir que el hablar de Justicia Municipal es una aberración jurídica, y que dicha facultad se encuentra única y exclusivamente encomendada a los Jueces, sería limitar nuestro criterio y visión a otras formas de impartición de justicia.

Cabe detenerse en este punto, para definir el término justicia, que se entiende como el hecho de “dar a cada quien lo que le corresponde” y por lo tanto, si a los jueces les es encomendada la facultad jurisdiccional de “decir el derecho”, luego entonces podemos ver que existen otras instituciones que cumplen con dicha función.

Al respecto, basta ver la existencia y conformación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de las diversas entidades Federativas, como en la especie lo es también el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con sus diversas Salas Regionales, que son los órganos jurisdiccionales especializados en la administración e impartición de justicia administrativa y que por cierto no son dependientes ni se encuentran incrustados en el organigrama del Poder Judicial, sino que por el contrario, se constituyen y funcionan como verdaderos órganos jurisdiccionales, pues son los que se encargan de dirimir las controversias suscitadas entre los ciudadanos y algún ente de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, según el ámbito de su competencia, de tal manera que los funcionarios que fungen como titulares de dichos Tribunales Contenciosos Administrativos reciben el nombre de Magistrados y sus resoluciones son absolutamente expresiones literales del derecho, es decir, que su función constituye indudablemente una situación totalmente jurisdiccional al “decir el derecho”.

Ahora bien, la utilización de la terminología de Justicia Municipal Administrativa podría ser igualmente una contradicción jurídica, sin embargo



para los efectos de éste trabajo de investigación, básteme señalar que su utilización que se hace es para fines estrictamente distintivos de los ámbitos estatal o federal.

Uno de los problemas básicos de la impartición de justicia ha sido la correcta ubicación de la justicia administrativa en nuestro país. Es de sobra conocido que la justicia administrativa fue concebida desde la óptica de la legislación francesa, a la vez que originalmente se concibe como una fórmula de autocontrol del poder, pero que en determinado momento tiende a evolucionar hacia la idea de que se hacen necesarios los cambios en materia jurisdiccional.

La reforma constitucional de 1999 al artículo 115 que ya hemos abordado, extendía una competencia necesaria a efecto de dotar de formulaciones jurídicas a las propias decisiones del poder ejecutivo municipal, al considerar que los municipios ya no sólo eran “administrados” por un Ayuntamiento, sino que serían “gobernados” por un Ayuntamiento, palabra única que representó un cambio sustancial en la autonomía de los municipios y que al día de hoy, en el Estado de México, ha sido determinante para las últimas reformas sufridas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que concede a los municipios mayores facultades al respecto, como entre otras el hecho de instaurar nuevos procedimientos de solución de conflictos utilizando a la mediación y conciliación como herramientas de vanguardia.

Uno de los pasos importantes cubiertos con la reforma de referencia, es el control de la administración pública estableciendo los canales adecuados a la administración municipal, y se destaca este punto, porque abarca no solamente a la vigilancia de apego al principio estricto de derecho y de legalidad, sino de la función de discrecionalidad, con la teleología de colocar a los ciudadanos en el plano de la certeza de los actos normativos y de que la actuación de las autoridades no sólo crea el ámbito del cumplimiento de la

norma, sino que adicionalmente se está construyendo conjuntamente el Estado de Derecho.

Otro problema adicional al anterior, es el establecimiento en el ámbito administrativo de fijar los criterios adecuados entre la teoría y el ejercicio de los mecanismos procesales y crear una uniformidad en los problemas de atención de los procedimientos al respecto. Tanto la denominación como el contenido de los recursos, es una situación que genera certeza en los mecanismos de defensa de los particulares frente a la administración pública.

Cuestión muy debatida al respecto y que es determinante para el presente estudio, es la propia sanción de las faltas administrativas. En este tenor, el autor Salvador Valencia Carmona dice: *“Hasta ahora las infracciones y faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, así como las establecidas por otros reglamentos municipales, han estado sujetas en la mayoría de los ayuntamientos del país, a las facultades discrecionales de sus autoridades, pero es necesario establecer mecanismos y procedimientos que otorguen mayor imparcialidad y equidad a los ciudadanos”*.<sup>131</sup>

Con ello se trata de prohiar una serie de valores que no solamente visualizan los derechos, sino adicionalmente las obligaciones de los mismos, como partícipes de los mecanismos de creación de las normas y su participación en las mismas. Complemento de lo anterior es la aplicación de las sanciones que deviene de una serie de actos que los encargados de las mismas no siempre resultan los idóneos, pero a lo largo de éste trabajo se brindarán una serie de conclusiones que permitan la solución de estos conflictos., sin embargo cabe destacar que para el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México y con las reformas a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se tiene la posibilidad de que los funcionarios que ocupe os

---

<sup>131</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador, “Justicia Municipal”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2002, t.11, pág. 56

cargos de Oficiales Mediadores-Conciliadores y Calificadores, cuenten con una serie de requisitos que les permitan la profesionalización del servicio público, aunque sin duda a la fecha, se tiene un rezago considerable en éste rubro.

El actual derecho administrativo, al referirse al tema de la de la justicia administrativa, extiende su ámbito más allá de aquel que los autores denominan "el contencioso administrativo" y a la que se redujo durante más de medio siglo de nuestra enseñanza.

Los recursos administrativos no bastan para proteger eficientemente los intereses de los particulares, pues aunque la administración pugna por controlar sus funciones es necesario establecer otros medios cuyo trámite y decisión competa a organismos ajenos a ella. Esta necesidad dio como resultado el concepto de contencioso-administrativo.

Los recursos son pues, una forma especial de impugnación de los actos administrativos que provocan una controversia que resuelve finalmente una de las partes: la administración pública.

En nuestra legislación hay una amplísima gama de recursos y su regulación no obedece a patrones; cada uno recibe de nuestras leyes tratamiento, desarrollo y hasta nombre distinto, a pesar de que en el fondo son análogos.

Aun que su denominación varíe, básicamente pueden clasificarse en dos grupos; el recurso jerárquico, del cual conoce la autoridad superior a la responsable y el de revocación, del cual conoce la misma autoridad que dictó el acto.

La justicia administrativa parte de la premisa básica del principio de legalidad recogido de la Constitución ordena que la actividad de la administración pública se produzca conforma a la ley. Con el fin de mantener

los actos de jurisdicción de aquella, el derecho prevé diversos mecanismos de fiscalización que constituyen el régimen legal de la justicia administrativa.

El estudio de la justicia administrativa es un tema controvertido en el Derecho Administrativo. El estudio de la justicia administrativa trastoca muchas proposiciones jurídicas del pasado, y en lugar de destacarse ahora, la fuerza de un poder de autoridad que debía ser imperativamente obedecido, se pone acento en la existencia de un individuo integrante de la colectividad como persona humana y portador de derechos individuales que debe ser respetado en forma igualitaria y en la promoción de prestaciones se deberá ser justo cumpliendo los principios de moralidad administrativa.

El actual derecho administrativo, al referirse al tema de la de la justicia administrativa, extiende su ámbito más allá de aquel que los autores denominan "el contencioso administrativo" y a la que se redujo durante más de medio siglo de nuestra enseñanza.

El término Justicia Administrativa comprende el estudio de las garantías de la Administración para ser eficaz, justa y también las garantías que debe tener el administrado para asegurar la legalidad y moralidad administrativas y el respeto por sus derechos y sus intereses. No trata solamente el estudio de los recursos del procedimiento, formas de actuaciones, órganos con competencias especiales y el proceso posterior ante los órganos judiciales.

La justicia administrativa comprende institucionalmente el estudio sistemático, orgánico y procesal de todas las garantías que tiene el administrado para la correcta y justa aplicación de la legalidad por la Administración. *"La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y*

*procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos.*"<sup>132</sup>

La materia relativa a las acciones que corresponden al Estado, como a los particulares con motivo de la función pública, no se encuentra debidamente explorada.

Los recursos administrativos no originan juicios en su sentido procesal, ya que deben considerarse como revisiones que de sus actos hace la Administración para enmendar sus errores.

La justicia administrativa concede relevancia al procedimiento administrativo, el que sistematiza principios, normas, órganos e instituciones que rigen el proceso funcional de la Administración Pública y constituye uno de los principales capítulos que integra la temática de la justicia administrativa. Hay varias clases de procedimientos dentro de la Administración.

Los procedimientos administrativos integran el proceso de la Administración pública con el fin de seguridad, orden y eficacia de todo su quehacer. El procedimiento administrativo de la justicia administrativa tiene esos mismos fines pero además tiende a garantizar las relaciones jurídicas del administrado.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de las acciones administrativas, pueden clasificarse en dos grupos:

- a. Acciones administrativas ante los organismos y tribunales administrativos;
- b. Acciones administrativas ante los tribunales federales.

La función jurisdiccional corresponde normalmente al Poder Judicial, pero se diferencia de las otras funciones, la legislativa y la

---

<sup>132</sup> PLATAS MARTÍNEZ, Arnoldo, Op. cit. p.345

administrativa, en la iniciativa de acción de sus órganos. En la acción procesal el derecho de las partes nace de las mismas relaciones jurídicas. Resultados y considerandos, tanto en la demanda, como en la contestación, el alegato, la sentencia y la apelación, fundan su propia estructura: los hechos de la vida social que son configurados por el orden jurídico y la presencia de los órganos jurisdiccionales encargados socialmente de restablecer cualquier perturbación de los poderes o facultades de las personas.

La acción aparece en el derecho administrativo como una facultad de los individuos y un poder de los órganos del Estado, que les permite poner en actividad la inerte maquinaria judicial, cumpliendo con requisitos procesales básicos, que dan impulso suficiente para seguir cada uno de los caminos que el procedimiento jurisdiccional señala, para llegar a la sentencia o resolución judicial.

Si la administración pública es siempre actividad jurídica, en sus actos deben llevar los valores de justicia, equidad, moralidad, como cumplimiento de la legalidad. La administración no debe ser injusta, no debe ser arbitraria y no debe ser inmoral. La administración pública cumple con este cometido cuando dicta y ejecuta actos aplicando en correcta forma la norma y cumpliendo con eficacia su actividad.

El Estado moderno, para cumplir con estos principios, ha creado una función específica: la actividad de control. Este control jurídico se desenvuelve por intermedio de la actividad consultiva, asesora o de ajuste oficioso, que se ejerce como auto-tutela sobre los actos administrativos. Se trata de un control realizado oficiosamente por la Administración pública.

De acuerdo con nuestra legislación constitucional y administrativa, existen diversos organismos y tribunales administrativos, de limitada jurisdicción, ante los cuales los particulares dirimen sus acciones por actos de

la Administración pública, que los perjudican; o por la propia Administración en los casos que se señalan como el procedimiento de lesividad.

Estos procedimientos y procesos ante organismos y tribunales administrativos son los siguientes:

- a. Recursos administrativos establecidos en las leyes administrativas. La vía judicial no se inicia hasta que se resuelvan estos recursos.
- b. Procedimientos administrativos o jurisdiccionales, de revocación, nulidad, caducidad, revisión, prescripción, rescisión y otros; establecidos para restablecer el orden jurídico lesivo a un particular o contrario al orden público.
- c. Procedimientos administrativos de oposición a que aluden algunas leyes administrativas.
- d. Tribunal fiscal de la Federación, que comprende varios tipos de contencioso-administrativo.
- e. El contencioso del derecho laboral administrativo.
- f. El contencioso de derecho laboral administrativo de las instituciones paraestatales.
- g. El contencioso administrativo agrario: artículo 27 Constitucional.
- h. El contencioso de la seguridad social militar.

Junto al Control Administrativo de la actividad de la administración pública se encuentra el control jurisdiccional.

El autor Merkl, afirma que el control jurisdiccional *"representa el medio técnico, jurídico con el cual sometemos la actividad de órganos dependientes a la fiscalización de órganos independientes; ofreciendo así, la oportunidad para eliminar del acto administrativo aquellos influjos que han podido actuar sobre el mismo perturbadoramente, en virtud de la dependencia jurídica y política de los funcionarios administrativos"*,<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> MERKL, Hans. Derecho Administrativo Procesal. 2ª edición, Bosch Casa Editorial, 1998, p. 178.

Nuestro sistema constitucional esta organizado de tal manera que cualquier acto que es lesivo a un particular por actos de la Administración pública, puede desembocar al conocimiento de los tribunales judiciales federales a instancia de los interesados.

Todos los procedimientos administrativos y las resoluciones administrativas que los culminan, sean de autoridades administrativas o de tribunales administrativos, encuentran fácil acceso dentro de la competencias del Poder Judicial de la Federación; un principio general se encuentra en el artículo 27 fracción VI.

El control que la administración ejerce sobre sus propios actos, los recursos administrativos realmente son insuficientes para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal para dejarlo, obviamente sin efecto y más cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

Debido a esta razón los legisladores de diferentes paises se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, tomando en cuenta de que deben existir diferentes órganos e independientes de ella dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que susciten entre los particulares y la Administración.<sup>134</sup>

A pesar de esto no existe una uniformidad en las legislaciones respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, ya que mientras en unos existe la diferenciación en el seno de la Administración, en otras se encarga el control de que se trata a los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial.

---

<sup>134</sup> PLATAS MARTÍNEZ Arnaldo, Op. Cit. 336



En el establecimiento del Control Jurisdiccional de los Actos de la Administración, ha dado lugar al Contencioso Administrativo, y este se puede definir desde el punto de vista formal y material.

- Formal: este se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales especiales. En esta definición parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia.

- Material: existe cuando hay una controversia entre el particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última. En esta definición se toma en cuenta la materia de dicha controversia. El acto que provoca la controversia debe ser un acto administrativo. La afirmación precedente pudiera estimarse como de tal evidencia que realmente no pareciera necesario asentarla, pero lo que es real que en la práctica se incurren en verdaderas y difíciles confusiones, y esto se debe a que la Administración intervenga para resolverla, por ejemplo en materia agraria, resuelve una controversia entre el particular dueño de tierras y los campesinos que la solicitan en la vía de dotación o de restitución, faltando por tanto un acto administrativo que sea el que provoque la contienda; o el procedimiento de oposición que reglamentan las leyes de Tierras, Aguas y Minas.

Para que exista el contencioso administrativo, el acto administrativo debe reunir caracteres especiales, tales como:

- El carácter de definitivo, que ya se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad de ese orden haya dictado su resolución.

- Debe ser dictado en uso de una facultad de la Administración ligada por las disposiciones de la ley, es decir que no constituya un acto discrecional de la autoridad. Sin embargo, que un acto realizado en uso

de la facultad discrecional puede provocar un contención, por lo tanto la violación a esas limitaciones puede dar motivo a la controversia.

La administración puede realizar sus actos bien con el carácter de Poder Público, bien sujeta a la legislación común o a la legislación civil especial.

El principio de la separación de Poderes y los tribunales administrativos: desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo es toda controversia suscitada por un acto de la administración que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa; para el conocimiento del contencioso administrativo material se puede clasificar en: el sistema de los tribunales administrativos y el sistema de los tribunales ordinarios.

El sistema de los tribunales administrativos llamado también de la justicia administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial.

La jurisdicción administrativa procede, de dos reglas de separación: de la que impide a tribunales judiciales a intervenir en la administración y de al que separa la administración activa de la administración contenciosa.

El principio de separación de Poderes y tribunales ordinarios: el segundo sistema adoptado por otras legislaciones respecto a las autoridades que han de conocer del contencioso que provocan los actos de la administración, es el sistema judicial.

El sistema de los Tribunales administrativos se basa en una interpretación especial al principio de separación de Poderes, a saber: que para que ese principio quede respetado basta que la función jurisdiccional no se ejercite ni por el legislador, ni por el administrador y que, por tanto, no hay

inconveniente en establecer una jerarquía de tribunales, con tal de este separada del Poder Judicial y del Administrativo.

Ese mismo sistema de la jurisdicción administrativa se funda en la separación de Poderes se logra más eficazmente so al Poder judicial se le prohíbe intervenir en las funciones del Poder Administrativo.

Separación de Poderes debe entenderse considerando a cada uno de ellos como unidad, y que, por tanto, cuando a la administración se le agregan tribunales independientes del Poder Judicial, se rompe la unidad de éste y se invade, en consecuencia, es su esfera de acción.

Gracias a esto se ha originado el sistema judicial " que la autoridad judicial ha- sido creada precisamente para conocer o aplicar la ley; a ella corresponde, impidiendo la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos de los administrados en suma".

Por otra parte, para realizar actos administrativos, las autoridades facultadas deben cumplir con las disposiciones genéricas contenidas en los preceptos constitucionales respectivos y seguir el camino legal que en cada caso señale la ley especial aplicable, como el Código Fiscal de la Federación, La Ley de Fomento y protección de la Propiedad Industrial, el Código Financiero del Distrito Federal, entre otras leyes federales y locales, según sea el caso.

El conjunto de formalidades y trámites que debe agotar la autoridad para pronunciar sus actos, constituye el procedimiento. Este trámite legal que debe acatarse para nacimiento a una declaración administrativa, resulta benéfico tanto para el particular como para los órganos administrativos dotados de facultades decisorias.

El recurso administrativo es el medio legal de que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derecho o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o su inoportunidad.

De acuerdo a lo anteriormente explicado, podemos concluir que la labor que desarrollan las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras dentro del Municipio de Ecatepec de Morelos, constituye materia de la referida justicia administrativa, por lo que sólo se requiere de la acción del tiempo para que sus atribuciones y éxitos den los frutos que se esperan.

#### **4.4.1. LOS MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

La creación del Estado de Derecho dejó de lado los llamados medios alternativos de administración e impartición de justicia. El Estado, al asumir el monopolio de la ley y su aplicación, desarrolló la idea de que era necesario establecer una serie de medidas alrededor de las garantías de seguridad y certeza jurídica vistas desde la posición de fuerza que encarnaba el Estado.

Es importante destacar, que la nueva dinámica en el mundo tiene la tendencia a no judicializar cualquier asunto, sino más bien buscar soluciones o alternativas en conjunto para dar un paso hacia la mediación, conciliación, negociación y arbitraje, que son formas heterocompositivas de solución de conflictos, los cuales tienen como ventaja la flexibilidad de que goza el procedimiento para que las partes puedan dilucidar sus controversias, que se trata de un procedimiento más ágil e incluso menos costoso, si se toma en cuenta que no se tiene que gastar en honorarios de abogados por todo un juicio, sino sólo por algunas intervenciones.

## 4.5. LA MEDIACIÓN. CONCEPTO.

La mediación es un método heterocompositivo de solución de las controversias. En ella, interviene un tercero ajeno al problema, sin embargo, su participación es más limitada que en la conciliación. Dice el maestro Ovalle Favela lo siguiente: *“La función de este tercero puede limitarse a propiciar la comunicación, la negociación entre las partes, para tratar de que ellas mismas lleguen a un acuerdo que resuelva el conflicto. En este caso, el tercero será simplemente un mediador, que al hacer posibles las condiciones para que las partes intercambien sus puntos de vista sobre el litigio y al invitarlas para que lleguen a un acuerdo, hace propicia la solución. A la función que desempeña este tercero se denomina mediación”*.<sup>135</sup>

El Diccionario de la Lengua Española señala sobre la mediación: *“Mediar: Llegar a la mitad de una cosa real o figuradamente. Interceder por uno. Interponerse entre dos o más que riñen procurando reconciliarlos..... Ocurrir entre medias alguna cosa. Tomar un término medio entre dos extremos”*.<sup>136</sup>

El autor Calixto A. Armas apunta sobre la mediación lo siguiente: *“Las funciones del mediador o mediadores consistirán en asistir a las partes en el arreglo de las controversias de la manera más sencilla y directa, evitando formalidades y procurando hallar una solución aceptable. El mediador se abstendrá de hacer informe alguno, y en los que a él atañe, los procedimientos serán absolutamente confidenciales”*.<sup>137</sup>

De esta manera, mediar implica interferir entre dos entes o más, los cuales tiene intereses opuestos y la función del tercero ajeno es la de

---

<sup>135</sup> OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso, 2a edición, editorial Harla, México, 1999, p. 24.

<sup>136</sup> Diccionario de la Lengua Española, Editorial Cultural, México, 2000, p. 910.

<sup>137</sup> ARMAS, Calixto A. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo IX. Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1969, p. 394.

equilibrar los intereses del uno y del otro, contribuyendo a la solución pacífica mediante la elección propuesta por éstos que más les convenga.

En términos generales y jurídicos, la mediación se lleva a cabo de manera informal, por lo que, no existen organismos o instituciones encargadas de prestar este servicio, como sucede con la conciliación. En los litigios individuales, los abogados realizan en mucho esta labor de comunicación con las partes, a fin de encontrar una solución negociada. En la mediación interviene entonces un tercero quien no propone soluciones, sino que su papel se limita a exhortar a las partes para que puedan llegar a un entendimiento.

Es el tercero ajeno quien desarrolla la mediación, sin ningún interés más que el propiciar entre las partes el entendimiento, aclaración y la solución de las diferencias. A diferencia de la conciliación, en la mediación no resulta imprescindible que el mediador sea abogado, sino que cualquier persona puede adoptar el papel de mediador. Sin embargo, se estima conveniente que el mediador sea un abogado ya que de esta forma, se garantizará que pueda realizar un papel digno y efectivo para que las partes puedan solucionar su controversia.

#### **4.6. LA CONCILIACIÓN. CONCEPTO.**

*Gramaticalmente el término conciliación, deriva del verbo conciliar, que significa: “concertar, poner de acuerdo, etc.”. <sup>138</sup> A su vez, el término proviene del latín: conciliare, que puede traducirse como componer o ajustar los ánimos de aquellos que estaban opuestos entre sí, conformar dos o más posiciones al parecer contrarias.*

---

<sup>138</sup> Diccionario Larousse de la Lengua Española. Editorial Larousse, México, 1994, p. 164.

La conciliación tiene una connotación similar en el campo jurídico. Por ejemplo, los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara señalan que esta institución es:

*“CONCILIACIÓN. Acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlo).*

*En nuestro proceso del trabajo la conciliación constituye un trámite previo al arbitraje”.*<sup>139</sup>

De acuerdo con la opinión de los doctrinarios, la conciliación es un acuerdo de voluntades de las partes que se encuentran en un conflicto cuyo objetivo es el de evitar que esa controversia sea presentada ante otras instancias como el juicio. El autor destaca que la conciliación ofrece una solución que ahorra tiempo a las partes, evitándoles el iniciar un proceso o seguir con el ya existente.

La conciliación es aparte de lo ya señalado por el autor, un método de solución de las controversias heterocompositivo, esto significa que las partes en conflicto o controversia llevan su problema ante un tercero o terceros para que éste o estos actúen como conciliadores y propongan algunas posibles soluciones a las partes. La conciliación implica la proposición de una o varias posibles soluciones, quedando a las partes el tomarlas o no, lo que significa que la conciliación no es vinculatoria, es decir, que no es obligatoria.

Lo anterior es apoyado con las palabras del maestro Ovalle Favela en su obra relativa a la Teoría General del Proceso en la que dispone lo siguiente: *“En segundo término, el tercero ajeno a la controversia puede asumir un papel más activo, consistente en proponer a las partes alternativas concretas para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias. En esta*

---

<sup>139</sup> PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Op. Cit. P. 178.

*hipótesis el tercero asume el papel de conciliador y a su función se le denomina conciliación. El conciliador no se limita a mediar entre las partes, sino que les debe sugerir fórmulas específicas para que puedan llegar a un convenio entre ellas. Para que el conciliador pueda desempeñar eficientemente su función, es indispensable que conozca la controversia de que se trate, a fin de que esté en condiciones de proponer alternativas razonables y equitativas de solución”.*<sup>140</sup>

El autor colombiano Roberto Valdés Sánchez manifiesta sobre la conciliación lo siguiente: *“La conciliación es la alternativa por medio de la cual las partes de una relación en conflicto, con la mediación de un conciliador – autorizado por la ley para cumplir esa función y, dentro de ella, para proponer fórmulas de solución que las partes pueden o no acoger- buscan conciliar sus respectivas pretensiones susceptibles de transacción, mediante un acuerdo dotado por la ley de los efectos de cosa juzgada y de mérito ejecutivo”.*<sup>141</sup>

Hay que agregar algo novedoso sobre el particular, en Colombia, la conciliación es considerada como un mecanismo para la solución de una controversia, por lo que se encuentra incluida en su sistema jurídico vigente. Su incorporación fue realizada a través de la Ley 446 de julio 7 de 1998, en cuyo artículo 64º señala lo siguiente a manera de concepto:

*“La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador”.*

Rodolfo A. Napoli explica por su parte, lo siguiente: *“Conciliación.- Conciliar (del latín conciliare) significa, según el diccionario de la lengua, componer, ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí. Esta circunstancia puede ser intentada por espontánea voluntad de cualquiera de*

---

<sup>140</sup> OVALLE FAVELA, José. Op. Cit. P. 26.

<sup>141</sup> SÁNCHEZ VALDÉS, Roberto. OP. Cit. P. 56.



*las partes o por la mediación de un tercero, quien advertido de las diferencias no hace otra cosa que ponerlos en presencia para que antes de que accionen busquen la coincidencia amistosa”.*<sup>142</sup>

Roberto Atwood señala que la conciliación es: *“El acto inicial que tiene por objeto evitar el pleito de una o varias personas que intentan entablar contra otra u otras, procurando la avenencia de las partes”.*<sup>143</sup>

Guillermo Cabanellas dice que la: *“Conciliación. Es la avenencia entre partes discordes que resuelven desistir de su actividad enemistosa, por renunciaciones recíprocas o unilaterales. Concurso o reunión de cualidades diversas, y a veces opuestas incluso. Avenencia de las partes en un acto judicial, previo a la iniciación de un pleito”.*<sup>144</sup>

Joaquín Escriche dice por su parte lo siguiente: *“Juicio de conciliación o de paz.- Es un acto judicial que tiene por objeto evitar el pleito que alguno quiere entablar, procurando que las partes se avengan o transijan sobre el asunto que de motivo a él”.*<sup>145</sup>

Los autores Santiago Barajas Montes de Oca y Ricardo Méndez Silva advierten sobre la conciliación: *“Es el acuerdo a que llegan la partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo, el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la*

---

<sup>142</sup> NAPOLI, Rodolfo A. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1963, p. 592.

<sup>143</sup> ATWOOD, Roberto. Diccionario Jurídico. Editorial Bazán, México, 1982, p. 58.

<sup>144</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, S.R.L. 14ª edición, Buenos Aires, 1979, p. 255.

<sup>145</sup> ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo III, editorial Themis, Bogotá, 1977, p. 247

*actividad que sirve para ayudar a los contendientes o partes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas”.*<sup>146</sup>

En los modelos angloamericanos, se habla de un procedimiento previo al juicio o trial (pretrial procedure, pre-trial phasis) la cual se desarrolla principalmente, por medio de una audiencia (llamada conference o having). En opinión del autor Dante Barrios de Angelis: “...en todo caso, la conciliación de la audiencia no es otra cosa que la ya conocida previa”.<sup>147</sup>

El maestro Francisco Carnelutti advierte que la conciliación tiene la estructura de la mediación, ya que se traduce en la intervención de un tercero entre los portadores de los dos intereses en conflicto, con objeto de inducirles a la composición contractual, pero, la “*Nota diferencial, frágil y valiosa entre las dos formas de actividad se refiere, pero el contrario, a la finalidad, puesto que la mediación persigue una composición contractual cualquiera, sin preocuparse de su justicia, mientras que la conciliación se encuentra en medio de la mediación y de la decisión: Posee la forma de la primera y la sustancia de la segunda*”.<sup>148</sup>

El autor apunta acertadamente que la conciliación está encomendada a un órgano del Estado.

De las opiniones establecidas en el punto inmediato anterior, se pueden desprender las características particulares de la conciliación. En primer lugar, “...se trata de un mecanismo o método de solución de las controversias entre las partes, recordando que existen varios grupos o apartados de ellos: los autocompositivos, en los que las partes son las que resuelven sus

---

<sup>146</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago y Méndez Silva, Ricardo. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa S.A. 2ª edición, México, 1987, p. 568.

<sup>147</sup> BARRIOS DE ANGELIS, Dante. La Audiencia Preliminar. Revista Uruguaya de Derecho Procesal, número 1, Montevideo, 1975, p. 11.

<sup>148</sup> CARNELUTTI, Francisco. Sistema de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Editorial Uthea, Buenos Aires, 1944, pp. 202 y 203.

*controversias sin la ayuda de una o varias terceras personas. Entre tales métodos se encuentran los siguientes: el desistimiento, el perdón del ofendido, el allanamiento y la transacción, teniendo las tres primeras especies un carácter unilateral, mientras que la última es esencialmente bilateral”.*<sup>149</sup>

Existe otro mecanismo denominado autotutela, del cual dice el maestro Ovale Favela lo siguiente: *“La autotutela o autodefensa consiste en la imposición de la pretensión propia del interés ajeno”.*<sup>150</sup> Cita después al maestro Alcalá-Zamora quien lo concibe como un método egoísta, en contraposición con la autocomposición, que implica la renuncia a la pretensión propia o la aceptación de la contraria, calificándola de una solución altruista.

Un tercer grupo de solución de las controversias se integra con los llamados métodos heterocompositivos. La hetercomposición implica que la solución al problema es calificada de imparcial, ya que se da por las partes en la litis, sino, por un tercero ajeno a la misma, el cual no tiene algún interés personal en intervenir y solucionar el mismo.

Dentro de las formas heterocompositivas se encuentran las siguientes: mediación, conciliación (cuando las partes acuden ante el órgano judicial y éste les insta a que lleguen a una solución, como sucede en la audiencia previa de conciliación), acudir al Ombudsman o Comisión de Derechos Humanos, el arbitraje y el proceso.

Otra característica de la conciliación es que en ella interviene un tercero ajeno al problema, el cual asume un papel más activo en relación a la mediación, en la que el tercero sólo exhorta a las partes a que traten de encontrar por ellos mismos una solución (transacción). El papel del conciliador va más allá al proponer algunas posibles soluciones a las partes para que se

---

<sup>149</sup> OVALLE FAVELA, José. Op. Cit. P. 16.

<sup>150</sup> Ibid. P. 8.

resuelva el conflicto. Así, el conciliador sugiere algunas fórmulas para que las partes puedan llegar a un convenio que de por terminado el conflicto.

*“Es imprescindible entonces, que el conciliador conozca perfectamente el conflicto, a fin de que esté en condiciones de proponer las alternativas razonables y equitativas de solución”.*<sup>151</sup>

Otra punto característico de la conciliación es que si bien, el conciliador adopta alguna o lagunas posibles soluciones del conflicto, son las partes las que tienen la última palabra en cuanto a ellas. Pueden aceptar o rechazar las alternativas propuestas por el conciliador. Por esta razón, se dice acertadamente que la conciliación es un método no vinculatorio u obligatorio, sino que queda al arbitrio de las partes el acatar o no las soluciones posibles previstas por el conciliador. Esta última característica ha servido para señalar a la conciliación al igual que a la mediación como puntos intermedios entre la autocomposición y la heterocomposición.

A diferencia de lo que sucede en la autocomposición, en la conciliación, la actividad conciliadora es desempeñada, generalmente, por organismos o instituciones, a través de procedimientos formalizados en las leyes. De esta manera, el autor Ovalle Favela señala que: *“...la conciliación se puede clasificar en dos tipos: judicial y extrajudicial, según si la actividad conciliadora es realizada por un juzgado o por un órgano ajeno a la actividad jurisdiccional, como es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, entre otros. Estos organismos tienen entre sus múltiples atribuciones la de procurar la conciliación entre las partes en el marco de su competencia”.*<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Ibid. P. 25.

<sup>152</sup> Idem.

A la conciliación judicial se le conoce como fase preprocesal, por ser una etapa previa al inicio o desarrollo del proceso (como acontece en la audiencia previa y de conciliación en el juicio ordinario civil, recibiendo el nombre de intraprocesal, cuando se presenta o tiene lugar en el desarrollo del proceso).

La conciliación está sujeta a ciertos principios legales y teóricos como son los siguientes:

La conciliación se caracteriza por tener un desarrollo eminentemente oral, aunque puede también admitir la forma escrita, recordando que los sistemas jurídicos procesales modernos han adoptado una postura mixta en la que coexisten la oralidad y la forma escrita. Las partes al comparecer personalmente en la audiencia previa de conciliación, realizan esta actividad de manera oral, ante la presencia del juzgador o en su caso del funcionario que él designe para tal efecto y en el caso de llegar a un entendimiento, dicho acuerdo se hace constar en autos.

Otro principio es el de la concentración. Significa que los actos procesales sometidos a los órganos jurisdiccionales deben ser realizados sin demora, tratando en todo momento de abreviar los plazos y concentrando en un mismo acto o audiencia previa (y de conciliación) sus contenidos, como son la legitimación procesal, proponer diversas vías de solución, resolver las excepciones de litispendencia, conexidad de la causa, cosa juzgada y en su caso, abrir el juicio a prueba.

El conciliador del juzgado debe ser un mediador, es decir, que debe buscar las alternativas de solución del conflicto para las partes en el litigio, sin embargo, estas posibles soluciones no son vinculatorias u obligatorias para ellas, sino que quedan al libre arbitrio de las partes.

El principio de identidad del juez de instrucción y el de decisión consiste en que en la audiencia previa y de conciliación, en el momento en que el Juez resuelve sobre las excepciones dilatorias y los presupuestos

procesales, ya que si alguna de ellas es acogida, el mismo Juez que recibió la demanda y contestación será el que ponga fin al proceso por la falta de algún presupuesto procesal y de no ser subsanable, lo que equivale a una sentencia definitiva.

En la realización de la citada audiencia previa y de conciliación, se podrá agotar una controversia mediante el simple acuerdo de las partes en conflicto, lo que se conoce como principio de celeridad.

Las partes en una controversia tienen el derecho de que se les trata de manera igual, es decir, opera en la audiencia previa y de conciliación el principio de igualdad de las partes. Este principio se deriva de la garantía de audiencia y del principio de legalidad. Las partes pueden hacer las manifestaciones que estimen convenientes sobre la simplificación de los hechos o la precisión de las cuestiones controvertidas y sobre las proposiciones que pueda formular el conciliador en el acto de la misma naturaleza, concediéndole el uso de la palabra a las partes.

Finalmente, el principio de economía, significa que debe llevarse la audiencia previa y de conciliación de manera normal, evitando propuestas de las partes que impliquen costas innecesarias, relacionándose con los principios anteriormente descritos y que todo en conjunto implica la reducción de los términos o plazos y el mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta el juzgado.

Como ha quedado asentado, la conciliación es un método o mecanismo de solución de las controversias entre las partes, cuya naturaleza es heterocompositiva, toda vez que, si bien, un tercero ajeno al conflicto (el cual debe conocer bien), propone algunas alternativas de solución al mismo, son las partes las que a fin de cuentas deciden si las aceptan o no, por lo que las propuestas no tienen un carácter de resolución obligatoria o vinculatoria, sino que quedan al arbitrio de ellas. Sin embargo, esta característica no hace

que la conciliación deje de ser un método hetercompositivo importante para la solución de los conflictos, sobre todo en la actualidad, en la que la mayoría de ellos versan sobre cuestiones de tipo económico, por lo que la conciliación representa la opción idónea para que las partes ahorren tiempo, quizá, sacrificando o cediendo en algo en sus pretensiones, lo que sería diferente de llegar hasta el proceso, el cual puede tardar mucho tiempo, y con ello, el interés económico de las partes se ve postergado hasta que se dicte la resolución por el juzgador.

Consideramos que la conciliación es un mecanismo que nace como una alternativa no judicial, pero, con el paso del tiempo, fue adquiriendo una fase de método judicial, previo a la sustanciación de un proceso. En esencia, la conciliación también es un método o mecanismo útil, ya que no sólo sirve antes del proceso o juicio, sino que su utilidad se extiende hasta el desarrollo de éste hasta antes de que se pronuncie la resolución de primera instancia.

De esta manera, resulta evidente la diferencia entre la conciliación y la mediación, ya que el primer método implica una labor más activa del tercero ajeno al juicio en comparación con la mediación, donde el tercero sólo se limita a instar a las partes para que puedan negociar y llegar a un acuerdo que termine con la controversia.

#### **4.7. IMPORTANCIA JURÍDICA, SOCIAL Y ALCANCES DE LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC.**

Como lo hemos manifestado con anterioridad, el Municipio de Ecatepec de Morelos es uno de los más grandes dentro del Estado de México, por ello, alberga a muchas personas y con ello, los problemas entre las mismas

se han diversificado. Anteriormente, muchos de esos problemas tenían que ser ventilados en el Ministerio Público, con lo que las personas perdían mucho tiempo, además de que la representación social experimentaba una carga impresionante de trabajo y encima de ello, tenía que conocer de problemas derivados de la vecindad de las personas, por lo que se complicaba mucho la solución adecuada y pronta a tales controversias.

Es por ello que la creación de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras ha venido a representar una solución excelente a ese tipo de problemas de orden ciudadano, quitándole carga innecesaria de trabajo al Ministerio Público de la entidad, por lo que ahora, estas Oficialías desarrollan una forma interesante de justicia administrativa al conocer y dirimir las controversias que se suscitan entre vecinos del Municipio, pero, tal actividad la llevan a cabo mediante el uso de figuras heterocompositivas interesantes como la conciliación y la mediación, las cuales en otros países han dado excelentes resultados, sin embargo, en México constituyen algo todavía novedoso, por lo que consideramos que constituyen instrumentos adecuados a las necesidades sociales del Municipio y que permiten proporcionar una justicia administrativa rápida y expedita, por lo que no dudamos que las mismas se sigan extendiendo a lo largo del territorio del Estado de México e inclusive, de otras entidades de la Federación, ya que otorgan una vía adecuada y efectiva a la gran problemática que tiene lugar entre los habitantes del Municipio de Ecatepec de Morelos.

Debemos agregar y reconocer con toda justicia que la puesta en marcha de las Oficialías, no obedece a un tipo de moda, si no a estudios comparados con otras naciones y Municipios donde ya son una realidad, por lo que la conciliación y la mediación son una gran alternativa en la solución de problemas comunes y diarios en sociedades con alta concentración humana.



## **4.8. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS Y SOCIALES EN MATERIA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS EN EL ESTADO DE MÉXICO**

A continuación, hablaremos brevemente sobre la problemática jurídica y social que impera en las Oficialías Calificadoras en el Municipio de Ecatepec y que hemos podido observar durante algún tiempo como Coordinador de las mismas. Se trata de vivencias e inquietudes que el servicio público desarrollado me ha dejado en este importante rubro de la justicia administrativa en un Municipio altamente poblado y donde la problemática vecinal es también grande y cada día más compleja. Agregaremos que se trata de los problemas más comunes que a lo largo de algunos años hemos podido constatar y que se viven diariamente en ese Municipio mexiquense.

### **4.8.1. LOS MENORES INFRACTORES.**

Iniciaremos este apartado temático hablando de uno de los problemas que hemos visto en la práctica diaria en las Oficialías Calificadoras en el Municipio, el de los menores infractores.

Antes de explicar el problema mencionado, es menester hablar en términos generales de los menores infractores. Efraín Moto Salazar dice de los menores infractores lo siguiente: *“La ley considera menores infractores a los que han cumplido dieciocho años y han cometido infracciones a las leyes penales... El juez al conocer de los delitos cometidos por estas personas, debe tomar en consideración sus peculiares condiciones y la gravedad del hecho, aplicándoles por su falta alguna de las siguientes sanciones: apercibimiento e internamiento...”*<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa, 40ª edición, México, 1994, p. 319.

Efectivamente, la responsabilidad penal exime a los menores de dieciocho años de edad, por lo que, aún en el caso de que cometan un delito, no se les puede seguir una causa común, sino que se les incoa un procedimiento especial. El artículo 4º de la Ley de Prevención Social y Tratamiento de Menores del Estado de México dispone que:

**“Artículo 4.-** *Se consideran menores de edad, para los efectos de esta Ley, las personas que tengan de 11 y menos de 18 años. Los menores de once años serán remitidos a las instituciones de asistencia social.*

*La edad del menor se comprobará con el acta de nacimiento. De no ser esto posible, se acreditará por medio de dictamen médico rendido por los peritos que designen los consejos de menores o las preceptorías juveniles. En caso de duda se presumirá la minoría de edad”.*

Las infracciones y delitos que cometen los menores reciben el nombre de conductas antisociales, ya que los mismos son considerados como inimputables para la Ley penal.

Sin embargo, la doctrina se ha ocupado poco de las faltas administrativas que cometen los menores, las cuales, sin ser delitos, sí constituyen y surten la competencia del Oficial Calificador. En el Municipio de Ecatepec de Morelos, han proliferado las bandas de jóvenes menores de edad quienes realizan cualquier gama de actividades ilegales con la presunta justificación de su edad y de hacerlo en pandilla.

Así, los menores realizan grafitos, escándalos en la vía pública, incluso, ofenden a los transeúntes y autoridades, por lo que son remitidos ante la Oficialía citada para efecto de que se les dicte la sanción administrativa que corresponda, sin embargo, esto que en teoría no representa mayor complejidad, en la práctica diaria sí la tiene, toda vez que sucede que en la mayoría de las oficialías descritas no existen espacios destinados para galeras

de los menores de edad, sino que las existentes apenas alcanzan para la mayoría de las personas que son remitidas por la policía preventiva. Este hecho representa un problema porque no resulta lógico, ni adecuado el que un menor cumpla su arresto administrativo dentro de los mismos espacios destinados a los mayores, dentro de los cuales puede existir una o varias personas peligrosas que bien les puede hacer daño.

Además, es violatorio de los Derechos Humanos el recluir en el mismo espacio tanto a los menores de edad como a los infractores mayores, sin embargo, esta práctica no se debe a caprichos de los Oficiales o el personal a sus órdenes, sino a la falta de un presupuesto adecuado que permita hacer la separación de personas presentadas y con ello, se asegure la integridad física de los menores principalmente. El artículo 167 del Bando Municipal de Ecatepec de Morelos advierte que:

*“Cuando sea presentado ante el oficial calificador un menor de 18 años, éste hará comparecer a su padre, tutor, representante o persona a cuyo cuidado se encuentre. Mientras se logra la comparecencia del representante del menor, éste esperará en un área adecuada; para el caso de que no se presente ninguna persona para responder por el menor, éste será remitido al DIF Municipal para su cuidado y si no se presentare su padre, tutor, representante legítimo o persona a su cargo en el término de setenta y dos horas, lo presentará en su domicilio cuando sea menor de catorce años. Los casos de mayores de catorce años de edad, deberán resolverse en un término que no excederá de dos horas, con una amonestación”.*

Sobre este numeral conviene hacer algunas acotaciones. Primero, que el menor de 18 años deberá hacer comparecer a su padre, tutor o representante legítimo o persona que esté a su cuidado para que comparezca ante el oficial calificador y responda por el menor, mientras tanto, el menor debe esperar en un área adecuada, según el numeral, el problema es que esa

área adecuada no existe, sino que debe hacerlo en las mismas galeras destinadas para los mayores de edad.

Si el padre o tutor del menor no se presenta, se remitirá al menor al DIF Municipal para su cuidado, aunque en ocasiones, tal dependencia no quiere hacerse cargo de los menores, con lo que el Oficial calificador tiene que cuidar literalmente al menor. Si es el caso que el DIF Municipal lo acepta y el padre o tutor no se presenta a responder por su familiar menor de edad, el mismo DIF deberá presentar al menor en su domicilio, en el término de 72 horas, cuando sea menor de 14 años, lo cual ocurre en pocas ocasiones ya que no tiene el suficiente personal para cumplir con ese mandamiento.

En los casos de menores de edad mayores de los 14 años, serán resueltos libremente por el Oficial Calificador en un término que no excede de dos horas con una simple amonestación y deberá dejarlo libre.

Cabe decir que si bien, los Oficiales tienen libertad de arbitrio para imponer las sanciones administrativas que estimen pertinentes, multa o arresto, también lo es que en el caso de que se dicte el segundo por dos horas y el menor de edad haya sido presentado a media noche, resultaría peligroso que el Oficial calificador lo deje en libertad en la madrugada, lo que jurídicamente debería acontecer, si es que los padres o tutores no se presentan para pagar la multa correspondiente, sin embargo, en caso contrario, el oficial debe actuar con criterio y salvaguardando la integridad del menor, aunque se encuentre en una encrucijada, ya que tiene que faltar a la ley en aras de que el menor esté seguro hasta que amanezca para ponerlo en libertad, ya que si lo deja libre y cumple con su atribución, el menor corre peligro serio en la calle en esas horas, lo cual debe ser analizado por el legislador para efecto de darle todavía más amplitud de decisión al Oficial Calificador.

Por otra parte, el artículo 168 del mismo Bando Municipal advierte que:

*“Una vez obtenida la comparecencia del representante del menor, se procederá en los términos de los artículos 129, 130 y 131 del código de procedimientos Administrativos del Estado de México, en la inteligencia de que en caso de que se imponga una sanción pecuniaria, ésta deberá ser cubierta por su padre o representante legítimo o persona a cargo del menor”*

Los numerales referidos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México dicen a la letra que:

**“Artículo 129.-** *Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, conforme a las siguientes reglas:*

*I. En el citatorio de garantía de audiencia se expresará:*

*a) El nombre de la persona a la que se dirige.*

*b) El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia.*

*c) El objeto o alcance de la diligencia.*

*d) Las disposiciones legales en que se sustente.*

*e) El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor.*

*f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite.*

*II. La diligencia se desahogará en términos del citatorio, por lo que:*

*a) La autoridad dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente del asunto, en su caso.*

*b) Se admitirán y desahogarán las pruebas que se ofrezcan.*

*c) El compareciente formulará los alegatos que considere pertinentes.*

*d) Se levantará acta administrativa en la que consten las circunstancias anteriores.*

*III. De no comparecer el particular en el día y hora señalados en el citatorio, se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia.*

*En los casos de actos fiscales, decretos de expropiación de bienes, medidas de seguridad y sanciones de tránsito, la garantía de audiencia se otorgará en los medios de impugnación que se hagan valer en su contra.”*

**“Artículo 130.-** *Cuando en el procedimiento sea necesario el desahogo de las pruebas ofrecidas, la autoridad administrativa fijará el día y hora para tal efecto, dentro de un plazo no mayor de 10 días siguientes a la presentación de la promoción inicial. Las pruebas supervenientes podrán presentarse hasta antes del dictado de la resolución”.*

**“Artículo 168.-** *Concluida la tramitación del procedimiento, cuando existan documentos u otras pruebas que no sean del conocimiento de los particulares interesados, se pondrán las actuaciones a disposición de éstos por un plazo de tres días siguientes a la notificación del acuerdo respectivo, para que formulen, en su caso, los alegatos que consideren pertinentes”.*

Se desprende que los artículos anteriores fijan las reglas de los procedimientos administrativos en los que se apliquen sanciones que priven a los particulares de sus bienes o libertad, debiéndose respetar la garantía de audiencia.

Regresando al artículo 168 del Bando Municipal de Ecatepec, es conveniente decir que, una vez que el padre o tutor del menor comparezca y si el Oficial estima oportuno imponer una sanción pecuniaria por la conducta u omisión del menor, la misma deberá ser cubierta por el padre o tutor del segundo, lo cual nos parece totalmente ilegal, aberrante y conculcatorio del artículo 22 constitucional que prohíbe que las penas trasciendan:

**“Artículo 22.-** *Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier*

*especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.”*

De esta manera, resulta violatorio del precepto constitucional el artículo 168 del Bando Municipal, ya que extiende la sanción del menor infractor consistente en una multa a los padres o tutores, por lo que dicho precepto debe ser derogado, toda vez que una norma municipal está por debajo del Pacto Federal, además, no resulta lógico que los padres tengan que cubrir la multa impuesta al menor infractor, puesto que sólo el que infringe la ley es quien debe responder de sus propios actos.

En este tenor de ideas nos parece ya ocioso el texto del artículo 169 del bando municipal que dice:

*“Los menores infractores, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán ser sancionados económica o corporalmente”.*

Si bien es cierto que el menor difícilmente puede cubrir la multa que se le imponga, también lo es que los padres o tutores tampoco tienen porqué hacerlo, en todo caso, simplemente se le debe amonestar al menor, comprometiendo a los padres o tutores para que sean más cuidadosos de su hijos, puesto que es en muchos de los casos, la falta de amor y atención lo que genera que los menores infrinjan las leyes, por lo que se debe concienciar a los primeros para que asuman su responsabilidad cabalmente y con ello se pueda disminuir la incidencia de infracciones por parte de los menores de edad.

Finalmente, el artículo 170 del Bando Municipal dispone que:

*“Cuando el oficial calificador conozca de algún acto u omisión que pueda constituir un delito, remitirá al menor y dará vista con las constancias respectivas al Agente del Ministerio Público competente, para que éste proceda en los términos de la legislación para menores infractores”.*

Efectivamente, en el caso de que el Oficial calificador estime que la conducta u omisión desplegada por el menor infractor puede ser constitutiva de un delito, deberá remitirlo con las constancias ante el Ministerio Público para que se avoque a la integración de la averiguación previa que proceda en los términos de la Ley de Prevención Social y Tratamiento de los Menores del Estado de México en cuyo artículo 32 se establecen las etapas del procedimiento en el Estado de México:

**“Artículo 32.-** *El procedimiento ante los consejos de menores o las preceptorías juveniles tendrá las siguientes etapas:*

**I. Radicación de la averiguación previa o del expediente que envíe el juez. Si no se acredita la flagrancia o el caso urgente, deberá decretarse la libertad del menor bajo la responsabilidad de sus padres o tutores, quedando éstos obligados a presentarlo las veces que sea requerido;**

**II. Declaración del menor, que deberá realizarse con asistencia del defensor particular nombrado por el menor o de un defensor de oficio y de un psicólogo;**

**III. Estudio y análisis de la declaración del menor, de la acreditación de la edad, de la existencia de los elementos que integran la infracción, o falta y de la probable responsabilidad en el hecho antisocial, así como el diagnóstico biopsicosocial del menor. El estudio inicial deberá presentarse dentro de las 24 horas siguientes a la radicación;**

**IV. Resolución técnico-jurídica sobre la existencia de los elementos que integran la infracción o falta y la probable responsabilidad del menor. Deberá dictarse dentro de las 24 horas siguientes a la radicación, salvo que el menor o su defensor soliciten la ampliación de este término, la que no podrá exceder de 48 horas más;**

*En los casos en que se tengan indicios de la existencia de datos que acrediten los elementos que integran la infracción o falta y la probable responsabilidad del menor externado bajo las reservas de ley, se podrá solicitar al Ministerio Público su presentación, fundando y motivando la solicitud.*



*En caso de que esté probada alguna causa excluyente de responsabilidad en cualquier etapa del procedimiento, deberá decretarse de inmediato la libertad del menor.*

*V. La instrucción deberá tener una duración no mayor de diez días hábiles, término dentro del que se ofrecerán y desahogarán las pruebas que aporten las partes y se recabará el dictamen terapéutico biopsicosocial del menor;*

*VI. Las conclusiones se presentarán en la audiencia respectiva, que se llevará a cabo tres días después de que se cierre la instrucción;*

*VII. En la resolución, definitiva se valorarán las constancias procesales, determinará la aplicación de medidas de internación o el externamiento del menor y se dictará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia de conclusiones; y*

*VIII. En la ejecución de la resolución definitiva se individualizarán las medidas de intervención con base en las características personales del menor y las circunstancias de la conducta antisocial”.*

Otro problema que se presenta en este supuesto es que el Oficial Calificador carece en la mayoría de los casos del personal necesario para que pueda cumplir con todas y cada una de sus atribuciones, incluyendo el poner a disposición el menor ante el representante social, situación que es muy delicada y que se debe a la falta de presupuesto en el Municipio. Consideramos que el personal de servicio social sería una excelente solución a esta problemática.

#### **4.8.2. LAS PERSONAS EXTRAVIADAS.**

En el ejercicio diario de la función pública, en las Oficialías Calificadores en el Municipio de Ecatepec, es común que lleguen constantemente personas que se han extraviado de sus hogares, escuelas o

centros de trabajo por diversas causas. En este supuesto, el Oficial deberá tomar las medidas tendientes para que la persona esté segura en la oficina, mientras se pone a disposición del DIF Municipal, sin embargo, esta tarea no resulta nada fácil, ya que, insistimos, en las Oficialías no existen los espacios adecuados para las personas extraviadas y por otro lado, resulta complicado y una verdadera labor titánica que el DIF se pueda y quiera hacer cargo de estas personas, en razón de la falta de recursos económicos y logísticos, por lo que el Oficial tiene que esperar por varias horas y en su caso, resguardar a la persona extraviada en un clima inapropiado.

El artículo 153 del bando Municipal advierte que:

*“Los Oficiales calificadores, cuando tengan conocimiento de que algún menor se encuentre extraviado, abandonado o en situaciones que pongan en riesgo su integridad física o psíquica, inmediatamente deberá dar aviso a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del DIF Ecatepec, a efecto de que se tomen las medidas legales conducentes”*

Este artículo se relaciona con el 166 que dispone:

*“El personal de la Dirección de seguridad Pública y Tránsito Municipal, en cuanto tenga conocimiento de personas extraviadas que se encuentren en algún lugar de este Municipio, lo pondrá a disposición del Oficial calificador para que proceda conforme a derecho corresponda”.*

Cuando los elementos de Policía y Tránsito se encuentren a personas extraviadas en el territorio del municipio, lo pondrán a disposición de la Oficialía Calificadora para que proceda en consecuencia.

Hacemos hincapié en que si la Oficialía lleva al extraviado a la Procuraduría de la Defensa del Menor del DIF del Municipio, la respuesta que se obtiene en muchas de las veces es que no se hacen responsables de la persona, debido a la saturación de otras más que se encuentran en la misma situación y a la falta de recursos materiales para sufragar sus necesidades.

Hay que tomar en consideración que estas personas puede padecer alguna enfermedad sea física o psíquica, por lo que no recuerdan su domicilio, ni a su familia, como sucede con el Alzheimer, enfermedad que va anulando todas las células del cerebro y a su vez la memoria de la persona.

En estos casos, se complica aún más la situación porque el hecho de que la persona infractora esté resguardada en la Oficialía es una responsabilidad que no debería recaer en el personal de la misma. Puede suceder que la persona requiera de algún medicamento o que presente problemas o inclusive, crisis mentales que la tornen agresiva o proclive a conductas suicidas, en cuyos casos, las Oficialías no cuentan con el personal médico, psicológico y de trabajo social necesarios para actuar en consecuencia. Aún así, las Oficialías hacen lo posible para paliar estas complicadas situaciones que día a día se presentan en el contexto de un Municipio altamente poblado, popular y con infinidad de problemas sociales.

#### **4.8.3. LAS PERSONAS INDIGENTES.**

Otro problema que se presenta regularmente es el de las personas indigentes. Por indigente entendemos: *“Pobreza, miseria, indigente”*.<sup>154</sup> Esto es, la persona que carece de recursos suficientes para sufragar sus necesidades y por tanto deambula y vive en las calles pidiendo limosnas, comiendo lo que le regala la gente y sumido en la pobreza total.

Cuando el personal de Policía y Tránsito se encuentra a una persona en estas deplorables condiciones, deben ponerlo a disposición de la

---

<sup>154</sup> Diccionario Larousse de la Lengua Española. Editorial Larousse, México, 2001, p. 361.

Oficialía Calificadora para efecto de que ésta tome las acciones legales correspondientes.

Dichas acciones implican que la Oficialía resguarde a la persona mientras la pone a disposición del DIF para que se le brinde la ayuda posible, sin embargo, al igual que sucede en el caso de los menores, las personas extraviadas e incluso, de las personas con capacidades diferentes, esa institución de asistencia social se rehúsa a hacerse cargo de estas personas alegando los mismos problemas que hemos venido manifestando y que son ciertos, la falta de recursos materiales y logísticos debidos a la carencia de recursos económicos, por lo que la misma Oficialía tiene que hacerse cargo por algunas horas o incluso, días del indigente, lo cual no resulta fácil dadas las circunstancias particulares de la persona, la cual puede padecer alguna enfermedad grave o contagiosa y el Bando Municipal es casi omiso al respecto.

Para la debida atención de estas personas se requiere de personal profesional calificado, médicos, psicólogos, personal de trabajo social, lo cual representaría una fuerte erogación para el Municipio, sin embargo, hay que aclarar al lector que, los ingresos que por concepto de multas reciben las Oficialías, les permitiría sufragar sus necesidades materiales, sin embargo, ese dinero se va a la hacienda del Ayuntamiento y regresa en menor cantidad en forma de presupuesto. Creemos que si el ayuntamiento permitiera que las Oficialías manejaran libremente sus ingresos, las condiciones en que laboran serían muy diferentes.

Otra opción que estimamos es más viable es que el Municipio realice algunos convenios de colaboración con las universidades que se encuentran cercanas al territorio del mismo, por ejemplo la FES Aragón de la UNAM, el Tecnológico del Ecatepec, la UAEM, el IPN, la UNITEC y otras más privadas a efecto de que los estudiantes que estén ya en opción de prestar su servicio social lo puedan hacer en las Oficialías Calificadoras, con lo que se vincularía a las universidades con la sociedad y se resolvería este problema de

falta de recursos económicos. Este tema se ha dejado a un lado y consideramos que debe retomarse para hacer más adecuadas y funcionales las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras.

Por otra parte, resulta ilógico y absurdo que a estas personas se les presente ante la Oficialía por violación al artículo 131 del bando municipal en su fracción XVII que dice:

*“Se sancionará con amonestación pública y multa de cinco a quince días de salario mínimo vigente, a quien:*

.....  
.....  
.....  
.....

*XVII Realice sus necesidades fisiológicas en la vía pública o en lugares públicos”.*

Es más que obvio que si se trata de una persona indigente, sumida en la miseria, tenga que hacer sus necesidades en la vía pública, lo cual, si bien representa efectivamente una infracción administrativa, también lo es que es un ejemplo de un mal que azota a millones de mexicanos todavía, la pobreza, lo cual debe ser analizado por el Gobierno en sus tres niveles a efecto de dar oportunidades de trabajo a estas personas y con ello, erradicar ese flagelo que lastima todavía a muchos mexicanos.

La indigencia es el resultado de muchos siglos de retraso indiferencia y corrupción que han llevado a la miseria a millones de mexicanos, mientras que a los menos, los ha favorecido. Es, sin duda, un problema de hondas raíces que requiere de acciones profundas por parte de las autoridades.

#### 4.8.4. LAS PERSONAS EBRIAS.

Otro problema que resulta común es el de las personas ebrias que son presentadas ante las Oficialías Calificadoras es el de las personas ebrias o que se encuentran en estado de intoxicación por el consumo de alguna sustancia psicotrópica. En estos casos, el Oficial Calificador debe, primero que nada, velar porque la persona en esas precarias condiciones esté segura y esperar para que la intoxicación desaparezca, sin embargo, es manifiesto que el Oficial y su personal no tienen los conocimientos médicos y psicológicos necesarios para atender a estas personas, sin embargo, por razones de sus atribuciones, lo tienen que hacer a su leal saber y entender, sin embargo, puede suceder que la personas requiera de tratamiento médico o inclusive de hospitalización por causa de su estado, supuestos para los cuales, tampoco están preparadas las Oficialías.

En comparación con lo que acontece en el Municipio de Ecatepec de Morelos, en algunas Oficialías del Distrito Federal existen espacios reservados para que estas personas puedan descansar, las cuales se llaman "*salas de recuperación*", espacios destinados sólo a ese servicio, las cuales no existen en el Municipio de mérito, por lo que las personas ebrias o intoxicadas por alguna otra sustancia, tienen que permanecer en una silla o bien, encerrados en las galeras para que estén "seguros", compartiendo esos espacios con otras personas infractoras de distintos perfiles y tendencias, con lo que resulta fácil imaginar lo que puede suceder con los primeros.

La situación de peligro a la que se lleva a los ebrios e intoxicados al colocarlas en las galeras para su recuperación es inminente, incluso, pelagra su vida ya que se encuentran en un estado de desprotección física y mental frente a potenciales sujetos agresores.

El artículo 151 del Bando Municipal advierte este supuesto en el que el oficial debe esperar a que el estado de gravidez desaparezca y se pueda llevar la audiencia de la persona:

*“Si la persona presentada se encuentra en notorio estado de ebriedad o de intoxicación, se procederá a realizar la audiencia cuando desaparezca dicho estado, debiendo solicitar el auxilio de un médico de la Dirección de Salud, de la Cruz Roja o Médico Legista, para los efectos legales que haya lugar”.*

Generalmente, el cuerpo humano requiere de varias horas para eliminar las sustancias tóxicas que ha ingerido, por lo que la persona tendrá que permanecer en esas deplorables condiciones por algunas horas y en espera de la llegada del médico para que certifique su estado.

#### **4.8.5. LOS HOMOSEXUALES.**

En el Municipio de Ecatepec de Morelos se han diversificado los casos de personas homosexuales quienes se exhiben en la vía pública a veces con escándalo, a efecto de satisfacer sus necesidades o inclusive de ganar dinero a través de la venta de favores sexuales.

Puede ser que, para algunos sectores, el hecho de que deambulen en las calles homosexuales sea ya algo normal, puesto que los derechos de estas personas han quedado ya establecidos y los demás debemos respetarlos, lo cual no podemos discutir ni rebatir, sin embargo, el hecho de que se exhiban con escándalo o realicen actividades que faltan a la moral y las buenas costumbres en la vía pública o en vehículos sí constituye una causa para ser presentados ante la Oficialía Calificadora. El artículo 131 en la fracción I habla de causar escándalos en la vía pública, lo cual se sancionará

con amonestación pública y multa de cinco a quince días de salario mínimo vigente a quien:

*“I. Cause escándalo en lugares públicos, altere el orden y/o provoque riñas”.*

La fracción III dispone:

*“III. En la vía pública o a bordo de un vehículo automotor, se le sorprenda llevando a cabo actos que atenten a la moral y las buenas costumbres; siendo solo procedente a petición de parte ofendida”.*

El problema que se presenta con estas personas de orientación sexual diferente es que al ser remitidos ante la Oficialía, tienen que ser resguardados en los mismos espacios destinados otras personas infractoras, con lo que corren peligro de ser agredidas no sólo verbalmente, sino físicamente, inclusive, su vida puede estar en peligro, ya que hay personas que siguen considerando los homosexuales como pervertidos que deben ser rechazados.

Es evidente que el personal de la Oficialía no puede ocuparse de tiempo completo de vigilar a los presuntos infractores, por lo que consideramos oportuno que se incorpore personal de servicio social de las carreras de Derecho, Medicina, Trabajo Social, Psicología, Sociología, Enfermería y otras afines para que se ocupen de esta labor que resulta indispensable.

Por otra parte, también insistimos en que el hecho de se interne en los mismos espacios a estas personas, conjuntamente que a los demás presuntos infractores, resulta violatorio de los Derechos Humanos, sin embargo, la falta de espacios y de recursos obligan a los Oficiales a llevar a cabo esta concentración en los mismos espacios de personas diferentes.



#### 4.8.6. LA PROSTITUCIÓN.

El autor Sebastián Vargas señala que: *“La prostitución es, en nuestros países, una opción frecuente para mujeres de sectores sociales marginales. La miseria, la violencia y el abuso son las puertas de ingreso a ella de numerosas niñas y adolescentes.*

*La prostitución masculina es menos tolerada y numerosa, aunque ha aumentado durante los últimos años.*

*El burdel suele ser, en sociedades deformadas por concepciones machistas, un espacio de iniciación sexual para los adolescentes varones. Numerosas enfermedades de transmisión sexual proceden de allí. Pero, en el prostíbulo, las víctimas primeras son las propias mujeres. Para descargar la denominación tradicional de su insultante connotación, se empieza a utilizar el término de trabajadores sexuales. Algunas de ellas se han agrupado en asociaciones, en busca de amparo y protección de sus derechos”*<sup>155</sup>

El término prostitución viene del latín *“prostituere (comerciar, traficar), prostituirse quiere decir ofrecer el cuerpo para fines sexuales, a cambio de dinero u otros bienes o servicios. La prostitución masculina es relativamente nueva, pero su presencia se ha tornado cada vez más importante no solamente por la mayor tolerancia a la homosexualidad, sino también porque la prostitución masculina heterosexual pone en evidencia los conflictos de muchas mujeres, que recurren a estos hombres ya sea porque están solas o bien porque se sienten insatisfechas en sus relaciones”*<sup>156</sup>

La prostitución es el oficio más antiguo del mundo y ha estado presente en la mayoría de las civilizaciones.

---

<sup>155</sup> VARGAS U. Sebastián. La Prostitución en el mundo. Editorial Egeo S.A. México, 1992, p. 46.

<sup>156</sup> Idem.

En los tiempos actuales y ante el crecimiento de población del Municipio de Ecatepec, la prostitución se ha convertido también en un grave problema social, ya que incita a la violencia, las drogas y los delitos. En algunas partes del Municipio, por ejemplo, en la Avenida Central se han establecido distintos pseudo bares, en los que se invita a la prostitución a los clientes, pero no sólo eso, sino que se vende cualquier tipo de drogas a los mismos.

Se trata, en muchos de los casos, de los establecimientos que operaban clandestinamente en las delegaciones del Distrito Federal y que fueron clausurados, por lo que rápidamente encontraron albergue en este Municipio, en el cual continúan trabajando en forma ilegal, además de que el actuar de la autoridad ha sido insuficiente para regular su funcionamiento.

A lo largo de la Avenida Central, Venta de Carpio, la Vía Morelos, la R1 y en otras partes del Municipio, se puede observar que mujeres y hombres se dedican abiertamente a la prostitución, lo cual constituye una falta administrativa, por lo que constantemente son remitidas estas personas ante el Oficial Calificador, el cual deberá llevar la audiencia que corresponda a efecto de determinar la imposición de una sanción, sin embargo, mientras esto ocurre, las personas son resguardadas en las mismas galeras donde se encuentran las demás personas, por ejemplo, ahí conviven tanto hombres como mujeres, lo que resulta violatorio de los Derechos Humanos como ya lo mencionamos.

Ese confinamiento da lugar a la promiscuidad y a que se produzcan actos de agresión verbal y física hacia estas personas, por la falta de espacios destinados de forma exclusiva para hombres y otro para las mujeres.

#### 4.8.7. LAS ACTAS INFORMATIVAS O CIRCUNSTANCIADAS DE HECHOS.

El artículo 150, fracción II, inciso f de la Ley Orgánica Municipal establece la facultad de los Oficiales Calificadores para expedir a petición de parte, las certificaciones de hechos de actuaciones que realicen:

*“f. Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen”.*

Esta atribución debe ser analizada y criticada ya que la fracción encierra cierta oscuridad puesto que implica que el particular puede solicitar al Oficial Calificador que certifique hechos unilaterales que el mismo Oficial desconoce, pero que, suelen ser utilizadas en los juicios de divorcio, en los de alimentos y otros más en los que se les da validez jurídica. Esta atribución está determinada tanto para los notarios como para los corredores públicos.

Estas certificaciones no surten efectos contra terceros, ya que sólo se trata de manifestaciones unilaterales.

Por otra parte, esta atribución resulta una duplicación de la que la Ley del Notariado del Estado de México le confiere al notario público. En el artículo 101 se dispone que:

**“Artículo 101.-** *Entre los hechos que debe consignar el notario en actas se encuentran los siguientes:*

*I. Notificaciones, interpelaciones, protestos de documentos mercantiles y otras diligencias en las que pueda intervenir el notario, según las leyes;*

*II. Existencia e identidad de personas;*

*III. Reconocimiento de firmas en documentos por personas identificadas por el notario;*

**IV. Hechos materiales;**

**V. Entrega, protocolización o existencia de documentos;**

**VI. Declaraciones de una o más personas que bajo protesta de decir verdad efectúen respecto de hechos que les consten, propios o de quien solicite la diligencia;**

**VII. Reconocimiento de firmas y ratificación del contenido de documentos;**

**VIII. En general, toda clase de hechos, abstenciones, estados y situaciones que guarden las personas y cosas que puedan ser apreciadas objetivamente.**

*En las diligencias mencionadas en este artículo, cuando así proceda por la naturaleza de las mismas, el notario se identificará con la persona con quien la entienda, explicándole el motivo de su presencia”.*

Podemos observar que efectivamente, los actos unilaterales pueden ser certificados por un notario público del Estado de México, con lo que no entendemos la razón de facultar al Oficial Calificador para expedir las actas circunstanciadas de hechos o informativas, ya que se están duplicando funciones innecesariamente.

#### **4.9. PROPUESTAS.**

El rumbo de la presente investigación que hemos desarrollado, basada en la experiencia y en vivencias personales durante algún tiempo en materia de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras, nos lleva, después de haber planteado la problemática imperante a hacer las siguientes propuestas de solución que consideramos viables y efectivas:

a) Es necesario que las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras sean separadas por razón de sus atribuciones, ya que, el mismo personal que realiza la mediación y la conciliación, es quien también se ocupa

de calificar las infracciones administrativas en el Municipio, lo que satura de funciones al mismo. Consideramos que la función de Mediación y Conciliación debe desaparecer de estas instancias, por lo que las personas deberán acudir al Centro de Mediación y Conciliación Municipal, organismo que debe ser creado ex profeso para ocuparse de esta labor en la solución de problemas vecinales, el cual contará con los recursos profesionales necesarios para cumplir adecuadamente con su labor específica.

b) Creemos que es necesario que, quienes realizan la función de Mediador y Conciliador, deben ser necesariamente abogados; personas doctas en la materia y sobretodo, altamente capacitadas y que reúnan los perfiles necesarios, erradicando la práctica del amiguismo que tanto daño ha hecho no sólo al Municipio, sino al país entero. Es necesario que quienes estén interesados en ocupar estos cargos participen en concursos de oposición en los que se transparente su designación, desapareciendo la facultad casi omnipotente del Presidente Municipal para nombrarlos.

c) Es importante que las Oficialías Calificadoras cuenten con un mayor presupuesto para sufragar sus necesidades materiales o bien en su caso, que se les permita administrar libremente los que obtienen por conceptos de multas y derechos, con lo que el Municipio no tendría que erogar en ellas y fácilmente podrían salir adelante, con mayor y mejor personal y espacios necesarios para cumplir con sus atribuciones.

d) Es conveniente que el municipio de Ecatepec de Morelos lleve a cabo convenios de colaboración con las universidades públicas y privadas para que los estudiantes de las carreras de Derecho, Medicina, Trabajo Social, Psicología, Enfermería y otras afines presten su servicio social o hagan prácticas profesionales en las Oficialías Calificadoras del Municipio, con lo que se vincularía a las mismas Instituciones y la sociedad ecatepequense.

e) Es importante que se aclaren los efectos y alcances de la atribución señalada a las Oficialías Calificadoras para expedir Actas Informativas o Circunstanciadas de hechos a efecto de que no se dupliquen atribuciones legales.

f) Es necesario que el Municipio organice foros a efecto de analizar las perspectivas de las Oficialías y evalúe los resultados, mediante la participación de todos los sectores de la sociedad ecatepequense.

## CONCLUSIONES

Ninguna investigación documental estaría completa si careciera de un apartado reservado a resumir lo planteado en el cuerpo de la misma. De esta forma, nos resta en el presente apartado temático hacer las conclusiones que son el resultado del rumbo del trabajo, de la experiencia profesional y vivencias como Coordinador de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y calificadoras del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, por lo que formulo las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.-** La doctrina no ha logrado establecer a ciencia cierta si el antiguo Calpulli de los aztecas es el antecedente más remoto del actual Municipio o si se trata de una institución que no existió como hoy se le conoce gracias a la Conquista española.

**SEGUNDA.-** Es indudable que la Institución del Municipio llega al Continente Americano merced a la Conquista por parte de los españoles, los cuales lo implantaron y donde el Municipio de la Villa Rica de la Veracruz tuvo un papel trascendente.

**TERCERA.-** El Municipio ha estado presente en la mayoría de las Constituciones del país, desde la de 1812 que tuvo una vigencia precaria, hasta la actual del 5 de febrero de 1917.

**CUARTA.-** El Municipio actual es una organización política y jurídica de un conglomerado social vecindado en un determinado territorio de una entidad federativa o Estado y que obedece a una especie de descentralización de los servicios del gobierno local, constituido en un orden jurídico positivo y vigente.

**QUINTA.-** Los Municipios se organizan administrativa y orgánicamente de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México,

con un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores de acuerdo al número de su población.

**SEXTA.-** El Municipio de Ecatepec de Morelos, constituye uno de los asentamientos humanos más importantes del Estado de México, toda vez que se trata de un municipio altamente poblado y rico en material humano, por lo que los problemas entre vecinos ecatepequenses resulta algo normal que requiere de instrumentos jurídicos de solución modernos y eficaces.

**SÉPTIMA.-** La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece la existencia de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras, como órganos dependientes de la Dirección Jurídica y Consultiva encargados de conocer, dar alternativas y en su caso, solucionar las controversias vecinales, comunitarias, escolares, ejidales, familiares y políticas entre los vecinos de Ecatepec, pero además conocer y sancionar las conductas que tipifiquen las hipótesis normativas de infracciones administrativas.

**OCTAVA.-** Existe una diferencia entre las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras de las Oficialías Calificadoras. Las primeras tienen como finalidad brindar mecanismos de solución heterocompositiva a las controversias entre vecinos del Municipio de Ecatepec de Morelos, en sus relaciones diarias, mediante la facilitación de la comunicación entre las partes o bien, a través de la propuesta de alternativas de solución, ya sea de la materia vecinal, comunitaria, escolar, ejidal, familiar (con sus respectivas limitantes marcadas por el Derecho Familiar) y política; mientras que las segundas tienen por objeto conocer de los actos y conductas que presumiblemente constituyan faltas administrativas, de conformidad con lo establecido por el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del Municipio.

**NOVENA.-** Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y las Oficialías Calificadoras, se ubican orgánicamente como partes integrantes de la Dirección Jurídica y Consultiva del Municipio de Ecatepec de Morelos, como



órganos especializados dentro de una Administración Pública Municipal extensa y compleja por la naturaleza propia de un Municipio altamente poblado, a diferencia de otros Ayuntamientos en los que son dependientes del Síndico Municipal.

**DÉCIMA.-** Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y calificadoras, tienen su propia normatividad integrada por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, El Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Ecatepec, El Reglamento Interno de a Administración Pública Municipal de Ecatepec de Morelos, y el Reglamento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras nacen como nuevas opciones municipales que permitan coadyuvar en la solución de los problemas o controversias entre los vecinos ecatepequenses en sus relaciones diarias en las que hay fricciones, disputas, diferencias de intereses y opiniones.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** A través de estas Oficialías, el H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, pone a disposición de sus habitantes dos vías de solución de conflictos, diferencias o litis que en otras naciones son una realidad y que han dado excelentes resultados: a saber la Mediación y Conciliación, formas heterocompositivas que permiten a las partes en un conflicto, encontrar el ambiente propicio para el diálogo o la negociación o bien, escuchar por parte de la autoridad, algunas propuestas de solución que sean viables y que mejor convengan a sus intereses.

**DÉCIMA TERCERA.-** Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras conocen de asuntos que no constituyan delitos o materia de juicios de mínima o máxima cuantía o bien, que tengan que ver con las relaciones familiares, es decir, de problemas diarios derivados de la vecindad forzosa en el Municipio de

Ecatepec de Morelos y susceptibles de ser solucionadas por las partes mismas o mediante la intervención de la autoridad municipal como un tercero mediador ajeno al conflicto.

**DÉCIMA CUARTA.-** Las Oficialías Calificadoras son también órganos municipales que se encargan de la aplicación de sanciones por las infracciones cometidas al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, las que únicamente podrán consistir en una amonestación, multa o un arresto hasta por treinta y seis horas, siendo inconvertibles en algunos casos previstos por la normatividad.

**DÉCIMA QUINTA.-** Las atribuciones de las Oficialías Calificadoras, para algunos caen en el Derecho Penal Administrativo. Lo cierto es que su existencia y funciones se justifican en lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de infracciones cometidas por faltas administrativas contempladas en los reglamentos y bandos gubernativos de policía y buen gobierno.

**DÉCIMA SEXTA.-** El arresto administrativo inconvertible de treinta y seis horas, decretado por violaciones al programa del alcoholímetro, de ninguna manera constituye un acto de autoridad violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, por lo que resulta inconcusos la negativa del amparo de la Justicia de la Unión.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** En el desarrollo de la presente investigación, hemos manifestado la necesidad de que quienes sean designados por el Presidente Municipal como Oficiales Mediadores-Conciliadores y/o Calificadores, sea principalmente Licenciados en Derecho, titulados y capacitados para manejar las figuras de la Mediación y Conciliación, pues se trata de controversias que requieren de asesoría legal para que las partes sepan a ciencia cierta sobre los efectos y consecuencias que pueden derivarse.

Es también necesario que la designación de estos servidores públicos recaiga en personas con alta preparación y solvencia moral, erradicándose así los nombramientos por compromiso e improvisados por parte del Presidente Municipal, como ha sucedido durante muchos años y que se instaure un programa continuo de capacitación y profesionalización en el servicio público municipal.

**DÉCIMA OCTAVA.-** Es innegable que en materia de mediación y conciliación hace falta una cultura vecinal que permita a los ecatepequenses el utilizar estos instrumentos valiosos en sus diferencias y conflictos diarios, para efecto de encontrar soluciones convenientes y rápidas, evitando que las mismas lleguen a otras instancias. Consideramos que el Municipio de Ecatepec de Morelos, en colaboración con el Gobierno del Estado de México debe crear programas para promover el conocimiento y las ventajas que trae consigo el uso de estos instrumentos heterocompositivos en la vida diaria.

**DÉCIMA NOVENA.-** Hemos manifestado que las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y las Calificadoras funcionan en condiciones poco propicias para el adecuado servicio para el que fueron creadas. La falta de un presupuesto municipal, ha hecho que carezcan del personal humano eficaz o adecuado, por ejemplo, médicos legistas que den fe del estado físico de las personas que son puestos a disposición de los Oficiales Calificadores y que atiendan a las que así lo requieran; enfermeras y trabajadoras sociales que coadyuven en materia de menores, incapaces, indigentes y personas con un grado de intoxicación por alcohol o cualquier otra sustancia enervante, homosexuales o prostitutas.

**VIGÉSIMA.-** Las Oficialías carecen también de los espacios físicos necesarios para cumplir adecuadamente con sus funciones, por ejemplo galeras diferenciadas para hombres y mujeres y otro espacio para menores infractores, salas de recuperación para enfermos o personas ebrias o drogadas.

**VIGÉSIMA PRIMERA.-** Consideramos que el problema del presupuesto es esencial para que las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras cumplan perfectamente con sus atribuciones legales y sociales, sin embargo, consideramos que una solución adecuada sería el dotarles de cierta autonomía financiera para manejar los ingresos que perciben por concepto de derechos y multas, mismos que perfectamente les permitirían sufragar sus gastos básicos y contar con el personal adecuado ya mencionado, además que evitaría actos de corrupción por ciertos incentivos de productividad que se establecieran.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.-** Creemos que administrativamente, deber ser separadas las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras de las Oficialías Calificadoras, ya que como lo hemos señalado, el mismo personal cumple con las tres funciones por la misma remuneración. Por consiguiente, ponderamos la posibilidad de que la función de mediación y conciliación sea brindada por un Centro de Mediación y Conciliación Municipal creado ex profeso, órgano especializado que servirá como mecanismo de solución de las controversias entre los vecinos del Municipio.

**VIGÉSIMA TERCERA.-** Consideramos que el Municipio de Ecatepec de Morelos, debe suscribir convenios de colaboración con las Universidades públicas y privadas de la zona, a efecto de que los alumnos de las carreras de Derecho, Medicina, Trabajo Social, Psicología, Sociología y Antropología, puedan realizar su servicio social en las Oficialías y así lograr que éstas mejoren en el cumplimiento de las atribuciones legales, vinculando a los alumnos con la sociedad y el servicio público en su Municipio.

## BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 2002.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica. Porrúa, México, 1999.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Metodología de la Investigación de la Ciencia Jurídica. Porrúa, México, 1995.
- ARILLA BAS, Fernando. Metodología de la Investigación Jurídica. CRONOS, México, 1987.
- ARMAS, Calixto A. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo IX. Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1969.
- AZÚA REYES, Sergio T. Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica. Porrúa, 2ª edición, México, 1998.
- BERMÚDEZ GARCÍA, Marcela. Derecho Administrativo Contemporáneo. Editorial Jurídica, Bogotá, 1998.
- BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. Editorial Fondo de Cultura Económica 2ª edición, México, 1992.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, 12ª edición, México, 1999.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, 15ª edición, México, 1998.
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, S.R.L. 14ª edición, Buenos Aires, 1979, p. 255.
- CARBONELL, Miguel. Diccionario de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006.
- CARNELUTTI, Francisco. Sistema de Derecho Procesal Civil. Tomo I, Editorial Uthea, Buenos Aires, 1964.
- CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa, 43ª edición, México, 2002.
- CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1998.

CASTILLÓN, Maximiliano. El Municipio. 2ª edición, Editorial Jurídica Nexos, Madrid, 1987.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1999.

CHINCHILLA, Laura y otros. Diagnóstico sobre la situación de los Corregidores y Jueces de Policía Nocturnos. Editorial USAID, Panamá, 2001.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Los Derechos Humanos. CNDH, México, 1998.

COUTURE, Eduardo. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Editorial Depalma, 2ª. Edición, Buenos Aires, 1974.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. La Autonomía Municipal en México. Edit. Trillas, México, 2003.

DE SOLÍS, Antonio. Historia de la Conquista de México. Editorial Cosmos, México, 1977.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Primer Curso, 2ª edición. Editorial Limusa Noriega Editores, México, 2004.

ELIUD, Roberto A. Derecho Municipal. Editorial Colombiana, Bogotá, 1999.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Universidad Autónoma de Centroamérica, San José, 1994.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A., 38ª edición, México, 1998.

GARCÍA ESCAMILLA, Enrique. Ecatepec Tierra de Vientos. H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. México, 1998.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 50ª edición, México, 1998.

GARZA GARCÍA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial McGraw Hill, México, 1998.

GERALDO VENEGAS, Rubén. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Estudios Municipales, México 1986.

GIBSON, Charles. Los Aztecas bajo el Dominio Español. Editorial Siglo XXI S.A. México, 1990.

GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro. Cit. por OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. E FOMUN, México, 19981.

GONZÁEZ DE LA VEGA, Francisco. El Código Penal Comentado. Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1996.

HERNÁNDEZ PÉREZ, Martha Laura. El Municipio, Federalismo y Descentralización. Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1998.

KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa, 9ª edición, México 1994.

LORENZO, José Luis. Historia General de México. Tomo III, editorial Harla, México, 1990.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Editorial Porrúa, 5ª edición, México, 1999.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio. Fundamentos de Derecho Público. Editorial McGraw Hill, México, 1996.

MERKL, Hans. Derecho Administrativo Procesal. 2ª edición, Bosch casa Editorial, 1998.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1993.

OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Editorial FOMUN. México 1981.

OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1968.

OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. Editorial Oxford, 4ª edición, México, 1996.

PENICHE BOLIO, Francisco J. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, 16ª edición, México, 2001.

PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. Porrúa, 26ª edición, México, 1998.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1999.

RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones. Porrúa, México, 1987.

RIVERA MARÍN, Guadalupe. La Propiedad Territorial en México. Editorial Siglo XXI, México, 1983.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio. 4ª edición, Editorial Porrúa, México 2000.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1999.

SÁNCHEZ VALDÉS, Roberto. La Transacción, solución alternativa de conflictos. Editorial Legis, 2ª edición, Bogotá, 1998.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. México 1985.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 1999.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa, 20ª edición, México, 1999.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Porrúa, 19ª edición, México, 1999.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José. Historia del Derecho Mexicano. Editorial Porrúa, 6ª edición, México, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 32ª edición, México, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1998, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 14ª edición, México, 1999.

VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 2003.

VARGAS U. Sebastián. La Prostitución en el mundo. Editorial Egeo S.A. México, 1992.



VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

## **LEGISLACIÓN.**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Editorial SISTA S.A. México, 2008.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

Editorial SISTA S.A. México, 2008.

LEY DE CULTURA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editado por el Gobierno de la Ciudad de México, 2008.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa, México 2009.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO. Editorial SISTA S.A. México, 2008.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. Editorial Delma S.A. México, 2008.

CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Editorial SISTA S.A. México, 2008.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO. Editorial SISTA S.A. México, 2008.

BANDO MUNICIPAL DE ECATEPEC DE MORELOS.

REGLAMENTO DE LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS.

REGLAMENTO DE LAS OFICIALÍAS CALIFICADORAS DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS.

## OTRAS FUENTES

ATWOOD, Roberto. Diccionario Jurídico. Editorial Bazán, México, 1982.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago y Méndez Silva, Ricardo. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1987.

Diccionario Larousse de la Lengua Española, Editorial Larousse. México, 1994.

Diccionario Larousse de la Lengua Española, Editorial Larousse México, 1996.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XIX. Editorial Jurídica Omeba, 2ª edición, Buenos Aires, 1967.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana, Editorial Espasa Calpe, Tomo XXXVII.

ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo III, editorial Themis, Bogotá, 1997.