



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



"IMPORTANCIA DE LAS OFICIALIAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GRISELDA AMADOR FUENTES



NAUCALPAN, EDO. DE MEX.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

1.1. ETAPA PRECOLONIAL	4
1.2. ETAPA COLONIAL	9
1.3. EN EL MEXICO INDEPENDIENTE	12
1.4. CONSTITUCION DE 1917	15

CAPITULO II

ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.	32
2.1. FUNCIONES	35
2.2. ATRIBUCIONES	37
2.3. OBLIGACIONES	39
2.4. MARCO JURIDICO MUNICIPAL	45
2.4.1. EN LA CONSTITUCION FEDERAL	46
2.4.2. EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE MEXICO	50
2.4.3. EN LA LEY ORGANICA DEL ESTADO DE MEXICO	52
2.4.4. DENTRO DEL BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y DE GOBIERNO	53

C A P I T U L O I I I

OFICIALIA CONCILIADORA Y CALIFICADORA	57
3.1. ESTRUCTURA	60
3.2. INTEGRACION	62
3.3. ORGANIZACION	65
3.4. FUNCION	66

C A P I T U L O I V

PROCESO DE CONCILIACION Y CALIFICACION	81
4. OFICIALIAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS	85
4.1. FUNDAMENTACION	85
4.2. ATRIBUCIONES	88
4.3. REQUISITOS PARA SER OFICIAL CONCILIADOR Y CALIFICADOR	93
4.4. FUNCION CONCILIADORA	99
4.4.1. SITUACION DE LAS PARTES	102
4.4.2. COMPARECENCIA VOLUNTARIA DE LAS PARTES	103
4.4.3. COMPARECENCIA A PETICION DE LAS PARTES	105
4.4.4. FLAGRANCIA DE CONDUCTA ANTISOCIAL	106
4.5. CALIFICACION DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS	107
4.5.1. RESOLUCION DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS	107
4.5.2. SANCIONES	111
4.5.2.1. MULTA	112
4.5.2.2. ARRESTO	116

4.5.3. AMONESTACIONES	118
4.5.4. IMPROCEDENTES	118
4.5.5. REMISION A LA AUTORIDAD COMPETENTE	119

C A P I T U L O V

AUSENCIA DE LA FUNCION DE OFICIALES CONCILIADORES Y CALIFICADORES	122
5.1. ANALISIS DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE MEXICO, QUE CUENTAN CON OFICIALES CONCILIADORES Y CALIFICADORES	122
5.2. CUADROS COMPARATIVOS	132
5.2.1. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS AVUNTAMIENTOS	133
CONCLUSIONES	137
BIBLIOGRAFIA	141

I N T R O D U C C I O N

En un principio este tema se ha abierto en virtud de un cambio que hubo en la nomenclatura de juez calificador en la legislación del Estado de México. Actualmente han pasado a llamarse oficiales conciliadores y calificadores. En tal virtud, consideramos de gran importancia hacer un estudio sobre cómo se llevarán a cabo sus funciones y la manera en que éstas beneficiarán a la sociedad en general.

Establecer cuál es la importancia que tienen las oficialías conciliadoras y calificadoras en la imposición y calificación de las sanciones administrativas y municipales, será uno de los objetivos de nuestro trabajo. Incluso, veremos como se determinan las faltas que se cometen a los bandos municipales, así como los procedimientos de conciliación establecidos para mediar entre personas físicas que solicitan la intervención de estas oficialías; ya que es uno de los lugares que actúan como soporte para el ámbito jurídico, de donde se desprende que el oficial que se encuentra a cargo de las mencionadas oficialías requiera para su desempeño poseer ciertos conocimientos de derecho. La observación anterior, es legítima en virtud de que el nuevo texto de la ley orgánica municipal, señala que tal cargo podrá ser ocupado por quien tenga sólo conocimiento tan escasos como son los que alcanzan con la educación primaria.

Con esa propositividad iniciaremos nuestra investigación, estableciendo un marco-técnico jurídico que, basado en los antecedentes históricos del municipio en nuestro país, permita observar la función municipal.

Luego, entraremos de lleno a hablar sobre las oficialías conciliadoras y calificadoras de los ayuntamientos, para presentar su estructura y situación actual. Estableciendo suficientemente el debido proceso a seguir ante los conciliadores y calificadores, para observar las diversas legitimaciones procesales exigidas.

Por último, elaboraremos una crítica respecto de la variedad de los bandos municipales que existen en los diversos municipios del Estado de México, elevando propuestas en la etapa de conclusiones.

C A P Í T U L O I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

C A P I T U L O I

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

Con el fin de tener elementos que den fundamento a nuestra opinión respecto a la importancia de las nuevas oficialías conciliadoras y calificadoras municipales del Estado de México, hemos querido establecer, en un principio, los antecedentes históricos del municipio de México, y justificar primeramente, la necesidad del gobierno local que ejerce.

En otras palabras, hemos querido iniciar con una exposición referida al territorio jurisdiccional, que es sobre el cual los conciliadores y calificadores van a tener la potestad de brindar a la población municipal la opción de que, antes de que entablen demandas, pueden conciliar sus intereses para desprender, de las circunstancias que establezcamos, los principios de la función y su importancia para la comunidad municipal.

Por tales razones, estudiaremos la evolución histórica del municipio de nuestro país.

1.1 ETAPA PRECOLONIAL.

Los habitantes de la hoy República Mexicana, antes de la llegada de los españoles al nuevo mundo, eran poseedores de una de las grandes culturas del mundo, sin duda alguna, aunque situada de la eurasiática y africana, hasta ese momento.

Era tal el avance, que cuando el Genovés pisa tierras americanas rompe con una teoría sobre la planitud de la tierra, independientemente de que él pensaba haber llegado a las Indias, así, la Europa se creía generalizadamente que la tierra era plana y que, el centro del universo era esa tierra. Para nuestros aztecas, los de aquellos momentos, ya existía un calendario totalmente configurado, con aproximadamente los 365 días del año, con el sol en el centro y la forma esférica de la Tierra.

Los teotihuacanos, los mayas y todas esas grandes culturas que basaban su organización en la astronomía, fueron sin lugar a dudas mucho más avanzadas en varios aspectos que la de los españoles conquistadores.

La razón del triunfo español, fue que ellos conocían la pólvora que había sido un invento chino y el caballo, por tal motivo, existía una gran desventaja en cuanto al poder bélico.

La organización social precolombina, se basaba, en el calpulli. De esto, nos habla un poco el maestro José Bravo Ugarte con las siguientes palabras: "El barrio (CALPULLI) era la unidad fundamental de la organización política social de los aztecas; en él mandaba el jefe del barrio (calpúltec), ayudado para la administración por los recaudadores y para la policía de una gente de ésta (Teacheahutri). Lo mismo se repetía en la ciudad, en la que mandaba el cihuacóatl, ayudado para la administración por los hueycalpyxhui, en la policía, por los tianguispantrayacahue. Al frente del estado se hallaba un consejo precedido por Cihuacaort y formado por los calpuleques con sus respectivos ayudantes, por los delegados de los barrios en número de veinte y por los principales sacerdotes: sus funciones eran administrativas y judiciales, reuniéndose cada doce días y en pleno cada ochenta". [1]

La división administrativa, de la época precolombina ejemplificada en la gran cultura azteca, se iniciaba en los barrios o calpullis.

De ahí, que el primer contacto de la autoridad con los individuos era a través del jefe de barrio o calpúltec.

Los aztecas sin duda eran los formadores del estado mexicano precolombino. Existían junto con otras culturas, los Teotihuacanos, la cultura de Palenque y Bonanpak, el Tajia, Cholula, Xochicalco, Olmecas, Toltecas, Tlaxcaltecas, Mixtecas y los Mayas.

[1] BRAVO, Ugarte José. Compendio de Historia de México, p. 39

Sus organizaciones no sólo se basaban en la religiosidad sino también en la astronomía.

La maestra historiadora Concepción Barrón de Morán, explica acerca de la propiedad privada y el calpulli diciendo: "La propiedad privada la constituían las tierras del señor gobernante y de sus jefes más importantes, obtenidas en el pago de servicios prestados, las heredaba los hijos y cuando no los había, volvían al estado. Las tierras de propiedad pública, se cultivan para sostener las instituciones religiosas, civiles y militares del estado o del calpulli (barrio) y en los lugares conquistados, para el sostenimiento de trabajadores, mensajeros y de la triple alianza.

Las tierras de propiedad comunal eran de cada calpulli o barrio que estaban divididas en parcelas, de acuerdo con las necesidades de cada familia, que las perdían si no las trabajaban; no podían venderlas ni traspasar sus derechos, pero estas pasaban a los hijos, y si no los había, volvían al calpulli para su distribución". [2]

La dotación o la transmisión de la propiedad, era evidentemente, regulada en el barrio, en donde la tenencia de la tierra, encontraba su debida fundamentación.

[2] BARRÓN, de Morán Concepción. Historia de México. p. 119

Por otra lado y por lo que se refiere a la administración de justicia, no todo fue igual para los pobladores de México precolombino, ya que cada una de las regiones tenía cierto sistema para la administración de justicia.

Pero por lo regular existían tribunales reales, provinciales, jueces menores, tribunales de comercio, militares, etc., y su organización era diferente en relación a cada uno de los reinos.

El maestro Guillermo Colín Sánchez, al referirse a la administración de justicia prehispánica nos explica: "En el reino de México, el monarca era la máxima autoridad judicial y delegaba sus funciones en un magistrado para ejercer iguales atribuciones en las ciudades con un número de habitantes considerable, y este magistrado, designaba jueces encargados de los asuntos civiles y criminales.

Tomando en cuenta la clasificación de las infracciones penales en leves o graves, para conocer de las primeras se designaban jueces cuya jurisdicción comprendía solamente la de un barrio determinado de la ciudad. Las infracciones graves se encomendaban a un tribunal colegiado, integrado por tres o cuatro jueces; los jueces menores iniciaban las actuaciones procedentes, aprehendían a los delincuentes, instruían el proceso en forma sumaria y el magistrado supremo era quien defendía en definitiva. [3]

[3] COLIN, Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. p. 23

Nótese que el barrio o calpulli o municipio, estaba dotado de un juez menor, quien en cierta manera, iba intentar resolver los problemas no muy graves que se suscitaban.

De ahí, que desde la época prehispánica, nuestra civilización contaba con un servicio desglosado de administración y justicia.

José Koheler, al hablarnos al respecto, comenta: "Los encargados de resolver los asuntos civiles y criminales, eran distribuidos en salas, una para lo civil, otro para lo criminal y una tercera para quienes conocían de los asuntos militares; en cada sala había cuatro jueces y cada uno tenía a sus órdenes varios escribanos y ejecutores".

Los fallos eran apelables y ante el monarca se interponía el recurso. El rey asistido de otros jueces, o de trece nobles muy calificados, dictaban sentencia.

El procedimiento era de oficio y bastaba un simple rumor público acerca de la comisión de un delito para que se iniciara la persecución de la persona que había cometido el delito.

Los ofendidos podían presentar directamente su querrela o su acusación presentando sus pruebas y en su oportunidad formulaban sus alegatos. Existía en favor del acusado el derecho de nombrar defensor o defenderse a sí mismo". [4]

[4] KOHELER, José. El derecho de los Aztecas. p. 4

El sistema de administración de justicia, era sin duda de gran importancia para la cultura prehispánica mexicana, y por tal motivo la infraestructura iba a estar contemplada y regulada desde el mismo rey, hasta sus jueces menores, que podían conciliar los intereses en el barrio.

Así, vamos notando como va surgiendo la gran importancia del poder de un juez menor o calificador, dentro de una sociedad que busca para su organización una estabilidad que el derecho mismo le va a proporcionar.

1.2 ETAPA COLONIAL.

Toda la organización precolombina, se viene abajo con la invasión de los españoles en nuestro país, la esclavitud, la destrucción de la religión y muchas otras cosas sobrevinieron.

Pero se requería de una organización suficiente que pudiera darle al gobierno de la corona, el control sobre las tierras conquistadas. Sin duda, el clero del vaticano fue el más beneficiado con toda esta infraestructura, así, se empezó a definir y distribuir las jurisdicciones entre el clero y la corona española, siendo de su competencia brindar los servicios públicos y tener el suficiente poder para controlar a la población en general, tal y como lo hizo Hernán Cortés quien fue el que fundó el primer

municipio en la Villa Rica de Veracruz, en el año de 1519.

El maestro Agustín Cue Canovas cuando nos habla del sistema de organización política en la Colonia nos explica: "Tres tipos de división territorial pueden distinguirse en el curso de la época colonial: La eclesiástica, motivada por la jurisdicción de los tribunales del santo oficio; la división política administrativa que comprende tres tipos, desarrollados cronológicamente, reinados, gobernaciones y pudencias; la división que se estableció a partir de 1786, en doce intendencias, en gobiernos y dos provincias internas de oriente y occidente dependientes de la intendencia de todos los ramos excepto del militar". [5] Este tipo de organización se fue conservando durante toda la época colonial y pudiésemos decir que el barrio de la organización precolombina desapareció totalmente. La institución de la encomienda a través de la cual se producían bienes agrícolas en favor de los españoles, claro está con los indios sometidos a la esclavitud, alteró radicalmente la vida social.

La provincia paso a ser básicamente el nivel más próximo y la forma como el gobernado podía alcanzar un contacto más directo con sus gobernantes.

Tal situación se prolongó hasta antes de la independencia de nuestro país, con la Constitución de Cádiz de 1812, la cual no pudo entrar en vigor, dada la revuelta por la independencia en la que

[5] CUE, Canovas Agustín. Historia Social y Económica de México.
p. 135 y 137

subsistía, aunque es muy interesante observar algunos de sus artículos, como son el artículo 307, 308 y 310, los cuales ya establecían estructura del ayuntamiento y a forma de elección de alcaldes, regidores y procuradores.

Dichos artículos establecían:

ARTICULO 307. Para el gobierno interior de pueblos habrá ayuntamiento compuesto de alcaldes o alcalde, los regidores y el procurador, síndico, precedidos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

ARTICULO 308. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haber en el que por sí o por su cámara lleguen a mil almas; también se les señalará término correspondiente.

ARTICULO 310. Los alcaldes, regidores, procuradores, síndicos, se nombrarán por elección de los pueblos, cesando los regidores perpetuos, cualquiera que sea su

En este contexto, observamos los principios del municipio moderno, ésto es, el ayuntamiento compuesto por un personal colegiado en alcaldes, regidores, procuradores y síndicos, que van a ejercer el poder de gobierno, en una determinada o pequeña circunscripción.

Así, notamos que al final de la época de la colonia, ya se tenía una idea más precisa sobre el sistema de organización municipal organizado por un ayuntamiento.

I.3 EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

Podemos fijar la época de México independiente, desde "El 28 de septiembre de 1821, es cuando se establece una junta realista de la que es Presidente Agustín de Iturbide; hasta el 5 de Febrero de 1917, fecha en que sucede la Promulgación de la Constitución de Querétaro, primera del mundo que incluye garantías sociales". [7]

En el momento en que la insurgencia triunfa en la Independencia de nuestro país y logra separarse de la corona, surgen inmediatamente las diversas luchas por el poder interno.

[6] HERNANDEZ, Sánchez Alejandro. Los Derechos del Pueblo Mexicano p. 450 a 452.

[7] MACIAS, C. Beta del Carmen. Cronología Fundamental de la Historia de México. p. 45 y 79

Nuestra primera Constitución de 1824, no reglamentaba suficientemente la institución municipal ni mucho menos el ayuntamiento, como lo hacía la Constitución de Cádiz.

Sólo se concretaba en su artículo 161 al señalar:

ARTICULO 161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

FRACCION I. En realizar su gobierno y administración interior y no oponerse a esta Constitución y a la acta constitutiva". (8)

La anterior disposición, solamente señalaba la diversidad de cada uno de los Estados que ha de establecer dentro de su organización la administración interna.

Ahora bien, el artículo 23 establecía al ayuntamiento como una forma de gobierno para una circunscripción departamental.

Dicho artículo señalaba:

ARTICULO 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglarán la ley. El número de alcaldes,

[8] TENA, Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México, p. 191 Historia de México. p. 45 y 79

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. [9]

El ayuntamiento estaba a cargo de asuntos de policía, de salubridad de cuidar las cárceles, los hospitales, las casas de beneficencia que no fueran particulares, las escuelas primarias de enseñanza para que estas pagaran sus fondos, la construcción, reparaciones de puentes, calzadas y caminos, la recaudación e inversión de los impuestos, promoverlos a agrícolas industriales y de comercio, de tal forma que cuando ejercía funciones de policía, tenía esa posibilidad de entrar al mundo de la administración de justicia.

Así, en el ayuntamiento, por lo regular siempre ha existido la función de conciliación o de la calificación del reglamento de policía. Notamos que desde la época prehispánica se le ha dado este carácter a la organización municipal.

[9] *Ibíd.* p.243

I.4 CONSTITUCION DE 1917.

El origen básico de la constitución de 1917, está en ordenamientos constitutivos establecidos en 1857, fecha en que realmente nuestro país empieza a liberarse del yugo del clero.

El Vaticano, a través de la Santa Inquisición, fue logrando grandes propiedades en nuestro país, que alcanzaban a las tres cuartas partes, las que estaban en manos de esta institución religiosa.

En tal forma que la lucha de los liberales logró quitar en este aspecto el monopolio de la religión. Para 1857, empiezan a llegar diversas religiones a nuestro país. La lucha de intereses, la guerra de los tres años, luego la Intervención Francesa, influyen para que Don Benito Juárez, después de las llamadas guerras de reforma, logre triunfar y la Constitución de 1857 quede establecida en nuestro país.

Al igual que la Constitución de 1824, la de 1857, se limita a señalar en el artículo 109, la idea de que en los estados solamente regirá, dentro de su límite interior, la forma de gobierno republicano representativo popular.

De ahí que se requería una profunda reforma para el establecimiento de dicho artículo en la Constitución de 1917.

El maestro Carlos Francisco Quintana nos habla del municipio, un poco antes que se legislara el proyecto de Carranza y quedara establecido como el artículo 115 en la Constitución de 1917.

Dicho maestro nos explica: "Los municipios de la organización política del Porfiriato, se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, los que a su vez se encontraron sometidos drásticamente al poder central de Porfirio Díaz. Las jefaturas policiacas o prefecturadas, originadas desde la Constitución de Cádiz, se convirtieron en instrumento de control directo y tiránico de los ayuntamientos. Uno de los postulados básicos revolucionarios fue la supresión de las jefaturas policiacas y el reconocimiento del municipio libre...

El proyecto de Carranza solamente especificaba, sobre el municipio, que éste sería la base territorial de los estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio municipio y el gobierno del Estado, más nada reglamentaba de la hacienda municipal. De ello, la asamblea, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a los aspectos municipales, centró la discusión sobre la estructura de la hacienda pública municipal, estimando que debería legislar sobre tan importante renglón para otorgar al municipio una verdadera autonomía financiera". [10]

[10] QUINTANA, Carlos Francisco. Comentarios al artículo 115 Constitucional dentro de la Constitución Mexicana Comentada. p. 279 y 280.

La lucha por el poder y su control es realmente uno de los puntos principales de la política gubernamental. En el municipio existe una gran comunicación directa con los gobernados.

De lo anterior resulta evidente que se requieren libertades municipales.

Así, la idea del municipio libre surge desde el propio seno del movimiento revolucionario. Por eso el texto original del artículo 115, en la Constitución de 1917, quedó en la forma que sigue:

ARTICULO 115. Los estados adoptarán 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:

FRACCION 1. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia 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 autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualesquiera que sean que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos 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.

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

FRACCTON III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fosa pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas... (y continúa hablando sobre la posición del gobernador)". [11]

La idea del municipio libre se estableció desde el ordenamiento constitucional inicial, esto es desde el origen de nuestro sistema actual y la idea se fijó claramente en la legislación. Situaciones prácticas llevaron a reformar varias veces este artículo para darle más libertad al municipio.

[11] Ibid. p. 867

Este artículo ha sufrido cerca de catorce o quince reformas y en la actualidad ha quedado en la forma siguiente:

ARTICULO 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:

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

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 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 propietario a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender el ayuntamiento, declarar que éstos han desaparecido y suspender y revocar 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.

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 entren en función los suplentes y que celebren nuevas elecciones, las

legislaturas designaran entre los vecinos a los consejeros municipales que concluirán el período respectivo.

Fracción II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir conforme a las bases formativas que deberán establecer legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observarse generalmente dentro de sus respectivas jurisdicciones.

FRACCION III. Los municipios, por el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos.:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.

- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- 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.

Los municipios de un mismo estado, por acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinar y asociarse para más eficiencia y propiación de los servicios públicos que les correspondan.

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

a) Percibirá 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 en cambio de valor de los bienes inmuebles.

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, pronto y plazos que a menormente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitaran la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a y c, ni concederán extensiones

en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán extensiones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados y de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

FRACCION V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la sodificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus

jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

FRACCION 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, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

FRACCIÓN VII. El ejecutivo federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde se residieren habitual o transitoriamente.

FRACCIÓN VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar más de seis años en su cargo.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta al constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de

once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

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

De acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

FRACCIÓN IX. 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. (12)

FRACCIÓN X. La federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Hemos querido anotar el texto original y el texto actual, para observar los avances que se han dado en tan pocos años. Así, el municipio, independientemente de estar formado por un ayuntamiento, notamos la trilogía del poder, éste es el ejecutivo, el judicial y el legislativo ya se encuentran dentro del ámbito municipal, al poder establecer reglamentos, bandos de policía, reglamentos sobre ecología, etc, etc.

(12) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

p. 49 y 50.

De ahí, que el régimen actual del municipio ya contenga el ejercicio del poder y prevenga todas las circunstancias de ejecutivas, legislativas y judiciales.

C A P I T U L O I I

ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

C A P I T U L O I I

ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La transcripción del artículo 115 constitucional la hemos hecho en el inciso anterior para este capítulo, vamos a centrarnos más en la organización municipal, y observaremos la composición de cada una de las instituciones gubernativas que conforman al municipio.

Así empezaremos con el ayuntamiento.

2. LOS AYUNTAMIENTOS.

El diccionario de la lengua española, nos dice que por ayuntamiento debemos entender: "Corporación que administra el municipio, casa consistorial (ayuntamiento), junta reunión". [13]

El cuerpo colegiado, que va a designar los destinos del municipio; el ayuntamiento.

En la organización principal del ayuntamiento, tenemos a las siguientes autoridades:

[13] GARCIA, Pelayo I. Ramón. Diccionario Ilustrado Larousse. p.77

1. El Presidente Municipal,
2. Regidores,
3. Síndicos.

Ahora bien, este órgano de administración pública, tiene sus principios y alcances proporcionales de representatividad.

Estos principios de proporcionalidad están basados en situaciones democráticas en relación a sus habitantes; esto es, que a mayor población, se requerirá de un centro gubernativo de organización social que pueda darle servicio de gobierno a la población, ya que éste fue hecho por el pueblo y para el pueblo.

El maestro José Francisco Ruiz Masse al hablarnos de esto nos dice: "La Reforma Política condujo a la modificación del Principio de Integración de las Legislaturas y de los Ayuntamientos al completarse el de mayoría simple con el de representación de minorías para las primeras, y el de representación proporcional para los segundos".

El artículo 115 constitucional fue reformado nuevamente en 1983, para ampliar la aplicación del principio de representación proporcional a todos los ayuntamientos, no sólo para el caso de municipios con trescientos mil habitantes o más, como se había establecido en 1978". (14)

(14) RUIZ, Masse, José Francisco. El Marco de nuevo Artículo 115, en el Derecho Político de los Estados Municipios. p. 134.

Podemos notar como el ayuntamiento, como su palabra misma lo dice, es la reunión de personas, que deberán proporcionar el servicio o los servicios públicos, de administración pública a determinada comunidad.

Sin duda en el contacto más directo que se tiene entre lo que es el gobierno, con cada uno de los habitantes.

De ahí que el ayuntamiento, como cuerpo colegiado, va a ejercer sus funciones, dependiendo éstas de lo que haga cada uno de sus integrantes.

2.1 FUNCIONES.

Es evidente que el municipio a cargo del ayuntamiento, deberá inicialmente proporcionar los servicios establecidos por el artículo 115 constitucional, esto es el agua potable, el alumbrado, la limpia, mercados y centros de abasto, panteones, calles, rastros y ofrecer la seguridad pública.

Estas en realidad pueden ser las funciones globales del ayuntamiento.

Pero, consideramos que hay que separar para cada uno de los órganos que componen el ayuntamiento, con el fin de observar

claramente la necesidad o el funcionamiento de los miembros que componen el ayuntamiento.

El maestro Serra Rojas al definirnos al Presidente Municipal nos dice: "El Presidente Municipal es de elección directa y constituye el órgano ejecutivo por medio del cual se cumplen las determinaciones del ayuntamiento". [15]

La personalidad jurídica del municipio, va a estar representada por el Presidente Municipal, es el órgano representativo del poder ejecutivo municipal.

Por lo que se refiere a los síndicos y regidores, el maestro Andrés Serra Rojas nos dice: "Son órganos que auxilian al Presidente Municipal, en el desempeño de sus funciones; la distribución de tareas se hace por ramos imperando una división bajo de acuerdo con la circunstancia del municipio..." [16]

Así, en todas estas funciones que el artículo 115 constitucional establece para el municipio, estos órganos colegiados van a intervenir para el efecto de poder brindarle a la comunidad el servicio público que esta requiere.

[15] SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo p. 565

[16] *Ibid.* p. 657

Claro está que el ayuntamiento se sirve de otro tipo de funcionarios, como son el secretario, el tesorero, jefe de policía, administradores del registro civil, miembros de juntas de mejoramientos y empleados municipales en general, que cumplen con esa labor de servicio para la comunidad, a efecto de que los servicios públicos establecidos en el 115, pueden ser accesibles a toda la población que en momento determinado se gobierna.

2.2. ATRIBUCIONES.

Gabino Fraga, al hablarnos en general de las atribuciones en los ayuntamientos, nos dice: "Procurando resumir los rasgos generales de la legislación mexicana en materia municipal, podemos decir que el municipio tiene facultades que se pueden agrupar en 3 categorías.

1. Facultades para la administración de los intereses locales del municipio.

2. Facultades para el manejo de la hacienda municipal.

3. Facultades que tiene el ayuntamiento como primer autoridad política del lugar". [17]

[17]. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo p. 223

Independientemente de que el ayuntamiento, deba estar preparado para responder a las necesidades propias de la administración pública local, actualmente debe tener también otro enfoque respecto a la legislatura local, ésto es, en lo que se refiere a los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y circulares, así como los reglamentos de ecología y de programas de urbanización que en un momento determinado es en el municipio en donde se puede controlar el crecimiento del mismo, necesariamente se le ha de proporcionar a la población, los medios eficaces para el efecto de que esta pueda desarrollarse suficientemente.

Por otro lado, tiene las atribuciones de creación y de administración de reservar territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y servicios para construcción, participar en la creación de administración de zonas de reserva ecológica, funciones establecidas directamente en el artículo 115 constitucional.

Así, lo que es el ayuntamiento en general representado por el presidente municipal tendrá ese carácter de orden ejecutivo responsable de la administración pública del territorio, sujeto a los lineamientos del artículo 115 que lo establece.

Ahora bien, todas estas situaciones suenan fáciles de realizar, pero el sistema es más complejo de lo que hemos expuesto.

Con el fin de enfocar la necesidad del servicio de conciliación de las partes, consideramos que éstas caerían dentro del servicio de administración de justicia que el municipio, que el barrio siempre ha tenido, y que en nuestras épocas no tienen porqué no tenerlo.

2.3. OBLIGACIONES.

Una de las obligaciones principales, especialmente del presidente municipal, es la de hacer vigilar las contribuciones de las paraestatales, así como la responsabilidad del manejo de la administración de la hacienda recabada, como una facultad y obligación del cargo.

Al respecto el maestro Sergio Francisco de la Garza, nos explica esta situación: "La coordinación de los sistemas fiscales de la federación, estados y municipios, no se inicia y se termina con la ley que se propone en esta iniciativa, (refiriéndose a la ley de coordinación fiscal) con ella sólo se está cubriendo una etapa más de un proceso iniciado años atrás y habrá de seguir un largo camino en el futuro. La coordinación fiscal es un proceso dinámico que requiere órganos propios que lo hagan posible". (18)

Evidentemente, que las obligaciones municipales son tajantemente expresas, en materia de recaudación.

(18) GARZA, Sergio Francisco de La. Derecho Financiero Mexicano. p. 85.

Claro está que la obligación de proporcionar el servicio público es evidente; por otro lado, el maestro Agustín Montaña nos hace un resumen de todas las obligaciones, atribuciones y funciones que en un momento determinado el ayuntamiento pudiese tener.

Dicho maestro hace un enlistado en los siguientes rubros:

a) En materia de servicios públicos:

1. La determinación de actividades que deben ser consideradas como servicios públicos en el municipio.
2. El establecimiento de normas a que se sujetará la prestación de los servicios públicos.
3. La organización y la prestación del servicio público, agua potable, alcantarillado, pavimentación, limpia, alumbrado público, rastros, mercados, parques y jardines, panteones, vía pública, infraestructura de calles, reglamentación y vigilancia de las construcciones realizadas con particulares, planeación, planificación y solidificación, alineamiento, ampliación y ornato de las calles, caminos vecinales y otros considerados como servicios públicos municipales.

b) En materia de gobernación:

1. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales, federales y estatales.
2. Castigar a infractores en los términos que las leyes y los reglamentos lo señalen.
3. Reglamentar todos los servicios municipales y ordenar la publicación del periódico oficial del estado, por conducto del ejecutivo del mismo, que estará facultado para formular las observaciones que estime convenientes.
4. Reglamentar los espectáculos públicos...
5. Reglamentar el establecimiento de fábricas, comercios y el ejercicio de actividad lícita, a fin de que no le causen molestias a los moradores de zonas destinadas a la habitación...
6. Fomentar a las actividades que pretendan a exhalar el espíritu cívico...
7. Estimular la función cultural y promover los espectáculos y diversiones sanas...

8. *Hacer publicar las actividades municipales.*

c) *En materia hacendaria.*

1. *Formular presupuesto anual de ingresos y egresos.*
2. *Examinar y aprobar en su caso la cuenta general de gastos formulada por el ayuntamiento...*
3. *Contraer obligaciones que puedan pagar dentro del periodo de su ejercicio.*
4. *Previa autorización de la legislatura local, contratar empréstitos, enajenar y gravar de cualquier modo los bienes inmuebles municipales...*
5. *Recaudar y administrar los ingresos municipales.*
6. *Llevar su contabilidad.*
7. *Formar los inventarios de sus bienes...*

d) *En materia de trabajo.*

1. *Cooperar con las autoridades federales y estatales...*

2. Proteger los intereses de los trabajadores eventuales que contraten a su servicio a destajo...
3. Vigilar que no trabajen los menores de edad en cantinas y otros centros de vicio.

e) En materia de economía.

1. Cooperar con las autoridades federales y estatales, a fin de combatir la especulación y la carestía de la vida.
2. Fomentar el desarrollo de la industria local.
3. Reunir oportunamente estadísticas...
4. Fomentar el turismo.

f) En materia de agricultura.

1. Colaborar con el gobierno federal y estatal.
2. Impartir garantías para la producción agrícola.
3. Combatir el abigeato y el robo de productos agrícolas.

g) En materia de obras públicas.

1. Conservar en buen estado los bienes públicos municipales.
2. Conservar y cultivar los jardines públicos.
3. Planear la construcción de nuevas obras...

h) En materia de educación.

1. Cooperar con los gobiernos federal y estatal...
2. Cuidar que los niños en edad escolar recurran puntualmente a las escuelas.
3. Informar de los problemas educativos a las autoridades federales y estatales para su pronta resolución.
4. Proceder por iniciativa propia a construir y reparar escuelas.
5. Sostener cuando fuese necesario el funcionamiento de escuelas.
6. Conceder becas a alumnos distinguidos...
7. Proporcionar espectáculos culturales y musicales.

1) En materia de salubridad.

1. Cooperar con la autoridad federal y estatal.
2. Cuidar de la salubridad pública, especialmente en mercados, agua potable, drenaje, limpia y transporte de basura.
3. Combatir la desnutrición infantil.
4. Crear y fomentar centros asistenciales.
5. Perseguir el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución y otra clase de actividades." (19)

En general tenemos que el servicio público que debe demandar el municipio son las obligaciones que el ayuntamiento tiene, para responder a las necesidades sociales, y para el efecto de que cada una de las gentes que viven en dicho municipio pueden desarrollarse completamente.

2.4. MARCO JURIDICO MUNICIPAL.

Para esta parte de nuestro estudio, vamos a enfocar directamente a lo que es la legislación municipal, para irnos guiando ya a la creación de las oficialías conciliadoras y

(19) MONTAÑO, Agustín. Manual de Administración Municipal. p. 15 a 18

calificadoras en los ayuntamientos del Estado de México.

2.4.1 EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Básicamente el artículo 21 constitucional, que es un antecedente de vital importancia, va dando la posibilidad de la creación de juzgados calificadores, que van a auxiliar el despacho de la administración de justicia.

Por lo que respecta al mencionado artículo en la Carta Federal de 1857 a la letra decía:

"La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial la política o administrativa sólo podría imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determine la ley".

Dicho artículo fue objeto de debates en el constituyente de Querétaro, debido a la experiencia de la aplicación del precepto del mismo número de la Carta de 1857, que provocó muchos abusos, especialmente en perjuicio de los sectores más desprotegidos, debido a que dicho precepto solo fijaba los límites máximos de las

sanciones y dejaba a las leyes secundarias precisar sus alcances. (20)

Ya en la Constitución Política de 1917, en lo que se refiere al artículo 21, a la letra decía:

"...compete a la autoridad administrativa el castigo de infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiere impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente que no exceda en ningún caso de quince días, si el infractor fuera jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de un jornal o sueldo de una semana".

Pero cabe aclarar que este artículo constitucional, se reforma y es publicado en febrero de 1983, y su propósito esencial fue el de precisar aún más las facultades de las autoridades administrativas en la imposición de sanciones, por lo que en el nuevo texto limita la posibilidad del arresto opcional a 36 horas y además reduce la multa del infractor cuando sea jornalero, obrero o

[20] ANDRADE, Sánchez Eduardo. Constitución Mexicana Comentada p. 54 a 56

trabajador, al importe de su jornal o salario de un día y tratándose de trabajadores no asalariados, a un día de ingreso.

La parte que nos interesa de dicho artículo establece:

ARTICULO 21. 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 o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. [21]

Lo citado por el artículo 21 Constitucional que acabamos de transcribir, unido con la idea del artículo 14, en el sentido de que en todo juicio se deben de seguir las formalidades establecidas

[21] ANDRADE, Sánchez Eduardo. Constitución Mexicana Comentada.

en la legislación, y por el artículo 16, en el que se establece en su parte inicial la posibilidad de actos de molestia por autoridades que la ley les otorga la posibilidad y que éstas funden y motiven su actuación en base al 14 y al 16 podemos ya empezar a tener un marco jurídico de lo que es la conciliación o la calificación de un municipio.

De tal forma que, en primer lugar, deben ser autoridades administrativas, ésto es, que dependerá del poder ejecutivo.

Por otro lado, las normas que van a establecer la conducta, serán los reglamentos gubernativos y de policía, es decir los llamados bandos municipales que contienen los reglamentos de policía.

Luego, las sanciones consisten directamente en una multa o un arresto hasta de 36 horas, situaciones señaladas por nuestra Constitución Federal.

"Por lo que debe considerarse inconstitucional la imposición inmediata del arresto, sin dejar al infractor la posibilidad de elegir entre la pena corporal o la pecuniaria, ya que esta disposición fue interpretada por la jurisprudencia como un derecho de opción del infractor". [22]

[22] Apéndice Publicado en 1957. p. 694

2.4.2 EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE MEXICO.

Básicamente, en virtud de los artículos dos y tres de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el estado se une directamente a la federación.

En tal forma que el artículo segundo, de dicha Constitución establece:

"El Estado de México es parte integrante de la federación mexicana; y por su parte el artículo tercero establece: El Estado de México como entidad federativa, está sujeta a las disposiciones de la constitución del 05 de febrero de 1917, teniendo una acción concurrente, cooperativa y dependiente de la federación en todo aquello que la ley atribuye y a los poderes de la unión". [23]

En virtud de los artículos transcritos es evidente que lo establecido por los artículos 14, 16 y 21 Constitucionales federales, son aplicables directamente a la situación de municipio.

En lo anterior debido a que en la Constitución estatal, va a establecer departamentos legislativos al respecto de la legislación

[23] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
p. 3

o la estructuración orgánica de cada uno de los municipios.

Así, la misma Constitución del Estado de México en su artículo 143 establece: "Los ayuntamientos dictarán las normas que requiera el régimen, el gobierno, la administración del municipio con las limitaciones que se contengan en la ley orgánica y municipal y otros ordenamientos..."

Luego el artículo 144 de la misma Constitución del Estado de México establece: "Los ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando al efecto las comisiones necesarias integradas por los miembros que la constituyen".

Por último el artículo 145, de la misma Constitución del Estado de México, establece: "El presidente municipal promulgara y dará publicidad al bando municipal y demás normas de carácter general expedida por el ayuntamiento".

Así tenemos como la Constitución del Estado de México va dando el camino directo, para que dentro del municipio se pueda cumplir esa función Constitucional federal como es la que existe una autoridad administrativa que vigile los reglamentos de policía y los vuelva viables.

2.4.3. EN LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

Dice el artículo 44 en su fracción I y IV de la ley orgánica del Estado de México que:

ARTICULO 44. "El presidente municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, y tienen las siguientes facultades y obligaciones:

FRACCION I. Promulgar y publicar el bando municipal.

FRACCION IV. Dentro de sus competencias, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar en su caso, a los infractores de estas últimas, las sanciones correspondientes." [24]

Nótese como va la ruta desde aquél artículo 21 constitucional, pasando por los artículos 2 y 3 de la Constitución del Estado para llegar a una ley orgánica, en el que es el presidente municipal quien ha de hacer cumplir los reglamentos de policía y de gobierno, o los llamados bandos municipales.

[24] Ley Orgánica Municipal del Estado de México. p. 18

El artículo 144 de la misma ley orgánica, nos explica lo que el bando debe contener: "El bando deberá contener las normas de observancia general que requiera el régimen, el gobierno y la administración municipal".

Por su parte el artículo 138 de la misma ley orgánica establece algunas funciones como es la amonestación, multa hasta de 100,000.00 o se ajusta a nuestro artículo constitucional o federal establece, en relación a jornalero.

Suspensión o cancelación de permisos o licencias, clausuras, arresto hasta por las 36 horas, pago al erario municipal de los danos causados y a los concesionarios de servicios públicos municipales, multa hasta de 500 mil o cancelación de la concesión.

Así se va dando la estructura para que en un momento determinado, se tenga la funcionalidad requerida de los órganos que han de vigilar que dichos bandos sean cumplidos.

2.4.4. DENTRO DEL BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y DEL GOBIERNO.

Dentro de los llamados bandos municipales, también es necesario encontrar donde se realiza la disposición constitucional de las autoridades administrativas y la imposición de los reglamentos de policía y del gobierno.

Al respecto, considerando que es la administración pública municipal, donde radica la facultad necesaria.

Lo anterior derivado del artículo 31 del bando municipal de policía y buen gobierno del municipio de Ecatepec de Morelos del Estado de México.

Dicho artículo establece:

ARTICULO 31. Son facultades de las autoridades municipales, vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias del gobierno municipal, calificar las infracciones y aplicar las sanciones correspondientes, determinar y establecer las políticas generales tendientes a prevenir y corregir la prostitución, la drogadicción, la vagancia, la mendicidad y en general todas las conductas que deterioran la convivencia social. [25]

Así, los servicios de lo que es el juzgado calificador, serán evidentemente delegables a través del ayuntamiento o como cuerpo colegiado.

[25] Gaceta de Gobierno p. 9

Esto es que son de gran importancia este tipo de servicios, que es el ayuntamiento a través de los síndicos procuradores, el secretario municipal con la aprobación del presidente municipal, para poder crear, instalar y proponer el funcionamiento de las instancias conciliadoras que requiere el municipio.

Ahora bien, así llegamos hasta lo que es el juez calificador, que anteriormente se llamaba, y que actualmente lleva el nombre de la oficialía conciliadora y calificadora del municipio de Ecatepec Estado de México, y cuya estructura y composición veremos a partir del capítulo tercero.

Así, para finalizar, diremos que los jueces calificadores son sin duda un antecedente directo de estas oficialías, y para observar más o menos sus facultades, citaremos el artículo 3o. del reglamento de los juzgados calificadores para el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, de cual dice a la letra: "Los juzgados calificadores podrán, asimismo desarrollar funciones de conciliación cuando las partes se sometan voluntariamente a su competencia, siempre y cuando los hechos que se sometan a su conocimiento, no constituyen delito alguno o invadan las competencias de otras autoridades judiciales o administrativas." (26).

(26) Compendio de Leyes y Reglamentos Municipales de Ecatepec de Morelos. p. 91

Así, y en virtud del marco jurídico que hemos establecido soberanamente llegamos hasta la instancia del juzgado calificador, en donde notamos que una de sus facultades es la conciliación y otra calificación de las infracciones a los reglamentos de policía y del gobierno.

Todo lo que se refiere a las nuevas oficinas conciliadoras y calificadoras, lo observaremos a partir del artículo 30. a fin de lograr una integración total de la investigación.

C A P I T U L O . . . I I I

OFICIALIA CONCILIADORA Y CALIFICADORA

C A P I T U L O I I I

OFICIALIA CONCILIADORA Y CALIFICADORA.

Como veíamos en el capítulo anterior, en el Estado de México, se va a cambiar la función del Juez Calificador, hasta convertirla en la de un oficial conciliador y calificador.

Esta nueva terminología denota inmediatamente una degradación de sus funciones. Esto es, que se le quita la característica de Juez, ya que si observamos, su función no consiste en administrar justicia, sino que solo consiste en buscar la conciliación entre las que acceden a ello.

Para poder fundamentar lo dicho, vamos a utilizar en principio las palabras del maestro Eduardo Pallares, quien sobre del Juez nos explica: "Es el funcionario judicial investido de jurisdicción para conocer, tramitar y resolver los juicios, así como ejecutar la sentencia respectiva. La noción más generalizada del Juez es la que ve en él a la persona encargada de administrar justicia, la palabra Juez trae su terminología de las palabras latinas Jux y dex, denominativo poco usado y contracción de vindex como si dijera juresvindex porque el juez es el vindicador del derecho o el que declara o aplica el derecho o pronuncia lo que es recto o justo, es

pues, Juez, la persona constituida como autoridad pública para administrar justicia, a lo que ejerce jurisdicción con arreglo a las leyes, conociendo y dirigiendo procedimientos de las causas criminales y civiles, y dictando sobre de ellas las sentencias que crea justas". (27)

Consideramos que debido a la característica de la función y la forma especial en como se desarrolla, la nueva connotación establecida como oficial conciliador, define con mayor precisión a la escritura del antiguo Juez Calificador.

Evidentemente, que el Juez Calificador anterior, no forma parte del poder judicial y mucho menos podría dictar o tramitar juicios completos.

En verdad, que si existía un procedimiento ante el Juez Calificador, en el que cada parte podía ofrecer incluso pruebas y defenderse a través de un abogado; pero la formalidad esencial, el fuero del que esta investido un juez funcionario judicial, no era equiparable a la función del Juez Calificador anteriormente indicado.

De tal forma, el oficial actual, de la imagen de ser ese funcionario que sirve al órgano de la Administración Pública Municipal que va a intentar dos cosas principalmente, y que son conciliar diferendos y calificar las faltas al reglamento y bando (27) PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil p.456

municipal de policía y Buen Gobierno.

Así es como la actual denominación de lo que era el Juez Calificador, de una imagen más clara de la función.

3.1 ESTRUCTURA.

La estructura orgánica de lo que actualmente es la oficialía conciliadora, dependerá básicamente de la necesidad de servicios a la comunidad.

Esto quiere decir que mientras una comunidad sea de mayor población requerida de una estructuración mayor que otra población de mayor cuantía.

Sobre la estructuración, que señala el artículo segundo transitorio del decreto que crea la función conciliadora y calificadora en los municipios, podemos decir que los ayuntamientos de los municipios del Estado de México, van a proveer lo necesario para conocer, organizar y poner en funcionamiento las oficialías.

Eso significa que una oficialía conciliadora en un municipio de menor cantidad de habitantes va a presentar una estructura organizativa que requiere un menor número de personas que otra de mayor cantidad de habitantes en donde existen más personas que exigen el servicio.

Así este artículo segundo transitorio establece lo siguiente:

"Los ayuntamientos de los municipios del Estado, proveerán lo necesario para organizar y poner en funcionamiento las oficialías conciliadoras y calificadoras a que se refiere este ordenamiento. Por esta ocasión los titulares de las mismas serán nombrados en el acto comprendido del primero de abril al primero de mayo del año en curso y duraran en su encargo hasta el 4 de febrero de 1994". [28]

Debemos subrayar, que independientemente de que la estructura pueda ser mayor o menor en cuanto al personal que funciona, lo cierto es que deberá existir un titular para cada una de estas oficinas, y que invariablemente será el oficial conciliador y calificador.

El cual estará ayudado por el mismo número de personas que se requieran para el logro total de las funciones señaladas por la ley, y que son propias de dicho funcionario.

Así tenemos que la estructuración de la oficialía conciliadora, estará determinada por la cantidad de población a la que debe brindarse el servicio.

[28] Gaceta de Gobierno. p.4

Aunque, debemos mencionar que a la antigua integración del Juzgado Calificador, conformaba básicamente Juez y un secretario, incluía las galeras, que de alguna manera también son parte de lo que es la oficialía conciliadora y calificadora.

3.2. INTEGRACION.

Realmente, podría ser poco el personal que deba funcionar en una oficialía, pero tal como lo hemos venido sosteniendo, existen municipios de tanta población que se requieren más personal para poder atender y brindar la seguridad jurídica que el ciudadano busca en este tipo de servicio al público.

El artículo 107 adicional, de la ley orgánica municipal para el Estado de México, habla de que el ayuntamiento debe integrar necesariamente sus propias oficialías.

Dicho artículo dice:

ARTICULO 107. "En cada municipio el ayuntamiento designará, a propuesta del presidente municipal, al menos a un oficial conciliador y calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el ayuntamiento determine en cada caso, quienes tendrán las

atribuciones a las que se refiere el artículo 109. Los oficiales conciliadores tomarán posesión de su cargo el 5 de febrero en el año del inicio de la gestión municipal y durarán en el mismo tres años". (29)

Es necesario, y así lo obliga la legislación municipal orgánica, que cada municipio cuente con un oficial conciliador, este mismo será designado a propuesta del presidente municipal y será designado por el ayuntamiento. La obligación del municipio es tener cuando menos un oficial conciliador y calificador, con sede en la cabecera municipal.

Aquí es el momento de hablar un poco de la estructura orgánica del municipio, en virtud de que la legislación habla de una cabecera municipal, que debemos de entender como aquel lugar del municipio en donde se asienta el ayuntamiento.

Así podemos observar los principios de descentralización administrativa, que en un momento dado forman la naturaleza municipal, al grado tal que será el centro de lo que es la administración municipal, el lugar donde se asienten los ayuntamientos.

(29) *Ibid* p.2

El maestro Agustín Montaña al hablarnos de estas ideas nos explica: "El municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población y por tanto, esta debe y puede participar en la administración de manera directa (en caso de que una persona sea elegida por votación popular para desempeñar un cargo administrativo), o indirecta (si ejerce control y supervisión de los actos de las autoridades municipales por medio de la opinión pública).

El municipio no es un poder soberano dentro de un estado sino una institución descentralizada de los servicios públicos, a la que se le ha dado la autonomía en el área de administración cuyo asentamiento principal estará donde decida el ayuntamiento y constituirá la cabecera municipal". [30]

En tal cuestión, y como secuencia, es evidente la obligación de cada municipio de la integración directa de la oficialía conciliadora y calificadora. Esto, está señalado como un deber municipal, toda vez que como veremos al hablar de la función de la oficialía ésta es una gran importancia en virtud del desahogo que realiza y que sirve para que la comunidad logre rápidamente conciliar o arreglar sus intereses en conflicto de tal forma la obligación se es tajante, y está establecida dentro de la ley orgánica municipal, para el efecto de que cada uno de los municipios que forman el Estado de México, estén obligados a integrar cuando menos una oficialía conciliadora y calificadora

[30] MONTAÑO, Agustín. Manual de Administración Municipal, p. 9

asentada en las cabeceras municipales.

Ahora bien, podríamos decir que la organización o la integración de la oficina es eventual; ya que durará solamente en el cargo de tres años, los que duran en su mandato el ayuntamiento.

En tal virtud, es evidente el carácter de persona de confianza que reviste este funcionario, que será titular encargado y responsable de la oficialía.

3.3. ORGANIZACION.

El artículo 110 de la ley orgánica municipal, establece:

ARTICULO 110. "Para el debido cumplimiento de las atribuciones que en este capítulo se previenen, cada ayuntamiento determinará la forma de organización y función de las oficialías conciliadoras y calificadoras de su municipio." [31]

Es necesario hacer notar, como la característica municipal está directamente enlazada a lo que es la administración pública, de tal forma que mientras exista la necesidad de un servicio, el municipio estará obligado a brindarlo. Además que no solamente se obliga al municipio a organizar e integrar la oficina conciliadora [31] Gaceta de Gobierno. p.3

en las cabeceras, sino también en las poblaciones importantes del ayuntamiento.

Así es necesario tener en mente, a pesar de que se tiene un municipio libre en su organización y recolección de impuestos, que tiene éste la obligación tajante de brindar el servicio público a la comunidad para quien sirve y por quien fue electo.

La tesis basada en el municipio libre, estará supeditada directamente a las necesidades de servicio público y por estas razones, las oficialías conciliadoras y calificadoras, a nuestra manera de ver, deberían exigirse su establecimiento e integración y funcionamiento, dependiendo de un número determinado de población, en tal forma, que las poblaciones que rebasen, por decir una cifra de 300 habitantes, se debía exigir el establecimiento de una oficialía conciliadora.

3.4. FUNCION.

Inicialmente la nueva reforma establece en su artículo 108 las condiciones para que una persona pueda ser oficial conciliador y calificador.

Así, dicho artículo 108 de la ley orgánica establece lo siguiente:

ARTICULO 108. Para ser oficial conciliador y calificador se requiere:

FRACCION I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos con residencia efectiva en el Municipio que se trate de por lo menos tres años anteriores al día de su designación.

FRACCION II. No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito intencional.

FRACCION III. Gozar públicamente de buena reputación y ser persona proba, de buena conducta, de reconocida honorabilidad y con ascendiente entre sus vecinos.

FRACCION IV. Tener escolaridad mínima de nivel primaria y ser mayor de 21 años. [32]

Anteriormente, el reglamento de jueces calificadores, requería que para ser nombrado juez calificador se necesitaba tener un título de licenciado en derecho o ser pasante de dicha disciplina o

[32] Ibid. p.2

bien tener los conocimientos necesarios a criterio del presidente municipal.

Además, se exigían también no tener antecedentes penales.

Consideramos que el hecho de residir tres años anteriores a su designación en el lugar, es favorable, ya que podrá conocer la vida y las costumbres de los lugareños.

Luego, el hecho de que no tenga antecedentes penales de condena, también es realmente necesario en la práctica.

Por otro lado, el requisito de gozar de reputación y ser una persona honesta, honrada y que sus vecinos lo conozcan, puede brindarle al candidato la posibilidad de tener más conocimiento de la vida y de su comunidad.

Consideramos que estos tres requisitos son realmente viables y necesarios dadas las funciones de la oficialía conciliadora como es el servicio público de conciliación y calificación de faltas. Pero, en donde si consideramos que existe un error, y este error lo deben suplir los presidentes municipales, es sin duda en la escolaridad mínima para ocupar el cargo, ya que para una persona que solamente ha cursado primaria no se le podrá exigir que interprete la ley e imparta justicia a los vecinos.

Anteriormente cuando menos se requería ser pasante o licenciado en la disciplina, o tener conocimientos y experiencia suficiente, previo examen.

Ahora, en la actualidad, éste ha desaparecido y es necesario que se regule un poco más, ya que las personas vinculadas a la política podrían tomar este puesto como un trampolín para llegar a otras alturas, ya que el contacto del oficial conciliador arreglando los conflictos entre los particulares puede ser generalizado como veremos a continuación.

Así, uno de los puntos principales de nuestro tema de tesis, que es la importancia de la oficialía, es atacar el hecho de darte acceso a cualquier persona que no sepa los principios generales de derecho.

Puede ocurrir fácilmente, que el oficial conciliador que sólo tiene el nivel de primaria, establezca una resolución o una calificación de falta que inmediatamente resulte anticonstitucional, lo que provocará el juicio de amparo en su contra y la gente empezará a dudar de un sistema que de otra manera podría ser eficaz y efectivo como lo debiera ser la oficialía conciliadora.

Es preciso que los presidentes municipales, pongan a sus mejores hombres en contacto con la población para arreglar los conflictos que surjan en ellas de manera rápida y expedita para que

la organización social pueda permanecer con calma.

Ahora bien, para establecer cuál es la función de éste órgano, es necesario hablar de las atribuciones de su titular: los oficiales conciliadores.

Así, el artículo 109 adicionado o reformado, de la ley orgánica municipal, establece lo siguiente:

ARTICULO 109. Son atribuciones de los oficiales conciliadores y calificadores.

FRACCION I. Avenir en la vía conciliatoria a los vecinos de su circunscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades.

FRACCION II. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan previo derecho de audiencia, por faltas e infracciones al bando municipal, reglamento y demás disposiciones de carácter general acordadas en los ordenamientos expedidos por el ayuntamiento, excepto las de carácter fiscal.

FRACCION III. 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 corresponde.

FRACCION IV. Notificar a la tesorería municipal, los montos de las multas impuestas para que ella los haga efectivo.

FRACCION V. Expedir a petición de parte, certificados de hechos, de las actuaciones que realicen.

FRACCION VI. Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables. [33]

Nótese como la competencia de los conciliadores, tendrá que ser no excluyente de otras competencias, esto quiere decir si en algún momento existe una conducta que constituya un delito el conciliador no podrá intervenir. Esta situación, realmente se nos hace un poco ilógica, ya que en la mayoría de los conflictos que intervenga el oficial conciliador, pueden ser competencia de otras autoridades, incluso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,

[33] Ibid. p.3

del Agente del Ministerio Público, del Juez Civil, de la autoridad laboral, etc., etc. Claro está que llega un momento en que pueden existir infracciones a los bandos municipales de policía y de buen gobierno.

Así, para establecer claramente la competencia del conciliador, debemos hablar acerca del reglamento de seguridad pública municipal de Ecatepec de Morelos, Méx.

Este reglamento, que parte del bando municipal de policía y buen Gobierno y que establece los principios de seguridad pública municipal en Ecatepec de Morelos, se habla sobre las atribuciones del cuerpo de seguridad pública municipal o de la policía preventiva.

Así, éstas serán las faltas que el oficial calificador y conciliador deberá calificar y cobrar además.

Corresponde al artículo 24 del reglamento de seguridad pública municipal de Ecatepec de Morelos establecer las faltas en que incurrir las personas.

Dicho artículo establece lo siguiente:

ARTICULO 24. Corresponde a la policía preventiva:

a) En materia de seguridad y tranquilidad pública:

FRACCION I. Evitar toda clase de ruidos, disputas, tumultos, riñas y tropelias que perturben a los habitantes del municipio.

FRACCION II. Conservar el orden en los mercados, ferias, diversiones, ceremonias, templos, juegos y en general en todos aquellos lugares que temporal o transitoriamente sean centros de concurrencia.

FRACCION III. Vigilar las calles y demás centros públicos e impedir que se cometan asaltos y otros atentados en contra de las personas o sus propiedades.

FRACCION IV. Detener a todo individuo que se sorprenda tratando de ejecutar o ejecutando alguno de los actos a que se refiere la fracción anterior.

FRACCION V. Retirar de la vía pública mendigos, repartidores de volantes de

mano, enfermos, drogadictos y en general toda persona que realice actos contrarios a la moral y a las buenas costumbres.

FRACCION VI. Evitar la celebración de manifestaciones, mítines u otros actos semejantes, cuando dichos actos contraríen lo dispuesto por la Constitución General de la República.

FRACCION VII. Vigilar los centros de vicios mientras permanezcan abiertos, así como los lugares frecuentados por sospechosos y delincuentes conocidos, con el objeto de impedir la preparación de actos delictuosos o la ejecución de los mismos.

FRACCION VIII. Evitar que los menores de edad de uno y otro sexo frecuenten cervecerías, cantinas y en general todos aquellos centros donde pueda peligrar su integridad física y moral.

FRACCION IX. Recoger las armas consideradas como de uso prohibido, así

como aquellas permitidas cuando su portador no exhiba la correspondiente licencia.

FRACCION X. Impedir la celebración de juegos prohibidos, y dar aviso oportuno a la autoridad administrativa correspondiente de los lugares donde se celebren dichos juegos.

FRACCION XI. Integrar expedientes con retratos, huellas digitales, filiación y en general todos aquellos datos que permitan la fácil identificación de delincuentes conocidos.

b) En materia de cultos: Solicitar a las autoridades municipales competentes:

FRACCION I. Evitar que se efectúen fuera de los templos en servicio actos de carácter religioso; disparos de cohetes, petardos, explosivos de cualquier índole o de pólvora en los sitios públicos, sin la licencia respectiva.

FRACCION II. Evitar la realización de danzas, audiciones musicales, kermeses, tómbolas, bailes y otras, salvo que exista autorización previa de la autoridad competente.

c) En materia de aseo y ornato:

FRACCION I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas a limpia y aseo en el municipio.

FRACCION II. Evitar que las plantas o árboles de los jardines, pascos, calzadas y otros sitios públicos semejantes sean destruidos o maltratados.

FRACCION III. Evitar que las fachadas de los edificios, monumentos públicos, obras de arte y construcciones sean destruidas.

FRACCION IV. Evitar que se fije propaganda de cualquier género fuera de las carteleras y sitios destinados especialmente para tal efecto". [34]

[34] Reglamento de Seguridad Pública Municipal de Ecatepec de Morelos, Méx.

Podemos notar que en estas faltas que corresponde vigilar a la policía preventiva existen delitos como es el caso de las riñas, el orden público, la vagancia, los asaltos, los atentados contra las personas y en sus propiedades.

Así, debemos considerar que la fracción 1 de la Ley Orgánica Municipal, actualmente reformada, que transcribíamos anteriormente, no debe de establecer directamente que se limite la actuación de la conciliación cuando sean hechos delictivos incluidos dentro de la competencia de otra autoridad.

De tal forma que, la fracción 1, bien podríamos establecer que una de las principales funciones del conciliador será avenir, en la vía conciliatoria, a los vecinos de su circunscripción en los conflictos que éstos tengan, sea cual fuere su naturaleza.

Lo anterior, debido a que solamente va intentar conciliar sus intereses, jamás les recibirá su demanda ni mucho menos le dará procedimiento a éste tipo de acciones o peticios, sino que más que nada tratará de conciliar los intereses.

Así, con respecto a los cheques, los pagarés que se cobran por la vía mercantil, podría haber una mejor presión en el momento en que se cita al deudor ante el oficial conciliador, y éste le hace saber y le previene que será embargado, de que correrán los intereses para que el deudor liquide la cantidad literal

establecido en el título de crédito.

Por otro lado, es evidente que si es un delito que se persigue a petición de parte o por querrela, pues se debe admitir la intervención del conciliador, a efecto de que se lleguen a conciliar los intereses y no pase a mayores la dificultad.

Incluso, los arreglos laborales, podrían tratarse con el conciliador, por lo que habría que darle una carta muy amplia y generalizada, para que antes de intentar cualquier tipo de acción, pueda el oficial conciliador tomar cartas en el asunto, para el efecto de resolver las controversias.

Por otro lado, observamos como este efecto conciliatorio va a tener un contenido evidentemente social.

Y es aquí donde radica la importancia de las oficialías conciliadoras y calificadoras, esto es que de alguna u otra forma pueda citar a mi vecino o con quien yo tenga la dificultad, ante el oficial conciliador, para buscar un arreglo pacífico de la diferencia, sin que tenga que accionar, pagar asesoría legal o las costas del juicio.

Otra de las importancias básicas del conciliador, es el conocimiento del derecho, para poder calificar las faltas y las infracciones a los bandos municipales, reglamentos y demás

disposiciones que atañen, y que, como ya hablamos dicho anteriormente, se requerirá que el conciliador, aunque no sea un abogado titulado, ante el conocimiento suficiente para poder interpretar debidamente la legislación y calificar debidamente la falta, esto sin duda es una problemática a la cual se enfrentará aquel funcionario oficial, que en un momento dado sólo tenga la primaria.

Por otro lado, debemos establecer como existe el derecho oído y vencido en juicio, antes que su situación jurídica sea cambiada. El apoyo a la conservación del orden público, y la verificación de daños que se le causen a la propiedad municipal, será otra de las funciones del conciliador, para el efecto de que esta función tenga una mayor versatilidad.

Podrá expedir certificados de hechos de las actuaciones que se realicen, y por supuesto, deberá notificar a la tesorería del municipio de todas y cada una de las multas que haya podido cobrar por las faltas al reglamento de seguridad pública municipal.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

C A P I T U L O I V

PROCESO DE CONCILIACION Y CALIFICACION

C A P I T U L O I V

PROCESO DE CONCILIACION Y CALIFICACION

Antes de pasar a hablar acerca de los procesos de conciliación y calificación, es necesario establecer suficientemente cada uno de estos tres términos, esto es el proceso, la conciliación y la calificación, para tener una idea general de lo que no son, y así poderlas tratar completamente en esa parte de nuestro trabajo.

El maestro Guillermo Colín Sánchez, al hablarnos del proceso penal nos explica lo siguiente: "El proceso es la etapa en donde se llevarán a cabo actos procesales, encaminados a la comprobación de los elementos del delito y el conocimiento de la responsabilidad o incoscienza del supuesto sujeto activo; el órgano jurisdiccional, a través de la prueba conocerá la verdad histórica y la personalidad del procesado, para estar en actitud de resolver, en su oportunidad la situación jurídica planteada. Instrucción desde el punto de vista gramatical, significa, la acción y el efecto de impartir conocimientos. En el aspecto jurídico, alude a que sean dirigidos al juzgador, independientemente de que éste tome iniciativa para investigar lo que a su juicio, no sea suficientemente claro para producirle una auténtica convicción.

La instrucción se requiere cuando se ejercita la acción penal, es juez ordena la radicación del asunto, principiando así el proceso y consecuentemente, la trilogía de los actos que lo caracteriza: Acusatorio, en defensa y decisorios". [35]

El proceso, origina el procedimiento en el cual se dan los actos encaminados a la comprobación de los elementos del conflicto.

Esto es a lo que el oficial conciliador deberá en principio atenerse y estar enterado completamente de las circunstancias del conflicto que se le presente, con el fin directo de establecer una cierta convicción en su criterio que le permita determinar a ciencia cierta a quien debe de corresponderle el derecho o la manera en como se podría arreglar la situación conflictiva. Así tenemos que el proceso es el conjunto de actos materiales encaminados a investigar el conflicto, y por lo mismo, se pueden entender también como la forma en que la autoridad va a regular los conflictos y cómo tiene que impartir sus conocimientos.

Es aquí en donde podemos criticar de nuevo la reforma que crea a las oficialías conciliadoras, en relación a exigir un nivel de primaria, para que se pueda ser oficial conciliador, el hecho de tratar de arreglar las diferencias entre los vecinos, requiere no solamente de cierta capacidad política, sino de conocimientos de derecho, para equilibrar y armonizar las situaciones que conozca.

[35] COLIN, Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, p. 264.

Ahora bien, y por lo que se refiere al término de conciliación, este es más que nada una figura muy usada la que sirve de base al derecho laboral, en virtud de que las primeras diligencias que se han de realizar en el procedimiento laboral es la conciliación. Esta manera de arreglar las cosas, se ha extendido a la mayoría de los procedimientos judiciales.

Al respecto, nos dice Rodolfo Nápoli que: "Del latín *conciliare*, *conciliar* significa componer, ajustar los términos de quienes estaban opuestos entre sí. Este empeño puede ser intentado por espontánea voluntad de cualquiera de 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". [36]

Cuando vemos las funciones del oficial conciliador, hablamos exclusivamente de la conciliación como una de sus atribuciones principales; el hecho de poner un empeño voluntario de las partes, para tratar de arreglar las diferencias antes de accionar, va a constituir los elementos que integran a la conciliación.

En otros términos, dicho que conciliar será intentar convenir los intereses en conflicto en una forma voluntaria y, antes de que se ejerciten las acciones legales conducentes.

[36] NAPOLI, Rodolfo A. Conciliación y Arbitraje, p. 592.

Por otro lado, con respecto al término de calificación nos dice el diccionario de la lengua española que calificar significa: "Atribuir la calidad; dar o poner una nota; ennoblecer, ilustrar; probar uno la nobleza de su sangre; en deportes, ganar las pruebas eliminatorias". (37)

Es notable como el mismo diccionario de la academia va enseñando y estableciendo la manera en que existe una persona que le dará la calidad o determinación a un acto o a una falta.

Esto impone también la necesidad de poseer conocimientos, no solamente de situaciones humanas, sino de técnica jurídica, así las faltas de policía y buen gobierno y principalmente las que establece el reglamento de seguridad pública municipal en el municipio de Ecatepec de Morelos, deberán interpretarse suficientemente con la técnica requerida, a efecto de que puedan ser aplicadas las normas de conformidad con los criterios de derecho establecidos.

En tal virtud, que la norma básicamente podrá ser calificada por quien tenga la facultad y el conocimiento para atribuirle la calidad a la conducta que se encuadra en la falta, así nos encontramos otra vez con un problema, en el sentido de que solo contando con enseñanza primaria un oficial conciliador y calificador, pueda tener dicha plaza.

[37] GARCIA, Pelayo Gross Ramón. Diccionario Ilustrado Larousse. p. 120.

4. OFICIALES CONCILIADORES Y CALIFICADORES.

4.1. FUNDAMENTACION.

Hasta este momento, hemos ido delineando, la estructura de la oficialía conciliadora.

Ha llegado el momento de hablar sobre la persona del oficial conciliador y calificador. Realmente, la función que ha de servir esta persona, requiere de cierta capacitación en la comprensión de la técnica jurídica para la interpretación de las normas implicadas en el ejercicio de su competencia voluntaria o coercitiva.

Así, en principio, todas las facultades que el cargo de oficial conciliador incluye, se van a entender otorgadas sin perjuicio del ejercicio directo que le puede corresponder al presidente municipal, esto quiere decir que, el presidente municipal, a través del síndico procurador, o él personalmente, puede actuar en los casos graves, en donde se requiera imponer el orden en la colectividad.

Puede ocurrir que la persona que ocupa el cargo de oficial conciliador, no tenga la vocación o el talento necesario para esto, y provocar un conflicto más grave que el original y esto motive que requiera la intervención de autoridades superiores.

La nueva fundamentación de conciliador, la encontraremos en el decreto publicado en la gaceta de gobierno del trece de marzo de 1992 en los artículos que modifican a la ley orgánica municipal, especialmente el artículo 107 el cual ya citamos en el capítulo anterior, y en el que se establece que cada uno de los municipios deberán contar en su cabecera cuando menos con un oficial conciliador y calificador.

De lo anterior, surge la gran importancia de tener este tipo de instancia para que la pronta, expedita y debida administración de justicia pueda ser un hecho dentro del municipio.

En tal forma, que el oficial conciliador, va a encontrar también como toda autoridad, la obligación de fundamentar y motivar sus actos, lo que queremos decir es que se trata de una autoridad, ya que tiene poder decisorio o ejecutorio, y entonces se le puede considerar autoridad, y al levantar las actas de sus actuaciones, multas, arrestos o amonestaciones, evidentemente que tiene esa facultad de ejecución, así llena los presupuestos del concepto de autoridad.

Lo anterior, está de acuerdo con lo que el maestro Miguel Acosta Romero nos explica respecto del concepto de autoridad, al decir: "Autoridad es todo órgano del Estado que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o de algunas de estas por separado". [38]

[38] ACOSTA, Romero Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. p. 632

El cargo de oficial conciliador, es un cargo de autoridad, porque tiene poder de decisión y tiene poderes de ejecución y como tal, cada una de sus actuaciones deberán estar fundadas y motivadas, lo que quiere decir que esta persona no puede hacer otra cosa que no sea lo que la ley le permita.

Esto lo podemos entender, con mayor claridad con las palabras del maestro Burgoa, quien, sobre la fundamentación y motivación nos explica: "La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario..., consiste en que los actos que originan la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que esta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que causan al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades pueden hacer sólo lo que la ley les permite...

La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretenden cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a quien alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación, ya empleado en el artículo 16 constitucional, indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente, establecido por la ley". [39]

[39] BURGÓA, Ignacio. Las Garantías Individuales, p. 602 y 604

En nuestro caso solamente se requiere que exista esa modificación en el ordenamiento de la ley orgánica municipal, en el sentido de establecer la función conciliadora y calificadora en los municipios, sino que también se requerirá en el futuro, el reglamento interno; la cual, evidentemente, se identificará con lo que anteriormente era el reglamento de los juzgados calificadores, en especial para el municipio de Ecatepec.

Así tenemos cómo los ayuntamientos y municipios de los estados van a proveer lo necesario para la organización y funcionamiento de esas oficinas, según lo dispone el artículo 2 transitorio de la gaceta de gobierno, el cual citamos en el inciso anterior.

Una de las necesidades apremiantes actuales para la oficina conciliadora, es sin duda su reglamento, claro está que por vía supletoria pudiésemos aplicar el reglamento del juzgado calificador, toda vez que estos oficiales van a ejercer las funciones que anteriormente tenían esos funcionarios.

4.2. ATRIBUCIONES.

Si recordamos las atribuciones de las que hablamos en el inciso 3.4 cuando establecíamos la función del oficial conciliador y calificador, veremos que es el artículo 109 de la ley orgánica municipal reformada el que establece cuales son las atribuciones

que estos oficiales tienen, luego, observamos la manera en que cada fracción establecía la función o atribución.

Esto justifica que todo nuestro tema de tesis esté asentado en establecer la importancia de su atribución o función, basando dicha importancia en su poder conciliatorio y calificadorio.

Podíamos decir en este momento que nos parece más de peso la importancia de la conciliación que la calificación de la falta o de la multa; debido a que la función conciliatoria ha tomado gran auge, no sólo en su carácter municipal, sino incluso federal, desde que en la ley federal del trabajo se empezó a utilizar la conciliación, se fue creando una forma mediante la cual se arreglan los conflictos con mayor facilidad. De ahí que el procedimiento civil también empezó a adoptar la conciliación, y los demás procedimientos, como el de procuración del consumidor que también lo adopta como una de sus formas procedimentales más importantes, la conciliación, sin lugar a dudas, es y será una de las formas en que se pueden resolver muchos problemas.

En este aspecto, la trascendencia social de esta institución auxiliar, va a favorecer que las personas puedan encontrar una mayor seguridad jurídica dentro de lo que es la organización municipal.

Para explicar bien lo que estamos señalando, necesitamos fundamentar principalmente dos conceptos: Uno. el término es sociedad, y el otro, es el de seguridad jurídica.

El maestro José Nordáse, al hablarnos de una definición de la sociedad, nos explica lo siguiente: "Vamos a ceñir el concepto de sociedad a una clase de agrupación humana permanente que tiene una cultura definida, un sentimiento y una conciencia más o menos vivos de los vínculos que unen a sus miembros en la coparticipación de intereses, actitudes, criterios de valor. etc... Sociedad es cualquier grupo humano relativamente permanente, capaz de subsistir en un medio físico dado y con cierto grado de organización que asegura su perpetuación biológica y el mantenimiento de una cultura, y que posee además una determinada conciencia de su unidad espiritual e histórica". [40]

Si todas las administraciones han tenido la idea de un municipio libre, es por eso que hoy se intenta descentralizar el poder del gobierno, para que esa coordinación de intereses, de valores, esté debidamente protegida por un órgano gubernativo como es el de ayuntamiento. Esta es una forma de establecer la función del derecho, el que ha de reglamentar la sociedad, para que esta pueda subsistir organizadamente.

[40] NORDASE, José. Elementos de Sociología. p. 5

Esto quiere decir que dado que todo este conjunto de intereses puede generar conflictos, y que es tarea del derecho, en general, establecer para ellos una solución rápida, expedita y pronta a los mismos para que la sociedad no se desintegre y pueda tener una base que le dé permanencia y que le permita larga vida.

Ahora bien, por lo que se refiere a la seguridad jurídica el maestro Rafael Preciado Hernández, nos explica lo siguiente: "La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, porque si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquél que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y por consecuencia regulares, legítimos y conforme a la ley". (41)

La seguridad jurídica nos dice que existen leyes como la constitucional, la civil, la penal, la laboral, que nos otorgan derechos y que estos derechos deben ser protegidos, y que nos previenen de ataques peligrosos. Pero si estos llegaran a cometerse, entonces el mismo derecho nos otorga la facilidad o el sistema para hacerlo valer y encontrar su eficacia constriniéndole la voluntad a un infractor o a un violador de la norma, después de que éste ha sido oído y vencido en juicio.

[41] PRECIADO, Hernández Rafael. Lecciones de Filosofía de Derecho. p. 233

En tal forma que el hecho de que en el municipio se tenga una facultad conciliatoria, permite a las partes el que voluntariamente puedan hablar y convenir para arreglar sus diferencias. Claro está que la restricción que la legislación establece en la reforma, de no observar los conflictos que no sean constitutivos de delito y de competencia de órganos judiciales, no tiene razón de ser. Delitos, como los de fraude, de abusos de confianza, en donde las personas de alguna manera se conocen, el de amenazas, de injurias y otros que se dan al amparo de una cierta relación que se haya tenido. En estos casos a la sociedad le interesa sobre todo que el vínculo de la comunidad esté más protegido que los intereses individuales. De ahí que resulte lógico, que a través de una instancia conciliatoria como la prevista se resuelva el conflicto más rápidamente y la sociedad no se ponga en peligro alguno que llegara a perjudicarla o dañarla de alguna manera.

Así, se conservaría la seguridad jurídica del ciudadano con mayor rapidez, aún si en algún momento se agotara la instancia conciliatoria no solamente de los particulares, sino también de sus abogados.

Desde otra perspectiva, la atribución que hay que subrayar es sin duda el hecho de conocer de las faltas administrativas y calificarlas imponiendo las sanciones correspondientes. Lo anterior, con el previo derecho de audiencia y, claro está, que esta es una de las situaciones en donde encontramos demostrada la

autoridad, dada que en base a la convicción que se forme con las pruebas ofrecidas, podrá el conciliador, calificar debidamente la falta, y sancionarla de acuerdo como ordena la propia ley.

Esta autoridad tiene, además, facultades para expedir constancias, las cuales poseen valor probatorio definitivo, y dado el caso, podrá apoyar a la autoridad municipal en la conservación del orden público y rectificar los daños que se causen a la propiedad municipal.

Así tenemos que, en general las atribuciones actuales van a ser un desarrollo de las que tenía el juez calificador, y que con la nueva reforma se le dió una atribución más amplia al oficial conciliador y calificador.

4.3. REQUISITOS PARA SER OFICIAL CONCILIADOR Y CALIFICADOR.

En lo que anteriormente era el juez calificador, ahora en el artículo 108 reformado de la Ley Orgánica Municipal, establece los requisitos que se requieren para ser oficial conciliador:

ARTICULO 108. Para ser oficial conciliador y calificador se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos con residencia efectiva en el municipio de que se trate de por lo menos tres años anteriores al día de su designación.

2. No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito internacional.

3. Gozar públicamente de buena reputación y ser persona proba, de buena conducta, de reconocida honorabilidad y con ascendiente entre sus vecinos.

4. Tener escolaridad mínima de nivel primaria y ser mayor de 21 años. [42]

El hecho de ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, nos obliga a hablar de la nacionalidad, toda vez que son ciudadanos de la República Mexicana, aquellos que tengan la calidad de mexicanos y que hayan cumplido 18 años de edad y tengan un modo honesto de vivir (artículo 34 de la constitución).

[42] Gaceta de Gobierno, p. 2

Ahora bien dice el artículo 30 de nuestra constitución que la calidad mexicana se adquiere por nacimiento o por neutralización; estas situaciones, consideramos, son de gran importancia, ya que la nacionalidad va a establecer un vínculo político y jurídico entre el individuo y la bandera o el suelo que lo ve nacer. Y el extranjero, en su caso, no podría adecuarse a los intereses y los valores de una región, pues, en un momento determinado, tendría inclinación en favor de aquella tierra que lo vio nacer o aquella sangre de procedencia extranjera, a los cuales pueda someterse.

El maestro Carlos Arellano García nos habla de estas situaciones al establecer algunas de las características de la nacionalidad diciendo:

"1. Darle a la nacionalidad la calidad de vínculo político, provocará una necesaria confusión con la ciudadanía con la que siempre hay una vinculación política...

2. Por otra parte la expresión vínculo jurídico es demasiado amplia, pues hay vinculación jurídica entre el individuo y el estado, cuando se establece un impuesto, cuando se celebra un contrato de compra-venta, cuando se otorgue una concesión, cuando se impone una persona;

esta vinculación, nos conduce directamente a una relación jurídica que se establece entre la persona y la tierra que lo ve nacer.

3. La vinculación jurídica, lógicamente se establece entre las dos personas: No obstante es posible, establecer una vinculación jurídica entre personas físicas y morales y el estado, derivadas de ciertas situaciones, por ejemplo, el nacimiento, principalmente el nacimiento acaecido aborde un buque nacional, la importación de artículos extranjeros o la exportación de objetos nacionales...

4. De una manera original y derivada, es la forma original, la primera, en como se tiene esa sumisión a la bandera nacional y, la originaria cuando se obtiene por naturalización, y esta surge cuando se obtiene derecho a ella por el derecho de sangre o del suelo". [43]

Realmente, el hecho de ser mexicano, le va a permitir la calidad de ser un ciudadano mexicano y debemos también hacer notar

[43] ARELLANO, García Carlos. Derecho Internacional Privado p. 100 y 101

que lo que busca la nueva legislación es que el oficial conciliador este consciente, haya vivido dentro de la comunidad a la cual ha de administrarle justicia dentro de las limitaciones previstas.

Así, deberá tener una residencia efectiva en el municipio de que se trate cuando menos de tres años anteriores a su designación, por lo que puede saber y entender las costumbres al modo del lugar.

El hecho de que no haya sido condenado por delito intencional, . . . esto es, que tenga honradez en su conducta y que haya sido honorable para la sociedad y, por lo tanto, se observe buena conducta y goce de buena reputación.

Sobre estos aspectos, el maestro Marco Antonio Díaz de León, nos explica el concepto de probidad en las siguientes palabras: "La palabra prueba trae su etimología como según unos, de adverbio probe, que significa, honorablemente por considerarse que obra con honradez el que prueba lo que pretende; o según otros, la palabra probandum, que significa recomendar, aprobar, experimentar, patentizar, hacer te, según expresan varias leyes del derecho romano". [44]

El que conduce y obra con honradez, el que pretende probar su buena conducta obra de manera proba. En este sentido se ha establecido la idea de las fracciones 2 y 3 del artículo 108 de la ley orgánica municipal que señalan los requisitos para ser oficial

[44] DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Tratado sobre las pruebas penales p. 31

conciliador calificador, y ésto es, perfectamente entendible.

Ahora bien, hay una situación que señala la fracción tercera: que debe contar con ascendiente entre sus vecinos. Esta concepción puede entenderse como que los vecinos lo acepten ampliamente, o puede entenderse la necesidad de que tenga algún ascendiente, ésto no se refiere a familiar, sino a prestigio social.

Por otro lado, en lo que es el punto principal de nuestra tesis, que nos parece criticable totalmente, es en derecho de que si el conciliador tiene una gran importancia no solamente para desahogar el enorme trabajo que tienen los tribunales, los agentes del ministerio público para resolver los problemas de la comunidad, es sin duda la inconveniencia del requisito que establece de la fracción cuarta en lo que se refiere a la escolaridad y la edad. Tal vez el ser mayor de 21 años lo coloque en una situación de cierta madurez que le permita de alguna manera tener una visión panorámica y establecer un criterio uniforme. Pero de una escolaridad mínima de primaria, no debe estar completamente fuera de lugar, entendemos que hay partes en el Estado de México, en donde la situación cultural muestra demasiado atraso, y existe una gran carencia de profesionales en derecho debidamente titulados; pero ésto no debe constituir un impedimento para buscar y encontrar a alguien realmente competente para desarrollar una función tan importante como es la conciliación entre las partes, así como la calificación de faltas administrativas.

Y aún más, esto significa un retroceso evidente respecto de los anteriores requisitos para los jueces calificadores, en donde el artículo 12, fracción tercera del reglamento de los juzgados calificadores principalmente para cada uno de los municipios, se establecía que debían tener título de licenciado en derecho o ser pasante de una disciplina o bien tener los conocimientos y experiencias suficientes al criterio del presidente municipal, previo examen que al efecto se practicará; así, la misma legislación establecía tal posibilidad para una persona que no fuera licenciado en derecho, pero que tuviera la habilidad de conciliar los intereses debido a su gran amistad con la comunidad. Pero el hecho de que ni siquiera se requiera un examen de experiencia o alguna otra situación análoga, hace que la importancia del oficial calificador vaya a comprometerse, y traducirse por consiguiente, en una pésima administración de justicia municipal.

4.4. FUNCION CONCILIADORA.

A pesar de que el primero de los derechos formales que utiliza la conciliación para el arreglo de los conflictos fue la administración de la falta de policía y del gobierno, dentro de los jueces calificadores y los hoy llamados oficiales conciliadores y calificadores, por lo regular no se levanta una acta administrativa, no se hacen declaraciones, siendo que pueden

seguirse ese juicio, de alguna manera sumárisimo, que puede resolver conflicto entre las partes.

Luego otro de los derechos que le dieron más auge a lo que es la conciliación y la administración de justicia, sin lugar a duda fue en la administración de justicia laboral; luego esta situación se ha extendido al plano de los asuntos civiles, obligando a las partes a realizar una etapa conciliatoria para poder dirimir los conflictos expeditamente.

El maestro Pallares cuando nos habla de la conciliación nos explica: "El diccionario la define como la avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase, tiene lugar entre partes que disciernen acerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales uno trata de entablar un pleito con la otra. La definición no es exacta porque puede haber conciliación cuando las dos partes quieran demandarse mutuamente y no sólo cuando una de ellas lo pretenda. Se ha ésto dicho porque algunas legislaciones permiten las diligencias de conciliación, aún ya promovido el juicio. En nuestro derecho, sólo se exige la conciliación previa en la justicia laboral establecida en el artículo 123 constitucional. El nombre mismo de Junta de Conciliación y Arbitraje hace referencia a ello. No pueden conocer dicha junta del juicio laboral propiamente dicho, sin agotar antes los procedimientos de conciliación...

También cabe señalar las diferencias que distingue a la

conciliación de la transacción. Para que haya transacción es indispensable que haya sacrificios recíprocos de las dos partes en la concerniente a los derechos o pretensiones sobre lo que disputan y por los cuales es posible un juicio futuro o tiene su causa el que ya existe. En cambio la conciliación no requiere tal sacrificio. También tiene lugar la transacción cuando una de las partes reconoce plenamente las pretensiones de su contraria. Lo propio de la conciliación es que con ella se evita un pleito futuro o se termina uno presente por avenencia jurisdiccional del conciliador". [45]

Cuando establecimos que el derecho es necesario para la sociedad y darle permanencia a su organización, vemos que la pronta y expedita administración de justicia, exige rapidez, y que todos los juzgados, imparten justicia en los términos y plazos que la misma ley establece.

Así, el artículo 17 de nuestra constitución, facilita el establecimiento de juzgados, pero ordena en forma rápida y expedita de administración de justicia de los parámetros principales para poderla realizar.

Podemos observar así, la destacada importancia que adquiere la función que cumple el oficial conciliador, en cuanto con ella contribuye significativamente el mantenimiento de la organización social, al disminuir, por la vía de conciliación, el volumen de

[45] PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. p. 167 y 168

conflictos, cuyo crecimiento afectará la buena marcha de la sociedad y la tranquilidad de la vida ciudadana municipal.

4.4.1. SITUACION DE LAS PARTES.

La ley orgánica municipal del Estado de México, solamente hace alusión al establecimiento de los nuevos oficiales conciliadores y en el artículo 110 establece que, para realizar sus atribuciones, cada ayuntamiento determinará la forma y organización correspondiente. En la presente tesis hemos escogido al municipio de Ecatepec de Morelos, para establecer nuestro propio marco de referencia.

Tenemos que el reglamento de los juzgados calificadoros para el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, seguirá rigiendo hasta en tanto no surga un nuevo bando municipal o un nuevo reglamento que cambie, de principio, el nombre de juez calificador a oficial conciliador y otras disposiciones menores.

Para iniciar la conciliación, el oficial está obligado a darle seguridad jurídica a las dos partes, una, al atenderle su derecho y a tratarlo de arreglar y a la otra, al oírlo en juicio, antes de dictaminar cualquier medida dentro de sus facultades o atribuciones.

El oficial va a mandar a citar a las partes para que comparezcan ante él, y en caso de que una de las partes no quiera, el oficial va a ejercer los medios de apremio que le permite el artículo 40 del reglamento del municipio de Ecatepec de Morelos y que consiste en una amonestación; una multa, un arresto por 24 horas o el auxilio de la fuerza pública para el efecto de que presente la policía preventiva et que es requerido para declarar.

Los citatorios que se pueden emitir por parte de conciliador, también tienen imperio jurisdiccional por lo cual la población está obligada a comparecer.

4.4.2. COMPARECENCIA VOLUNTARIA DE LAS PARTES.

Suele suceder que ambas partes, en el momento en que surge la discusión sobre la falta administrativa o sobre cómo arreglar sus diferencias, pueden presentarse ambas ante el oficial calificador y éstas van a tener en principio el derecho que les confiere el artículo 19 del reglamento para el municipio de Ecatepec de Morelos, el que consiste en:

ARTICULO 19. La persona que se presente, o sea representada ante un juez calificador acusado por la comisión de una infracción o falta administrativa, tiene derecho a

nombrar a una persona que le asista en su defensa.

El juez fijará un término de dos horas al infractor presunto para escuchar lo que en su defensa manifieste; en este mismo plazo deberá presentarse el defensor solicitado por el infractor, en caso de que el presunto infractor solicite una prórroga de aquel lapso, el juez resolverá en consecuencia, procurando que la audiencia no se difiera más de tres horas.

Ante el plazo vencido para la celebración de la audiencia del presunto infractor esperará en el local del juzgado, o podrá ser autorizado por el juez para retirarse y presentar su defensa en el plazo señalado amonestándolo con la sanción correspondiente, en caso de desacato a la orden de presentación". [46]

Nótese que la garantía de defensa que la seguridad jurídica brinda a todo individuo, va a estar presente en el momento en que se radique la causa de investigación y las partes o especialmente a aquel a quien se le está imputando una falta, pueda nombrar

[46] Compendio de Leyes y Reglamentos Municipales de Ecatepec de Morelos. p. 93

inmediatamente un defensor o algún perito en derecho debidamente legalizado, para que lo asista y pueda éste gozar de la asesoría jurídica suficiente que le permita ejercer completamente su derecho de defensa.

4.4.3. COMPARECENCIA A PETICION DE PARTES.

En principio, la oficialía calificadora, podrá tener conocimiento de una falta administrativa, a través de los particulares, o incluso a través de la policía preventiva, la cual tiene la posibilidad de que en una situación de falta flagrante, pueda detener a la persona y presentarla ante el oficial calificador. En todos estos casos, el oficial está obligado a impedir los malos tratos, los abusos de palabra, de obra, de incomunicación, exacción o coacción moral, en agravio de los presentados y personas que comparezcan ante el juzgado a su cargo; de ahí, del oficial conciliador y calificador, tendrá la función también de respetar no solamente los derechos humanos y naturales del hombre, sino también hacer que todo el personal los respete.

Así, cuando una parte va a quejarse con el oficial, éste va a tener la obligación de oírlo y necesariamente de citar al que se le imputa una falta para el efecto de tratar de conciliar a las partes para llegar a un arreglo o imponer las sanciones respectivas.

4.4.4. FLAGRANCIA DE CONDUCTA ANTISOCIAL.

Para entender lo que es la flagrancia, necesitamos tomar en cuenta el concepto de flagrante delito; situación de la que el código federal de procedimientos penales, establece una de las definiciones más amplias al respecto.

Así dice el artículo 153 del código de procedimientos penales:

ARTICULO 153. Para los efectos de la fracción primera del artículo anterior, se entiende que el delincuente es aprehendido en flagrante delito no sólo cuando es detenido en el momento de estarlo cometiendo, sino cuando después ejecutando el hecho delictuoso el inculpado es perseguido materialmente, ó cuando en el momento de haberlo cometido, alguien lo señala como responsable del mismo delito, y se encuentra en su poder el objeto del mismo, el instrumento con que aparezca cometido o huella o indicios que hagan presumir fundadamente su culpabilidad. (47)

[47] Código de Procedimientos Penales. p. 321

Hay que hacer notar, que la flagrancia solamente procede cuando se está cometiendo la falta o cuando uno es materialmente perseguido. Esto quiere decir que si logra la fuga, entonces la policía preventiva ya no puede presentar al infractor ante el oficial conciliador alegando flagrancia.

Debemos también tomar en cuenta lo que dice el código de procedimientos penales, si en algún momento, en el lugar de la falta, aparece el infractor y alguien lo imputa o lo acusa categórica y directamente, entonces, también se produce el efecto de la falta flagrante, y éste puede ser detenido, con la obligación de quien practique la detención de ponerlo a inmediata disposición del oficial conciliador y calificador.

4.5. CALIFICACION DE FALTAS ADMINISTRATIVAS.

El oficial conciliador, una vez que no ha logrado resolver inmediatamente el conflicto de intereses, entonces deberá imponer una sanción, que puede llegar hasta un arresto de treinta y seis horas y que éste lo va a implementar en los siguientes términos:

4.5.1. RESOLUCION DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS.

Existen varias reglas para que el oficial pueda formarse un criterio que sea suficiente para dictaminar. Especialmente el juez,

ahora el oficial, podrá llamar a testigos. El acusador o denunciante y el infractor podrá presentarlos también. Incluso podrán hacerse las pericias y desahogarse en audiencia las pruebas ofrecidas ante el oficial conciliador y calificador, dándole la posibilidad de establecer un criterio suficiente que le permitan resolver, incluso, como veremos en el inciso 4.5.5, puede remitir a una autoridad competente cuando se presenten menores de edad, o haya comisión o delito, lo que hará ante el ministerio público como veremos adelante.

Así, el juez calificador para dictar su resolución, debe también encontrar el principio de legalidad. Esto es que atienda básicamente a lo establecido en la ley orgánica municipal y los bandos municipales vigentes, además del mismo reglamento de jueces calificadores, para que su resolución encuentre, la debida fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, para que la situación jurídica del infractor pueda ser cambiada con toda la legalidad posible.

Ahora bien, dice el artículo 32 del reglamento, en términos generales, que el juez calificador al dictar su resolución lo hará sin perjuicio de las síntesis que se registra en el libro correspondiente, de tal forma que deberá expresar motivos y fundamentos para la misma, así como las causas en que funde la responsabilidad del infractor en su caso y la fracción aplicable. Así, todo ese concepto de fundamentación y motivación además de que

guarde los requisitos esenciales del procedimiento, serán parte de ese principio de legalidad que se busca en la actuación de los entes administrativos para conllevar debidamente lo que es la seguridad jurídica en la administración de justicia.

Al respecto, el artículo 14 constitucional, en su párrafo segundo, establece lo siguiente: "Nadie podrá ser privado de su libertad, de su vida o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicios seguidos de tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", luego por su parte 16 constitucional establece: "Nadie en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud del mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motiva la causa legal del procedimiento". [48]

En tal forma, al igual como lo obliga necesariamente el artículo 32 el reglamento de los juzgados calificadoros para el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, todo lo que es la resolución de la falta administrativa debe de notificarse en principio por escrito, como lo señala la constitución, en donde el calificador funde y motive la causa legal por la cual impone la falta o la resolución de la falta y la sanción.

Para entender bien estos dos conceptos fundamentales del principio de legalidad, como son la fundamentación y motivación, el maestro Ignacio Burgoa nos ayuda con la siguiente explicación: "La [48] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.13-14

fundamentación legal de la causa de procedimiento autoritario consiste en que los actos que origine la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, pueden basarse en una disposición normativa general, es decir, que éste prevea la situación concreta por la cual sea procedente realizar el acto de la autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobierno una molestia en los bienes jurídicos al que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades solo puede hacer lo que la ley les permite..."

"La motivación de la causa legal de procedimiento implica que existiendo una norma jurídica, al caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario y de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley". [49]

En tal concepto, todo es contexto de lo que es la resolución de las faltas administrativas que va a tener que ceñir a guardar en principio las formalidades esenciales del procedimiento señalado en el reglamento, luego, en el momento en que emite su resolución ésta tendrá que ser por escrito en donde deba fundamentar a través de la

[49] BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. p. 604

legislación que le permita actuar y motivar, ésto es, a través de la legislación que le permita actuar y motivar, ésto es a través de las pruebas ofrecidas para establecer su criterio, emplearlos en el caso concreto plantearlo e identificarlo totalmente a la norma que está aplicando su resolución, para que ésta tenga una verdadera validez legal".

4.5.2. SANCIONES.

Notamos como una de las funciones de lo que es el oficial conciliador en el Estado de México, es la de calificar las faltas administrativas por tener la facultad de consideración de faltas, pues, es en este momento en donde para tener un criterio de calificación, se requiere de esta habilidad o de ese conocimiento de derecho; es de nuevo donde podemos elevar una nueva crítica, en el sentido de la escasa preparación exigida al oficial conciliador y calificador por lo que consideramos que se requiere que el conciliador cuando menos sea un pasante de derecho, que tenga la preparación suficiente para saber el por qué de las sanciones y pueda imponerlas correctamente, de lo contrario la importancia del conciliador podría deteriorarse y podrían saturarse enormemente los tribunales que imparten justicia.

Para establecer el concepto de sanción, es necesario recurrir a la constitución, toda vez que esta idea parte de la constitución federal, la cual, en su artículo 21, en la parte que nos

corresponde dice: "...competete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policías, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas.

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente de un día de ingreso" (50)

Debemos tomar en consideración que lo que anteriormente eran los jueces calificadores y actualmente son oficiales conciliadores y calificadores, el concepto de sanción proviene directamente de la idea del artículo 21 constitucional establece, así los límites de la sanción deberán ser una multa por un lado o un arresto de los cuales pasaremos a hablar.

4.5.2.1. MULTA.

Una definición de lo que la multa es, nos lo ofrece el maestro Rafael de Pina en la siguiente definición: "Es la sanción (50) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 12

pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, en beneficio del estado o cualquier entidad oficial que se encuentre autorizada para imponerla. En el orden jurídico puede considerarse como una corrección disciplinaria, como una sanción gubernativa, como una pena y en relación con el derecho privado, como una cláusula puesta en un contrato como sanción de un eventual incumplimiento.

Si el autor de una infracción castigada con multa, es jornalero u obrero, no podrá ser sancionado con multa mayor que el importe de su jornal o sueldo de semana, según el artículo 21 constitucional, esta misma constitución, prohíbe expresamente en todo caso la multa excesiva". [51]

La imposición de la multa, evidentemente, que tiene sus propios límites. Más aún, la misma constitución federal hace una prohibición expresa a lo que se considera la multa excesiva. De la anterior, solamente las autoridades administrativas, en primer instancia, tendrán esa facultad económica coactiva para establecer la aplicación de una multa. Claro está que las autoridades judiciales como las civiles y las penales, incluso el agente del ministerio público, puede, en un momento determinado, establecer una multa como medida de apremio en contra de aquel que ha desobedecido alguna de sus ordenes, pero, básicamente quien ha de cobrar o hacerla coactivamente efectiva, será sin duda una autoridad administrativa como es el caso del oficial conciliador.

[51] PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho. p. 238

corresponde dice: "...compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policías, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas.

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente de un día de ingreso" [50]

Debemos tomar en consideración que lo que anteriormente eran los jueces calificadores y actualmente son oficiales conciliadores y calificadores, el concepto de sanción proviene directamente de la idea del artículo 21 constitucional establece, así los límites de la sanción deberán ser una multa por un lado o un arresto de los cuales pasaremos a hablar.

4.5.2.1. MULTA.

Una definición de lo que la multa es, nos lo ofrece el maestro Rafael de Pina en la siguiente definición: "Es la sanción [50] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 12

La siguiente jurisprudencia nos amplía ese criterio:

Facultad Económica Coactiva. La suprema corte, en diversas ejecutorias, ha establecido la jurisprudencia de que la facultad económica coactiva no está en pugna con el artículo 14 constitucional y que, por lo mismo, es perfectamente legítima; y que tampoco lo está con el artículo 22 de la carta federal, porque éste dice que no es confiscatoria la aplicación de bienes para el pago de impuestos y multas, y como las autoridades administrativas están facultadas para cobrar esos impuestos y multas, y para aplicar bienes con esos objetos, es evidente que el artículo 22, al hablar de ampliación de bienes para el pago de impuestos y multas, se refería precisamente a la que hacen las autoridades administrativas. (Tomo 20 pág. 355). Amparo Administrativo.- Compañía de Comercio e Inversiones e Industria, S.A. 10 de febrero de 1927. Unanimidad de 8 votos). (52)

(52) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.413.

Este tipo de facultad económica coactiva, la va a tener el oficial conciliador y calificador claro está que va a imponer sus sanciones una vez que el infractor ha sido oído en el pequeño juicio sumario que se lleve a cabo para encontrar la resolución de la falta administrativa.

Ahora bien el artículo 138 de la ley orgánica municipal en el Estado de México cita las siguientes formas de sanciones enumerando en un principio:

1. La amonestación.
2. Multa hasta de 100 mi pesos, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día.
3. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia.
4. Clausura.
5. Arresto hasta por 36 horas, como sanción específica o permuta de la multa que se le hubiese impuesto y no se pagare, siempre que esta no se derive del motivo fiscal.
6. A los concesionarios de los servicios públicos municipales.

a) Multa de 500 mil pesos.

b) Cancelación de la concesión.

7. Pago al erario Municipal del daño causado, sin perjuicio de las demás sanciones que proceda.

Nótese que todas y cada una de estas sanciones, se acoplan a lo establecido en el artículo 21 y 22 de nuestra propia constitución federal y en ningún momento se sobrepasa la legislación o de alguna manera las sanciones que han de imponerse tienen un carácter excesivo.

Así, notamos como la multa podrá ser de 100 mil pesos, excepto del caso del jornalero en donde dicha multa no podrá exceder de un día de su jornal y evidentemente que para las personas no tienen una remuneración establecida por lo que puedan ganar en un día.

4.5.2.2. ARRESTO.

El arresto es la detención legal de las personas ordenadas por autoridad competente.

El arresto procede también como una medida de apremio ordenada por el poder judicial; en tal forma que cuando la persona no acata

las ordenes del juez, éste para hacer cumplir sus determinaciones, puede válidamente ordenarlo en contra de aquel que está incumpliendo su determinación.

Ahora bien, el sentido en que el juez calificador puede ordenar dicho arresto, sin duda, será como una sanción a la conducta que incurre en falta administrativa.

El maestro Eduardo Pallares al referirse al arresto nos explica: "Uno de los medios de apremio de que se valen los jueces para hacer cumplir sus determinaciones en el arresto, consiste en la privación de la libertad en un lugar diverso del destinado a sufrir la pena de prisión y que no exceda de 15 días en la legislación, [anticonstitucional legislación civil] el arresto en el código penal de 1870, consistía también una fracción penal y lo había de dos clases: Arresto mayor y menor, dependiendo de sus...[53]

Nótese que inicialmente el arresto procede como una medida de apremio, pero, por lo que se refiere a la administración de la justicia en las faltas administrativas, el arresto significa una sanción, de ahí que el calificador podrá imponerlo, siempre que no vaya más allá de las 36 horas, como ya lo habíamos fundamentado en el inciso anterior.

[53] PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. p.105

4.5.3. AMONESTACIONES.

Una de las formas a través de las cuales el calificador puede ejercer la facultad de sancionar es la amonestación. Esta es una de las sanciones más leves en la que no hay privación de libertad y tampoco un pago pecuniario, sino lo que existe es una prevención verbal o escrita la que observa y separa la conducta infractora.

El maestro Roberto Abwood al hablarnos de las amonestaciones, nos explica: "Es la prevención judicial que se hace a alguno para que haga algo en el cumplimiento de la ley, o que no haga alguna cosa que la misma ley prohíbe". (54)

Nótese que esto, es sin duda una de las más leves sanciones que puedan haber, y que pueden ser utilizadas al criterio del calificador, a efecto de dividir controversias leves entre el público o el ciudadano, e incluso, los mismos ciudadanos cuando solicitan la intervención del conciliador, lo pueden hacer de situaciones graves particulares que no atañen la intervención oficiosa del agente del ministerio público en los casos de algún delito.

4.5.4. IMPROCEDENTES.

Fuera de las sanciones citadas anteriormente, cabe señalar las

(54) ABWOOD, Roberto. Diccionario Jurídico p. 24

contenidas en el artículo 138 de la ley orgánica municipal. Una de estas, será causa de improcedencia en la imposición de la sanción. Incluso, el calificador, en el desempeño de sus funciones deberá llevar los llamados libros de gobierno, en los que asienten no solamente las fechas y horas, nombres, edades y domicilios de los infractores y quejosos, sino también las circunstancias de procedimiento y su resolución, constancias de notificación, inventarios, y registro de su correspondencia, y debe llevar aparte otros libros llamados de arrestos, para el efecto de ir computando el tiempo en que se ha de cumplir con sus sanciones.

Una sanción es improcedente totalmente, cuando el infractor no ha sido oído por el calificador o en términos generales que éste no guarde las formalidades en el procedimiento de la función conciliatoria; en un momento determinado no se le haga saber por escrito en donde funde y motive la causa legal de su actuación, como es el llamado principio de legalidad del que hablamos al inicio de este capítulo.

4.5.5. REMISION A LA AUTORIDAD COMPETENTE.

Otra de las funciones importantes que pudiésemos señalar al oficial conciliador y calificador, es el hecho de poder canalizar a los quejosos o infractores a la autoridad correspondiente si en su caso el conciliador considera que el asunto no llega a ser de su

competencia.

Decíamos que en los delitos que se persiguen de oficio, el calificador va a tener la obligación de remitirlos al agente del ministerio público, debido al carácter público del derecho penal; luego, debemos de tomar en cuenta que puedan existir problemas de sanidad o de algún otro en que una autoridad distinta esté involucrada, razón por la cual, el conciliador debe remitirse y debe aconsejar al quejoso, sobre la manera y la dependencia en donde puede presentar su queja y el lugar en donde se va a resolver.

Así, consideramos que la importancia del conciliador no solamente se va a limitar a tratar de arreglar las diferencias entre los particulares, sino que también va a dar la posibilidad de ser un asesor o un informador jurídico para las personas para que según proceda pueda remitirlos con la autoridad correspondiente en los casos que así se requiera. De ahí, que es absurdo pretender que una persona que sólo tenga educación primaria, pueda tener el conocimiento y el criterio amplio para poder satisfacer completamente las necesidades y requisitos exigidos para un puesto tan importante como el de un oficial conciliador y calificador.

C A P I T U L O V

**AUSENCIA DE LA FUNCION DE OFICIALES
CONCILIADORES Y CALIFICADORES**

C A P I T U L O V

AUSENCIA DE LA FUNCION DE OFICIALES CONCILIADORES Y CALIFICADORES

Es necesario notar que por lo que respecta a los municipios en el Estado de México, existen algunos tan pequeños que han descuidado un poco lo relacionado a la prestación de un servicio tan importante como es la conciliación de los intereses de una sociedad y la calificación de las faltas administrativas que la misma ciudadanía pueda cometer. Consideramos de urgente necesidad el que se legisle en los bandos municipales la estructuración del nuevo oficial conciliador, en los municipios en que no lo haya, ya que es la importancia judicial y social de los oficiales conciliadores calificadores en los municipios del Estado de México.

5.1. ANALISIS DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE MEXICO, QUE CUENTAN CON OFICIALES CONCILIADORES Y CALIFICADORES.

Si observamos el capítulo IV, veremos que hemos utilizado como muestra básica la estructuración del juez calificador ahora oficial conciliador y calificador, la legislación del municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

Así, Ecatepec, es uno de los municipios que destaca por su gran importancia, lo que le da legitimidad al intento de darle, a la sociedad, la fluidez necesaria para el arreglo pacífico de las contiendas de intereses que se generan en la sociedad.

Otro municipio de mayor importancia aún es el de la capital del Estado, nos referimos a Toluca, si bien es cierto que su bando municipal no señala con exactitud la posición del juez calificador o del oficial regulador, sí establece la idea de que la implementación de los bandos municipales quedará a cargo de lo que es el ayuntamiento.

En tal forma que el artículo 127 del bando municipal del municipio de Toluca, al hablar de los recursos que se pueden interponer en contra de autoridades municipales, establece como autoridades al ayuntamiento principalmente.

Dicho artículo 127 expresa:

"Los recursos son los medios, por virtud de los cuales, se impugnan los acuerdos y actos administrativos que dicten las autoridades municipales con motivo de la aplicación del presente bando, reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas emanadas de

Nótese que en ningún momento se está estableciendo la posición de lo que es el juez calificador.

Pero, por lo que se refiere a las faltas administrativas, contempladas en el artículo 93 del bando del municipio de Toluca, se nota claramente que la disposición contenida en el artículo 127 que hemos transcrito al hablar del ayuntamiento y autoridad municipal se refiere expresamente al juez calificador o al oficial conciliador, todo ésto en virtud de que el artículo 93 establece las faltas administrativas, que incluye, de modo general, las siguientes:

1. Ingerir bebidas alcohólicas.
2. Organizar peleas de perros.
3. Alterar el orden público.
4. Realizar necesidades fisiológicas en la vía pública.
5. Inhalar sustancias volátiles.
6. Hacer pintas en las fachadas.
7. Romper banquetas y pavimentos.
8. Tener granjas o corrales destinados a la ganadería mayor en zonas urbanas que causen molestias o pongan en peligro la salud del municipio.
9. La carga y descarga dentro del perímetro comprendido entre las calles del centro de Toluca.

[55] Bando Municipal de Toluca.

10. Prohibición de pintar propaganda de carácter público comercial o de cualquier otro tipo.
11. Colocar mantas de propaganda de carácter político comercial o de cualquier otro tipo.
12. Estacionar vehículo en lugares prohibidos.

Es evidente estas disposiciones encierran las faltas administrativas que el ayuntamiento mismo, a través de la autoridad encargada, procederá a evaluar y calificar y desde luego a imponer una multa.

Así, el artículo 102 al artículo 107 del bando municipal de Toluca, va estableciendo la cantidad de multa que se les impondrá a las personas que se les encuentre cometiendo faltas administrativas a los que refiere, en una forma general el artículo 93.

Así, existe la obligación de hacer uso racional de los servicios públicos municipales, el deber de mantener aseado el frente del domicilio o predio de su posesión o propiedad. Es infracción el negarse a vacunar los animales domésticos, fumar en establecimientos cerrados, practicar juegos peligrosos en lugares viables. También la comete el que manejando su vehículo no de preferencia de paso a los peatones, menores, ancianos o inválidos y, en fin cada una de las disposiciones que están citadas a partir del artículo 103 al 107. Paralelamente se señalan variantes de una multa que corresponde a un salario mínimo para lo que es el municipio de Toluca, Estado de México.

Lo que podríamos criticar de este bando municipal, es que en ningún momento se ocupa de aquella disposición constitucional federal, como es la de que se establezcan las formalidades esenciales de un procedimiento. Si habla acerca de quejas y de la imposición de multas, pero no habla del derecho de audiencia y la manera de llevarlo a cabo, por lo que consideramos que una imposición de una sanción administrativa podría dar margen a un amparo federal, en virtud de que en ningún momento se formalizo el derecho a ser oído y vencido bajo procedimiento o juicio.

Ahora bien, otra de las principales legislaciones municipales en el Estado de México es la que corresponde al municipio de Tultitlán, donde el desarrollo industrial es sin duda una de las mayores fuentes de contaminación para el valle de México.

En tal forma que aquí sí existe una vinculación orgánica del juez calificador partiendo de la base que el artículo 35 le otorga.

Dicho artículo 35 establece:

"En la cabecera Municipal, estarán en funciones uno o más jueces calificadores las 24 horas del día y de conformidad con el artículo 44, con la fracción IV de la Ley orgánica municipal, el C. Presidente Municipal, podrá delegar la aplicación de

sanciones a los citados funcionarios siendo facultad de ellos, conocer las infracciones del bando municipal en lo referente al orden público, la moral y las buenas costumbres en la forma y términos del reglamento respectivo, imponiendo las sanciones correspondientes, conforme al tabulador, pero no estarán facultados para condonar multas. El funcionamiento de los juzgados calificadoros estará regido por el reglamento que el efecto se promulgue". [56]

Nótese que este bando municipal ya establece suficientemente el horario al que se ha de someter el juez calificador y señala una obligación precisa para que exista éste durante las veinticuatro horas del día. Y además, se señala también una relación de participación legislativa, como es la aplicación supletoria de la ley orgánica municipal, la cual evidentemente que ya señala un procedimiento a seguir y que en determinado momento será la forma en que deben aplicarse las faltas e infracciones que menciona el artículo 39 del bando, las que consisten básicamente en amonestaciones, multas, suspensión temporal o cancelación del permiso, y si son servicios concesionados, la suspensión o cancelación de tal concesión y multas respectivas.

[56] Gaceta de Gobierno. Cabildo de Tultitlán. p. 34

Es evidente que los bandos municipales no contienen una procedimentación suficiente, lo que hace que nos unamos a la propuesta de administración de justicia estatal, así como el ejercicio de un poder legislativo estatal sobre los municipios.

Consideramos debe existir una legislación estatal, ya que los estados cuentan con ese poder legislativo que les da ese derecho, mientras que el ayuntamiento no responde muy suficientemente a la idea de la división del poder por su propia estructura organizativa, basada en el Presidente Municipal, regidores y síndicos que forman parte de una estructura de poder, la cual solamente va a concentrar el poder ejecutivo, sino también el legislativo, a través de los bandos, e incluso en muchas de las ocasiones hasta el judicial.

Así notamos que en cada una de las legislaciones municipales, se establecen una serie de prohibiciones en unos, que se establece como una falta administrativa todo lo que se considere como tal, como es el caso del bando del municipio de Netzahuatlcoyotl, el cual en sus artículos 105, 106 y 107 dice a la letra:

ARTICULO 105. "Los juzgados Calificadores son los órganos competentes para calificar y sancionar las faltas, infracciones, previstas en el presente bando y en los reglamentos respectivos.

ARTICULO 106. "Se establecen los juzgados calificadoros suficientes que trabajen las veinticuatro horas del día y serán atendidos por el número de jueces, como secretarios y personal que se requiera, de acuerdo con el presupuesto de egresos que apruebe el ayuntamiento.

ARTICULO 107. Para ser juez calificador deberá estarse a lo establecido en el reglamento de los juzgados calificadoros.

Y además los artículos 108 y 109 dicen:

ARTICULO 108. Se considera infracción toda acción u omisión que contenga la facultad contenida en este bando, reglamento, disposiciones y circulares administrativas que emita el ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 109. Las infracciones cometidas por menores de edad serán causa de amonestación al infractor y dependiendo de la gravedad de la infracción, se citará a quien ejerza la patria potestad o será

puesto a disposición del consejo tutelar para menores". [57]

El hecho de que el artículo 108, establezca que se considera una infracción toda acción u omisión que contravenga las facultades contenidas en el bando, reglamento, disposiciones y circulares administrativas, no solamente es en sí una deficiente administración pública, sino que deja en Estado de indefensión total al ciudadano que no está pendiente de las circulares o disposiciones que emita el ayuntamiento. A mayor abundancia puede haber tantas circulares que en un momento pueda organizarse la codificación de las mismas y se venza con ésto la posibilidad de saber las reglas a las cuales la sociedad debe de atenderse y la manera como se puede, ejercitar los derechos que en dichas reglas puedan estar contenidos.

Así, tenemos que será necesario que exista un concenso estatal, y que la misma legislatura de los estados, defina claramente a los bandos municipales como simples ordenamientos que organicen internamente al ayuntamiento, pero que en ningún momento se hable de la relación gobernante-gobernado y se deje exclusivamente a la legislación estatal.

Otro caso, es la legislación de Tlalnepantla la cual habla de una forma general de las facultades de la autoridad municipal, de las actividades comerciales, del otorgamiento de licencias de la

[57] Gaceta de Gobierno, Cabildo de Nezahualcoyotl, p.28 y 29.

seguridad pública que proporciona la policía municipal, velando claro está por la seguridad de los habitantes y si establece en sus artículos 38 y 39 la población del juez calificador básicamente.

Estos dos artículos mencionan:

ARTICULO 38. La justicia en materia de falta de policía y buen gobierno se ejerce en el municipio a través de los juzgados calificadores.

ARTICULO 39. Los jueces calificadores deberán velar por la dignidad de las personas que les sean presentadas por la policía preventiva, escuchándolas en su defensa, valorando las pruebas, que en su descargo puedan ofrecer, dictando la resolución con estricto apego a la equidad y a la justicia en los términos de las disposiciones reglamentarias. [58]

A través de esta amplia gama o desorden que está privando en los municipios del Estado de México, notamos como en algunos hay restricciones y se establece suficientemente el derecho del calificador, señalando sanciones, en otros, solamente se dice que actuará conforme a la equidad y la justicia. Por lo que en éste

[58] Bando Municipal de Tlalnepantla p.16

momento es de nuevo necesario hacer de nueva cuenta una evaluación para aquel juez calificador que la ley orgánica municipal permite sea una persona con escasos estudios de primaria, evidentemente que su poder de observación de justicia y de equidad estará muy limitado para la gran función que realiza de conciliación y de calificación el oficial.

5.2. CUADROS COMPARATIVOS.

En los 121 municipios del Estado de México, distribuidos en 16 distritos judiciales, podemos observar que básicamente son seis los que tienen una estructura respecto de lo que es el juez calificador y actualmente oficial conciliador.

El hecho de que se tenga o se pueda brindar la administración de justicia expedita, traerá inmediatamente por consecuencia dos cosas: La seguridad jurídica de la que hablamos en el inciso 4.2 y la permanencia o existencia de la sociedad.

La estructura social más organizada es en la que en principio tiene una larga vida, debido a su propia organización y a que puede esta válidamente realizar, o más que nada conciliar los intereses entre los vecinos del lugar, el hecho de que existan tantas demandas y que estas no sean resueltas inmediatamente, pone al ciudadano en un estado de inseguridad jurídica y por lógica, se

esta contribuyendo a la desestabilización social.

La posición que juega el oficial conciliador para todos y cada uno de los municipios, no solamente ejerce una función orientada a la rápida acción de justicia, conciliando los intereses, sino que apoya a la estructura social, y, por si fuera poco, desahoga de gran carga de trabajo existente en los tribunales del Estado de México.

Del anterior tenemos un cuadro en los municipios del Estado de México, donde básicamente se ha producido la decadencia del juez calificador u oficial conciliador o calificador pese a que su función es de alta importancia. Se requiere, entonces, en forma urgente que en los bandos municipales no se haga una lista enorme, de faltas administrativas o que en un solo artículo se diga que se considera falta administrativa conforme al criterio del calificador.

5.2.1. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Consideramos que las noticias deben darse según el orden en que primero van las malas después las buenas para que se reconcilie el ánimo de las personas. Por eso primero estableceremos las desventajas del actual marco, y el tráfico de facultades del juez calificador, para luego, hablar de las ventajas que éste ofrece.

Inicialmente, por no existir uniformidad* en los bandos municipales, y como decíamos que éstos deben ser de dependencia estatal y no municipal, como cuando se pasa de un municipio a otro, que tal vez pueda estar conurbado, una falta administrativa, como puede ser el pegar publicidad en los postes, debe considerarse como falta administrativa. Por tal razón y ésto, desvincula totalmente a la sociedad, en virtud de mientras lo que en un municipio se considera una falta, y en el otro simplemente no lo es, e incluso estos municipios pueden estar conurbados y, el criterio cambia de una esquina a la otra.

Otra de las desventajas que hemos observado en el transcurso de nuestro estudio, es que puede producirse situaciones anticonstitucionales, en el sentido de que no va existir el suficiente derecho de audiencia para la realización directa de lo que es la administración de justicia por juez calificador. Si tomamos el reglamento estatal, o la ley orgánica estatal esta menciona ciertas disposiciones para que pudieran ayudarnos a establecer debidamente esa garantía de audiencia que prevalece en el artículo 14 Constitucional Federal. En otras palabras, se requiere que se establezcan fórmulas de procedimiento, para el efecto de que exista la posibilidad suficiente de defensa adecuada.

De esta forma, podríamos decir que en lo que es la estructura orgánica Municipal, podría, establecerse en esa legislación, como anteriormente se hacía, un capítulo acerca de la justicia municipal

que estableciera las facultades estatales circunscriptas al municipio de jueces calificadores ahora oficiales conciliadores y calificadores, para el efecto de que no solo tengamos uniformidad en los criterios, sino también para que exista la suficiente seguridad jurídica en el caso.

La desventaja más grande que podemos citar es esa desproporción e incongruencia y el estado de indiferencia en que se puede encontrar el ciudadano en virtud de la no publicidad de la ley y de que existan diversas disposiciones o bandos municipales con distinta concepción de la falta administrativa y la manera de sancionarla y procedimentarla. Esto, definitivamente, es una de las deficiencias que debe atender la legislación del Estado de México.

Ahora bien, por otro lado tenemos las ventajas que puede proporcionar el servicio del juez calificador, actualmente oficial conciliador.

Debemos reconocer la función social de los oficiales conciliadores y calificadores en la imposición y calificación de sanciones administrativas, pero resulta de mayor importancia la otra facultad que tiene dicha institución, como es la de poder conciliar los intereses de los vecinos del lugar que han entrado en conflicto. Sin duda esta es una de las grandes ventajas como es el poder conciliador, del que ya hablamos en capítulos anteriores.

Una de las ventajas principales de esto es que actúan como medio de soporte para el ámbito jurídico, de donde se desprende que el oficial que se encuentra en las oficialías tenga conocimiento de derecho y no se manejen con personas con escasos estudios de primaria; lo anterior en virtud de la importancia tan grande que ha resultado tener el cargo de oficial conciliador, y el hecho de que en algunas legislaciones o bandos municipales se les dé la interpretación de la falta a justicia y equidad; esto es, conforme a su uso de razón. Para esto, se requiere necesariamente de ciertos conocimientos de derecho, indispensables, ya que, como estamos observando, la oficialía conciliadora es sin duda un medio de soporte para la administración de justicia.

Otro de los grandes beneficios que reporta el juez calificador o el actual oficial conciliador y calificador, resulta del hecho de que puede éste intervenir en la solución de conflictos de manera rápida y efectiva; pero, esta situación se ve opacada significativamente por la falta de presupuesto municipal para que cada uno de los municipios pueda existir alguien que tenga la facultad de oír en conciencia y resolver los conflictos de la Ciudadanía a vecindada.

CONCLUSIONES

1. Una de las principales funciones que tiene a su cargo el municipio en el Estado de México es el tratar de llegar más directamente a la ciudadanía para establecer la relación gobernado-gobernante, y que esta ciudadanía pueda expresarse ampliamente ante ese órgano de administración pública, para que sus problemas puedan ser resueltos satisfactoriamente.

2. Es preciso hacer notar que el ordenamiento municipal va a constituirse como medio de soporte para la administración de justicia municipal, como ocurre con el oficial conciliador y calificador del Estado de México. La función que ha de realizar, resulta evidentemente de gran importancia; lo anterior en virtud de que la sociedad para prolongar su vida y realizar sus fines requiere de una organización tal del derecho, que le permita resolver o conciliar sus intereses rápidamente, que su seguridad jurídica sea plenamente respetada; que sus derechos sean inmediatamente resarcidos; y un servicio municipal de gobierno, que debe hacersele llegar a la ciudadanía, en general, de manera expedita que sin duda el servicio de conciliación, de un órgano que tenga la suficiente capacidad para decir y decidir un derecho entre las partes y que su convenio sea elevado a una categoría de conciliación y aceptación expresa de voluntades.

3. Existe una organización estatal que va a contener la división de poder llamada ejecutivo, legislativo y judicial, éste debería ser un poder supremo o superior, arriba de lo que puede ser todo lo que es la organización municipal, en otras palabras, que el municipio responde más que nada a la idea del desglose del poder ejecutivo estatal, para hacer llegar los servicios públicos a la ciudadanía en general.

4. La organización del ayuntamiento a través del cabildo empieza a emerger con los llamados bandos municipales donde éstos sitúan al gobernado en su relación con el gobernante municipal y de acuerdo a su autonomía municipal, esto hace que las llamadas faltas administrativas pasen de una esquina a otra con diferente criterio. Y decimos de una esquina a otra porque, existen ya muchos municipios conurbados que solamente los separa una línea urbana que cruza una calle.

5. En todo lo que se refiere a una reglamentación referida a la relación gobernado-gobernante, que establezca permisos, concesiones, licencias, uso del suelo, etc, etc., además de las faltas y situaciones análogas, debería haber uniformidad a través de una legislatura estatal que puede estar vigente para cada uno de los municipios y que toda esa organización del tribunal superior de justicia de cada uno de los estados, pueda entrar a la organización municipal y tal vez el mismo ayuntamiento cooperar con ésta, y al establecer un cargo dentro del ayuntamiento de oficial conciliador

y calificador.

6. Considero necesario que exista también esa legislación estatal, que señale un procedimiento suficiente que dé la garantía de legitimación procesal, activa y legalidad en la actuación, para el efecto de respetar la garantía de audiencia establecida principalmente en el artículo 14 constitucional, y que a través de la legislación estatal se señale la facultad de aquel a quien se le imputa la falta, para que éste pueda nombrar abogado defensor y se lleve todo un procedimiento, levantamiento de acta y una resolución que sea recurrible y esté sujeta a revisión por un tribunal superior.

7. Lo anterior lo decimos por el alto o la alta importancia de la función del conciliador, ya que resulta evidente que es el órgano del poder ejecutivo que va administrar justicia, por lo que debería estar concentrado dentro de la ley orgánica del tribunal superior de justicia del estado, sólo en tal forma, podrá ser un representante del poder judicial estatal dentro de la organización del ayuntamiento.

8. Por lo que se refiere a la ley orgánica municipal del Estado de México, donde menciona la escolaridad para el personal que ocupara el cargo de oficial conciliador y calificador que dice ser, mayor de 21 años de edad y tener mínimo estudio de primaria, considero que no puede generalizarse para todos los municipios ya

que podría ser aplicable para aquellos municipios rurales, donde su población y medio de educación es mínima, pero sin embargo para los municipios de alto índice de población urbana deberían ocupar estos puestos personas a nivel profesional, para poder brindar una asesoría legal fundamental hacia la ciudadanía.

9. Considerando la importancia de las mencionadas oficinas conciliadoras y calificadoras, en donde se ventilan asuntos de gran importancia para la ciudadanía, se hace necesario espacios amplios, mobiliario y personal capacitado para la atención expedita de la comunidad.

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA, Romero Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A. 1990.

ADWOOD, Roberto, Diccionario Jurídico, México, Libazan 1982.

Apéndice Publicado en 1957, Segunda Sala, Tesis 414.

ARELLANO, García, Carlos. Derecho Internacional Privado, México, Editorial Porrúa, S.A., 2ª Edición.

Bando Municipal de Tlalnepantla 1991.

Bando Municipal de Toluca, Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México.

BARRON, de Morán Concepción. Historia de México, México, Editorial Porrúa, S.A. 10ª. Edición 1973.

BRAVO, Ugarte José. Compendio de Historia en México, México, Editorial Jus. 9ª. Edición 1965.

BURGOA, Ignacio. Las garantías individuales, México, Editorial Porrúa, S.A. 9ª. Edición 1975.

COLIN, Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, México, D.F. Editorial Porrúa, S.A., 3ª. Edición 1974.

COLIN, Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. México, Editorial Porrúa, S.A. 3ª. Edición. 1974.

Compendio de Leyes y Reglamentos Municipales. México Ayuntamiento, Constitucional de Ecatepec de Morelos, Estado de México. 1985-1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, S.A. 89 Edición 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Prisma 1922.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Prisma, 1991.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, México. Comisión Estatal y Federal 1987.

Código de Procedimientos Penales, México, Editorial Cajica S.A. 2ª. Edición.

CUE, Canovas Agustín. Historia Social, Economía de México, 1521-1854. México. Editorial Trillas 2ª. Edición 1967.

DIAZ, de León Marco Antonio. Tratado Sobre las Pruebas Penales. México, Editorial Porrúa, S.A. Edición 1988.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S.A. 18ª. Edición. 1989.

Gaceta de Gobierno. 1992 dada en la Sala de Cabildo del Palacio Municipal de Tultitlán de Mariano Escobedo, Estado de México.

Gaceta de Gobierno. expedida en la sala de cabildo del Palacio Municipal de la ciudad de Nezahualcoyotl, Estado de México, 1991.

Gaceta de Gobierno. Periódico oficial del Gobierno constitucional del Estado de México, Toluca de Lerdo, México, 15 de Mayo de 1991.

Gaceta del Gobierno. Periódico oficial del Gobierno constitucional del Estado de México, Toluca de Lerdo, Viernes 13 de Marzo de 1992.

GARCIA, Pelayo Gross Ramón. Diccionario Ilustrado Larousse, Editorial Larousse, 1981.

GARCIA, Pelayo I. Ramón. Diccionario Ilustrado Larousse, México, Editorial Larousse, 1981.

GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. México, Editorial Porrúa, S.A. 13ª. Edición 1985.

HERNANDEZ, Sánchez Alejandro. Los Derechos del Pueblo Mexicano. Las Cortes de Cadiz México, Editorial del Gobierno de Aguascalientes, 1ª. Edición 1979.

KÖHELER, José. El Derecho de los Aztecas, México, Ediciones de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 4ª. Edición 1924.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

MACIAS, C. Beta del Carmen. Cronología Fundamental de la Historia de México. México, Editorial Magisterio 1970.

MONTAÑO, Agustín. Manual de Administración Municipal. México, Editorial Trillas 3ª. Reimpresión 1987.

NAPOLI, Rodolfo A. Conciliación y Arbitraje, México, Enciclopedia Jurídica Omega, Tomo III, 1967.

NORDASE, José. Elementos de Sociología, México, El Selector, 1989.

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, México, Editorial Porrúa, S.A. Décima Quinta Edición 1983.

PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, S.A. 2ª. Edición 1970.

PRECIADO, Hernández Rafael, Lecciones de filosofía de derecho.
Editorial Jus, 10ª. Edición 1979.

QUINTANA, Carlos Francisco, ANDRADE, Sánchez Eduardo. Constitución Mexicana Comentada, México Universidad Autónoma de México. 1985.

REGLAMENTO DE SEGURIDAD PUBLICA MUNICIPAL DE ECATEPEC DE MORELOS,
México. 1992.

RUIZ, Masse, José Francisco. Revista Mexicana de Justicia.

SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S.A. 14a. Edición 1988.

TENA, Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. México,
Editorial Porrúa, S.A. 15a. Edición 1969.