



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

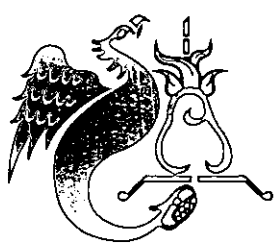
"ANALISIS JURIDICO DE LAS FUNCIONES DEL OFICIAL CONCILIADOR Y CALIFICADOR EN EL AMBITO MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO".



## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**PATRICIA HERNANDEZ FLORES**

ASESOR DE TESIS: LIC. ROGELIO E. RODRIGUEZ ALBORES



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO. MAYO DE 2000

26/5/00



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



## AGRADECIMIENTOS

A DIOS, POR DARMÉ LA VIDA Y ACOMPAÑARME SIEMPRE, A TI SEÑOR Y A TU HIJO JESÚS QUE SON MI MAYOR ALEGRIA, GRACIAS POR DARMÉ TODO LO QUE TENGO

A MI PADRE **MANUEL HERNÁNDEZ RUBIO**, NO TENGO PALABRAS PARA DECIRTE CUANTO AGRADEZCO TU CARIÑO Y APOYO PERMANENTES, TU PACIENCIA Y EMPÑO PARA DARMÉ UNA PROFESIÓN ASI COMO UNA GUÍA A SEGUIR EN LA VIDA, GRACIAS POR ESFORZARTE POR NOSOTROS, PERDONAME POR TODOS LOS MOMENTOS DIFÍCILES QUE TE HE OCASIONADO, ESTOY MUY ORGULLOSA DE TI TE AMO PAPA

A MI MADRE **CECILIA FLORES FIESCO**, TE QUIERO MUCHO, GRACIAS POR TODOS TUS SACRIFICIOS Y CUIDADOS, POR PENSAR SIEMPRE EN MI, POR DARMÉ TU AMOR INMEREÇIDO DESDE EL PRIMER MOMENTO EN QUE SUPISTE QUE VENIA ESTE MUNDO GRACIAS POR LUCHAR POR MI QUE DIOS TE BENDIGA.

A LA **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, MI CASA DE ESTUDIOS, PORQUE GRACIAS A ELLA TUVE LA OPORTUNIDAD DE REALIZAR MI ANHELO, A LOS UNIVERSITARIOS QUE LA HAN ENALTECIDO, APORTANDO UN GRAN LEGADO A LAS NUEVAS GENERACIONES

A MI ASESOR EL **LICENCIADO ROGELIO E. RODRÍGUEZ ALBORES**, POR SU GRAN APOYO Y DISPOSICIÓN, ASI COMO POR TODAS LAS ATENCIONES QUE HA TENIDO CONMIGO EN LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO MI GRATITUD Y RESPETO

A EL **LICENCIADO TOMÁS GALLART Y VALENCIA**, NO SOLO POR SU DEDICACIÓN A LA PRESENTE TESIS QUE HOY SE VE CULMINADA, SINO POR TODOS LOS AÑOS QUE BRINDÓ A NUESTRA UNIVERSIDAD QUE DIOS LO AYUDE EN ESTOS MOMENTOS DIFÍCILES DE SU VIDA

AL DISTINGUIDO **HONORABLE JURADO**, AL QUE AGRADEZCO DE MANERA MUY ESPECIAL POR SU PARTICIPACIÓN, REVISIÓN Y VOTO APROBATORIO

LIC. HÉCTOR FLORES VILCHIS  
LIC. JORGE PERALTA SÁNCHEZ  
LIC. ROGELIO E. RODRÍGUEZ ALBORES  
LIC. LUCIANO AGUIRRE GÓMEZ  
LIC. RODRIGO DE LA RIVA ROBLES



AGRADEZCO TAMBIEN A :

DR. PEDRO ZIENTENO SANTAELLA  
LIC. ALFREDO MEDINA MACIAS  
LIC. MANUEL SANCHEZ BERMÚDEZ  
LIC. JULIAN AGULO GÓNGORA  
LIC. HECTOR PABLO MORALES RUÍZ  
LIC. RUGGIERO OLIVERA CAMPIRÁN  
LIC. LUIS ARTURO AGUILAR BASURTO  
LIC. JOSE FRANCISCO SÁNCHEZ SUÁREZ  
LIC. TOMAS ALBERTO GALLART RAMOS  
SR. ISIDRO RODRÍGUEZ MONTAÑO  
SR. ANGEL FERNANDEZ LÓPEZ

POR HABERME BRINDADO SU CONFIANZA Y APOYO, DÁNDOME LA OPORTUNIDAD DE DESARROLLARME PROFESIONALMENTE.

A TODAS LAS PERSONAS QUE CREYERON EN MI Y QUE DE ALGUNA FORMA CONTRIBUYERON A LA CULMINACIÓN DE LA PRESENTE TESIS



## **DEDICATORIAS**

A MIS HERMANOS

**JANETH HERNÁNDEZ FLORES**, YA ERES UNA PROFESIONAL Y ME SIENTO MUY ORGULLOSA DE TI, SIGUE ADELANTE, CUENTA CONMIGO PARA TODO LO HICE POR TI Y PARA TI

**ALEJANDRA HERNÁNDEZ FLORES**, EN TODO MOMENTO HAZ ESTADO CONMIGO, AYUDÁNDOME, ACONSEJÁNDOME, SIENDO MI AMIGA, ERES MUY DULCE Y ALEGRE, OJALA Y PRONTO NOS DES LA DICHA DE SER TAMBIEN UNA LICENCIADA

**JUAN MANUEL HERNÁNDEZ FLORES**, ERES MUY INTELIGENTE, RESPONSABLE Y ESTUDIOSO TE DESEO ÉXITO EN LA VIDA Y QUE SIGAS POR EL CAMINO DEL BIEN ERES TAN ESPECIAL PARA MÍ, TE QUIERO MUCHÍSIMO

**ATARY GEORGINA HERNÁNDEZ FLORES**, NENITA ERES MI ALEGRIA DE VIVIR, ESPERO ESTAR SIEMPRE CONTIGO, VERTE CRECER Y DARTTE LO MEJOR DE MÍ

A MIS ABUELOS

**JOVITA RUBIO LINARES**, IGNORO DONDE ESTÉS AHORA, PERO SEGURAMENTE ES DONDE MORAN LAS PERSONAS BUENAS Y SE QUE DESDE AHÍ COMPARTIRÁS CONMIGO ESTA FELICIDAD, TE LLEVO EN EL CORAZÓN Y NUNCA ME OLVIDO DE TI GRACIAS POR TU CARIÑO INCONDICIONAL

**ENRIQUE HERNÁNDEZ PAZ, MARTINA FIESCO BATA Y ELIGIO FLORES PÉREZ**, CON INMENSO CARIÑO.

A **MARCO IVÁN LIRA SALAS**, EN TI ENCONTRÉ LO MEJOR, GRACIAS POR QUERERME TANTO SOY MUY FELIZ A TU LADO



## ÍNDICE

Página

### ◦ INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO PRIMERO

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNICIPIO.

1.1	GRECIA.....	1
1.2	ROMA.....	8
1.3	ESPAÑA.....	13
1.4	MÉXICO.....	16
1.4.1	Época Colonial.....	17
1.4.2	Época Independiente.....	19
1.4.3	Época de Reforma.....	23
1.4.4	Época de la Revolución.....	25
1.4.5	Época Contemporánea.....	27

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### NIVELES DE GOBIERNO EN MÉXICO Y MARCO JURÍDICO DE LAS OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS MUNICIPALES.

2.1	COMPETENCIA FEDERAL, LOCAL Y MUNICIPAL.....	32
2.2	CONSTITUCIÓN GENERAL.....	40
2.3	CONSTITUCIÓN LOCAL.....	42
2.4	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.....	43
2.5	BANDO MUNICIPAL.....	46
2.6	REGLAMENTO DE OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA MUNICIPAL.....	48
2.7	OTRAS LEYES.....	51



### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **JUSTICIA MUNICIPAL Y DE LAS OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS MUNICIPALES.**

3.1	ANTECEDENTES DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNICIPIO.....	54
3.1.1	Juzgados Municipales.....	59
3.1.2	Naturaleza Jurídica de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras Municipales.....	63
3.1.3	Concepto de Oficial Conciliador y Calificador.....	67
3.1.4	Requisitos para ser Oficial Conciliador y Calificador.....	70
3.1.5	Atribuciones del Oficial Conciliador y Calificador.....	71
3.1.6	Límites de la función del Oficial Conciliador y Calificador Municipal.....	72
3.1.7	Organización Administrativa de la Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal.....	72

### **CAPÍTULO CUARTO**

#### **LINEAMIENTOS GENERALES DE LA OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA MUNICIPAL**

4.1	DIFERENCIA ENTRE JUEZ Y OFICIAL.....	74
4.2	DIFERENCIA ENTRE JUZGADO Y OFICIALÍA.....	75
4.3	LA OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA DE CUAUTTLÁN IZCALLI.....	76
4.3.1	Procedimientos para la conciliación en la Oficialía Conciliadora y Calificadora de Cuauttlán Izcalli.....	79
4.3.2	Procedimientos para la Calificación de faltas administrativas en Cuauttlán Izcalli.....	81
4.3.3	Presentación de infractores en la Oficialía conciliadora y Calificadora de Cuauttlán Izcalli.....	86
4.3.4	Audiencias y Resolución para la calificación y determinación de las sanciones por faltas administrativas en Cuauttlán Izcalli.....	91
4.4	PROBLEMÁTICA EN LA FUNCIÓN CONCILIADORA Y CALIFICADORA MUNICIPAL.....	93
4.4.1	Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal y su relación con otras autoridades.....	96



## **CAPÍTULO QUINTO**

- **PROPUESTA PARA REFORMAR LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO Y PROPUESTA PARA REGLAMENTO DE OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA MUNICIPAL.....99**
  
- **CONCLUSIONES.....119**
  
- **BIBLIOGRAFÍA.....122**





## INTRODUCCIÓN

Partiendo de la premisa fundamental, que la división jurídica de nuestro territorio se encuentra cumentada en el Municipio libre. Consideramos de suma importancia, analizar y delimitar específicamente el ámbito de actuación en que las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras de los Municipios del Estado de México se desarrollan, dentro de la organización jurídica, política y social que nuestra Constitución y las leyes secundarias le delegan al Municipio.

Consideramos que la administración de justicia ejercida por las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras en los Municipios del Estado de México, tienden desde luego a preservar el orden público, y la seguridad jurídica para todos los miembros de la sociedad, es decir su función está encaminada a procurar dentro del ámbito específico de sus facultades, una correcta administración y observancia del Bando de Policía y Buen Gobierno, así como de avenir mediante la conciliación a los particulares cuando los intereses de estos se encuentren en conflicto y tales diferencias estén dentro del ámbito de competencia de esta institución.

Dentro de este contexto, corresponde a las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras de los Ayuntamientos, la importante encomienda de avenir a la ciudadanía de su territorio, dentro de la vía de la conciliación en los conflictos que se susciten entre los particulares, a efecto de evitarles en la medida de lo administrativamente posible y dentro de una sana lógica jurídica, el que los problemas entre estos, lleguen a instancias superiores, cuando atendiendo al caso concreto no exista necesidad para ello.

Así entonces, es menester reiterar la trascendental función de estos órganos, administrativos en cada Municipio del Estado de México, dado que en su origen se establecen los principios rectores de la conciliación como una forma totalmente reconocida por la ley y la doctrina en la solución de conflictos entre los particulares.



Sin embargo, consideramos que las leyes que inciden directamente en la regulación y función de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, son en la actualidad poco precisas para regular correctamente la función y desempeño de las autoridades en que recae tan importante labor. Lo que ha representado un incremento notable en las diferencias y conflictos que los miembros de la sociedad experimentan en sus relaciones cotidianas con motivo de su interactuar, que no son resueltas adecuadamente.

El presente trabajo de investigación tiene como uno de sus principales objetivos analizar desde el ámbito estrictamente jurídico, las funciones y ámbito de competencia de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras de los Municipios del Estado de México, con la intención de realizar las propuestas que derivadas del estudio y análisis hecho que resulten viables y necesarias para regular el adecuado marco jurídico de la función de esta autoridad.

Para la organización de esta investigación, dentro del Primer Capítulo, desarrollaremos el marco histórico de la administración de justicia y la importancia que ésta representó para sociedades como la griega, la romana, la española y sobre todo la mexicana con sus diferentes épocas.

Dentro del Capítulo Segundo, se hará un análisis de los niveles de gobierno en el Estado Mexicano y concretará dentro del marco jurídico de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras de los Municipios que conforman el Estado de México, con la intención de delimitar sus facultades o atribuciones que le corresponden.

El Tercer Capítulo, abordará todo lo relacionado a la justicia municipal y la función específica que dentro de la administración de gobierno detentan las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras Municipales, lo que nos permitirá establecer la importancia de la actividad de esta última detallándola con precisión.

El Capítulo Cuarto, tratará los conceptos de mayor importancia para el estudio de este órgano administrativo, dentro del cual se tomará como muestra y ejemplo un caso concreto. Asimismo, dentro de este capítulo se realizará una exposición de la problemática existente.

Finalmente el Capítulo Quinto, está dedicado a realizar las propuestas para reformar



la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México. Así como para ofrecer un proyecto de reglamento, que desde nuestro punto de vista pudiera ser de utilidad para todos los Municipios del Estado de México, a fin de que las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras cumplan con la función para la cual fueron creadas, y no se actúe como consecuencia realizando actos que contravienen la Ley Fundamental.



## CAPÍTULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNICIPIO

#### 1.1 GRECIA.

Con el fin de tener elementos que funden nuestra opinión respecto de la importancia de las nuevas Oficialías Conciliadoras y Calificadoras del Estado de México, hemos querido establecer en un principio los antecedentes históricos del Municipio, remontándonos a los más antiguos antecedentes que tenemos conocimiento a través de la historia

*“Muchos son los factores que nos ayudan a lograr la comprensión del proceso histórico de formación del Municipio en Grecia, sin embargo los más característicos y en los que más coinciden los autores son: la configuración geográfica y el culto religioso, el primero de ellos, el factor natural de una zona altamente accidentada, recortada en un sinnúmero de canales, presenta islas de todas formas y tamaños, determinando la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, conteniendo sociedades altamente separadas, producto de enormes distancias territoriales.”<sup>1</sup>*

*“El segundo factor es quizá el que otorgó el distintivo a las ciudades entre sí, la religión doméstica, que entre los antiguos griegos vino a dar forma institucional a la familia, que debía tener un altar y un fuego sagrado, el hogar.*

*El rito doméstico fue particular y exclusivo de cada familia y sólo el padre conocía sus secretos, que los transmitía al heredero. Los sacerdotes eran, pues, los padres de familia y no aceptaban intromisión alguna en su potestad.*

*Con la ubicación del altar y el fuego sagrado, surgió la idea de domicilio, el cual, por su carácter religioso, se consideró inviolable”.<sup>2</sup>*

Con lo que el carácter exclusivista de la religión cimentó la idea de propiedad. Sólo el primogénito podía heredar y si moría, le sucedía el hermano que le siguiese en edad, hasta llegar a los demás parientes varones, pues las hijas, por el hecho de que al casarse

---

<sup>1</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 31.

<sup>2</sup> OCHOA CAMPOS MOISÉS. *El Municipio*. 1ª edición, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, Colección de Cultura Municipal, México, 1981, pág. 36.



ingresaban a otra familia y no podían continuar el culto doméstico, estaban exceptuadas de este derecho.

Así el culto doméstico conservó unida a la familia, a pesar de su ensanche paulatino y la constituyó en *Gens*, que es una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote, que era su jefe y juez.

Ahora bien, del carácter sagrado que los griegos tenían cimentado en la religión se desprende que durante muchos siglos, la ciudad guardó celosamente la personalidad religiosa y civil de las tribus, y de las familias.

En este sentido, para fundar la ciudad con la constitución de la urbe, se había apelado al único sistema legal de la época que tenía suficiente fuerza para ser respetado: la religión. Por esto se creó la religión de la ciudad, que más tarde fue una verdadera religión municipal.

En primer término, se llegó a la fundación de la urbe que estuvo revestida de toda la solemnidad religiosa. Pero debemos destacar la diferencia que existió entre la urbe y la ciudad o polis. Así entonces con el uso de un ritual ideado especialmente para el caso, se procedió a fundar en un lugar escogido, generalmente elevado, el domicilio común, lugar de reunión y santuario de la nueva asociación. A este sitio la lengua latina lo llamó urbe y constituyó la fortaleza –santuario.

En torno a la urbe se estableció la ciudad –llamada polis en griego- en donde muchas de las familias asociadas fueron a radicar, aunque otras permanecieron en sus primitivas aldeas, también confederadas.

A este respecto el maestro Moisés Ochoa Campos nos dice:

*“...Cada cantón formaba un Estado independiente llamado Ciudad... Cada Ciudad tuvo sus dioses particulares y el fundador era muy respetado y al morir fue objeto de un culto especial. Así surgió la religión municipal.”<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> Ibidem, pág. 38.



Abunda más al establecer que: *"la religión fue el primer Derecho Constitucional de la humanidad. A través de ella, se constituyó la ciudad, como primera institución socio-política.*

*La asociación humana se sustentaba en la religión a falta de otro principio que apenas comenzaba a esbozarse: el derecho público. El símbolo institucional de esta asociación eran las comidas sagradas, las ceremonias de la purificación de la ciudad y todo el culto y en general la religión municipal."*<sup>4</sup>

De lo anterior expuesto, podemos deducir el grado de importancia que los antiguos griegos dieron al culto religioso, al grado de que, gracias a él, se fue configurando su estructura social, que no tardó en ser un verdadero Municipio.

Más aún la religión era tan importante que fijaba las fechas en que los ciudadanos debían reunirse en asambleas. Los atenienses las comenzaban con un acto religioso y la tribuna tenía carácter sagrado, por lo que los oradores debían llevar una corona sobre sus cabezas e iniciar sus discursos invocando a los dioses. Toda vez que la ciudad, como comunidad social, comenzaba a ejercer una gran influencia en las costumbres de sus miembros.

Siguiendo con el análisis de nuestro tema podemos establecer que la primera idea de autonomía local surgió con la religión municipal. Tal y como lo manifiesta Fustel de Coulanges al decir:

*"Por vecinas que fuesen, formaban dos sociedades completamente separadas. Entre ellas había mucho más distancia de la que separa hoy a dos ciudades. más que la frontera divisoria de dos Estados: los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina. Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano."*<sup>5</sup>

Además a la idea religiosa de autonomía local, comenzaron a agregarse nuevos conceptos. Cada ciudad tuvo su código particular, su justicia soberana; por mucho tiempo se consideró ilegítimo el matrimonio entre habitantes de dos ciudades y los hijos de tales

---

<sup>4</sup> Ibidem, pág. 39.

<sup>5</sup> FUSTEL DE COULANGES. *La ciudad Antigua*, citado por MOISÉS OCHOA CAMPOS, Ibidem, pág. 41.



matrimonios carecían de derechos ciudadanos. Aunque algún tiempo después se comenzaron a celebrar convenios entre ciudades para legitimar esas relaciones matrimoniales.

Con lo que tenemos una elocuente exposición del espíritu de aislamiento que regía la vida de la ciudad antigua: *"El carácter más visible de la historia de Grecia y de Italia, antes de la conquista romana, es la divisibilidad excesiva y el espíritu de aislamiento de cada ciudad."*<sup>6</sup>

Más tarde la ciudad griega, se constituye en un auténtico Estado Municipal, y es en Atenas donde el sufragio o voto se convierte en el soberano de la ciudad, con lo que el interés público toma un lugar preponderante y sustituye las prescripciones religiosas.

A este respecto Ochoa Campos, se manifiesta de la siguiente manera:

*"El principio en que el gobierno de las ciudades se fundó en adelante, fue el interés público. En las deliberaciones de los Senados o de las asambleas populares, donde se discute sobre una ley o sobre una forma de gobierno, sobre un punto de derecho privado o sobre una institución política, ya no se pregunta lo que la religión prescribe, sino lo que reclama el interés general."*<sup>7</sup>

Con lo que la forma de gobierno se constituía por la asamblea de iguales o aristócratas, formando el más alto tribunal de apelación llamado Eforado.

Los Eforados eran cinco magistrados, los cuales podían dictar leyes de carácter civil, penal y dirigían a la policía, siendo su organización militar: gozaban de un poder ilimitado en aplicación e impartición de la justicia dentro de su territorio.

Así entonces en Atenas, la aplicación de la justicia se llevó a cabo por medio de la autoridad funcionando con nueve arcontes (aristócratas) asistidos por un Consejo llamado Areópago, que era una especie de asesores o consejeros que tenían autoridad para dictaminar en ciertos asuntos, se les da esta denominación porque se reunían a deliberar en una colina con ese nombre.

---

<sup>6</sup> Ibidem, pág. 41.

<sup>7</sup> Ibidem, pág. 46.



Ahora bien dada la identidad de la cultura griega, sus municipios poseían características casi idénticas, tales como:

1. *El Demos, fue el centro de la vida municipal, poseía hacienda, administración y policía propias. Al frente había un Demarca elegido por la Asamblea (El Agora).*
2. *En el ramo de la hacienda pública, el pueblo soberano era titular de las decisiones en materia fiscal.*
3. *En cuanto a los ciudadanos, todos debían pertenecer a un Demos, siendo iguales entre sí cualquiera que fuera su origen, por ello no llevaban el nombre de su padre, sino, como símbolo de igualdad añadían a su nombre personal el de su Demos.*
4. *La organización social, distinguía en primer lugar a la familia, en ella el primogénito era heredero y Pater, es decir, jefe, sacerdote y juez, (como ya lo hemos establecido).*

El jurista Adolfo Posada nos dice también:

*‘Dentro del sistema de administración de justicia en Grecia también se conocía, La Boule, Consejo de Base Municipal formado por 500 miembros, 50 por cada tribu, siendo su principal función proyectar las resoluciones que presentaba a la Asamblea, ejecutar las resoluciones tomadas por ésta, vigilar la hacienda y los asuntos exteriores, y realizar el exámen moral o Dokimasia a los Magistrados.’<sup>8</sup>*

*‘La Ekklesia, era la asamblea de todos los ciudadanos y por ella la autoridad suprema, se reunía una vez cada décima parte del año, en ella se votaba sobre las magistraturas y la defensa del país’.<sup>9</sup>*

En este sentido, el Estado tenía la obligación de asesorar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad corrigiendo las desigualdades de fortuna, la construcción de obras

<sup>8</sup> POSADA ADOLFO. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, Madrid, 1927, pág. 31.

<sup>9</sup> *Idem.*





públicas, establecimiento de dietas por asistir a asambleas o actos públicos, la distribución de tierras, la ayuda pública a huérfanos de guerra, pensiones a los mutilados, etc.

Finalmente, mencionaremos las funciones de los antiguos Magistrados (época religiosa) y de los nuevos Magistrados que gobernaron Atenas (época democrática) así como la forma de impartir justicia.

Como ya lo mencionamos había Magistrados que continuaron desde el Gobierno de los *Eupátridas*, el maestro Ochoa Campos nos dice que éstos fueron:

- El *Rey*, que celebraba los sacrificios.
- El *Polemarca*, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército.
- El *Arconta*, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.
- Los *Tesmotetes*, que en número de seis presidían los grandes jurados.
- Los *Pritanos*, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

- 10 *Estrategas*, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.
- 10 *Astinomios*, que cuidaban de la policía.
- 10 *Agoranomios*, responsables de los mercados.
- 15 *Sitofilaquios*, que vigilaban la venta del trigo
- 15 *Metronomios*, encargados de las pesas y medidas.
- 10 *Custodios* del tesoro.
- 10 *Receptores* de cuentas.
- 11 *Encargados* de ejecutar las sentencias.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> OCHOA CAMPOS, MOISÉS, op. cit. pág. 46.



De esto tenemos que los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetía en cada tribu y en cada *Demo o Municipio*.

Asimismo, el ciudadano que resultaba electo para ocupar una magistratura, estaba sujeto a una investigación sobre su conducta y la de su familia además se exigía que tuviese un patrimonio en tierras.

Por otra parte si a la aristocracia se le dejaba el Senado como refugio, era porque este cuerpo solo tenía carácter de Consejo. Con lo que los Magistrados elegidos por el pueblo eran los que ejecutaban las leyes.

Es de llamar la atención, el sistema de aplicación de justicia que tuvieron los griegos, desde el carácter religioso en sus orígenes, así como el carácter democrático después.

Por lo que consideramos importante concluir con nuestro tema de estudio con la ilustración hecha por el doctrinario Moisés Ochoa, al respecto:

*“De aquí que pueda decirse que, la polis, tanto en sus asambleas como con sus magistrados y con sus leyes locales, dejó a la sociedad política una herencia que ha persistido a través del principio de autonomía local, del régimen familiar como base de la sociedad, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, de la responsabilidad de los funcionarios y de la diferenciación de funciones en las magistraturas. Toda esta realidad política, significaba una escuela en la que se moldearía el destino de la humanidad.”<sup>11</sup>*

De lo antes descrito podemos observar que sin duda alguna Grecia fue la cuna del municipio occidental, sus características, reflejo de un pueblo políticamente activo, subrayan con razón que en Atenas el *Sufragio fue el Soberano del pueblo*.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. 47.



## 1.2 ROMA.

En los siglos I y II a.C., se comienza a gestar el gran Imperio Romano al ser conquistados algunos países de Europa, entre los cuales se encontraba España en el occidente, Grecia en el centro y parte de Asia en el oriente. Derivado de ello Roma impone a los pueblos conquistados su estructura de organización social cuyo sustento es el municipio (*municipium*), es decir, ciudades que gozaban de los derechos de Roma, aunque seguían gobernándose por sus propias Leyes.

En este sentido el Municipio como Institución encuentra su origen durante el período de expansión, pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno. Se establecen dos fórmulas para su creación, la primera era la de los súbditos, *dediti*, eran los que habían pronunciado la fórmula *deditio*; entregaban al pueblo romano sus personas, murallas, tierras, aguas, casas, templos, y dioses. A partir de este momento ya no formaban entre sí un cuerpo político, no gozaban de leyes ni de Instituciones, el orden era mantenido por el prefecto enviado desde Roma.

La otra categoría era la de los aliados o *Socii*, ellos conservaban el régimen municipal y seguirían organizados en ciudades, conservando sus leyes, costumbres, instituciones y se reputaban independientes pero aliados de Roma.

A este respecto el maestro Carlos Quintana Roldán nos dice:

*“El Municipio como institución político-administrativa. surgió en Roma. En efecto, la estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos.”*<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. *Derecho Municipal*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995, pag. 31.



Por lo que, delimitar cronológicamente el surgimiento del Municipio, en Roma, es importante para destacar su clasificación dados los tres grandes períodos históricos de su constitución.

Así entonces, tenemos:

- a) La *Monarquía*, que corre de la fundación de Roma, año 753 a.C. al 509 a.C. en que cae Tarquino el Soberbio y se funda la República.
- b) La *República*, del 509 a.C. hasta el 29 a.C. Con la dominación de Octavio, quien se proclamaría emperador.
- c) *El Imperio*.
  - De occidente del 29 a.C. al 476 d.C., con la caída de Roma en manos de Odoacro.
  - De oriente, que terminaría en 1453 d.C., con la caída de Constantinopla, bajo el Imperio Turco.

De esto tenemos, que en los últimos años de la monarquía se inicia el uso del concepto *municipes* referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente se iría generalizando el uso del término *municipium*, sobre todo con el Imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones.

Por cuanto hace a sus regulaciones jurídicas, estas las encontramos en la Lex Papiria, también conocida como Código Papiriano. A este respecto el maestro Ochoa Campos, señala que fue "... en la época de Tarquino el Soberbio, cuando Sexto Papyrio los coleccionó en un Código, conocido con el nombre de Papiriano"<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 32.



De acuerdo con los tratadistas de la historia de Roma, los Municipios romanos no presentaron uniformidad. Por el contrario existió una amplia variedad municipal dependiente en mucho de las cambiantes circunstancias que debió afrontar, la República o el Imperio, en su extensión territorial y dominio de prácticamente todo el mundo conocido de la antigüedad.

A saber del catedrático Quintana Roldán, estos fueron:

- a) *Municipia socii*, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; son *sus socios*, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum suffragio*.
- b) *Municipia Foederata*, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio; otros permanecieron en calidad de *municipia sine suffragio*.
- c) *Municipia coercita*, también conocidos como *municipia coerita*, resultantes de la dominación militar. A estos Roma les dejaba prácticamente nulas prerrogativas, o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica para el Imperio. Desde luego carecían del *ius suffragii* y no tenían derecho a enviar representantes a Roma.<sup>14</sup>

En resumen, la panorámica histórico-jurídica del pueblo romano nos presenta una amplia dispersión y variedad de Municipios. Su organización no fue homogénea, sino muy casuística y circunstancial, por lo que ahora analizaremos su organización municipal.

Como ya lo expusimos, el Municipio comprendía la ciudad principal, así como una extensión muy variable de terreno en donde se asentaban algunos núcleos de población en

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, pág. 33.



ocasiones considerables, como aldeas, grupos de casas diseminadas, centros de reunión o fortificaciones todos sometidos a la autoridad del Municipio.

El pueblo del Municipio se componía, en primer lugar, de los munícipes o ciudadanos que habían nacido en la circunscripción, o por haber sido honrados con este título por la Curia. Solo los munícipes tenían la plenitud de derechos de la ciudad.

Así, por lo que corresponde a la Curia, el maestro Quintana Roldán nos dice:

*"La Curia fue el órgano más importante de la organización del Municipio romano; al igual que el Senado en Roma, a la Curia le correspondía la dirección de los asuntos locales. Sus miembros, los decuriones, eran la clase más elevada de la ciudad. El número de decuriones fue variable según la importancia de las ciudades."*<sup>15</sup>

Por cuanto hace a los cargos y magistraturas, se encuentra cierta uniformidad en las diversas etapas de la evolución del Municipio romano siendo ésta a saber del maestro Quintana Roldán:

- a) Los *duunviri*, encargados directamente de la atención de la administración municipal y auxiliados por dos *ediles* a quienes competían las labores de policía, vigilancia de los mercados, pesas y medidas y cuidado de los edificios públicos. Los *ediles*, con el tiempo se significaron como los más importantes administradores de las municipalidades, por lo que trascendieron a otras etapas de la evolución municipal, como veremos más adelante.
- b) Los *cuestores*, encargados de las finanzas del erario municipal.
- c) Los *pontífices y augures*, se encargaban del culto municipal.
- d) Los *seviros augustales*, tenían como función el cuidado del culto imperial.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ibidem, pág. 34.

<sup>16</sup> Ibidem, pág. 35.



En general, los cargos municipales se ocupaban por un año, salvo los que fueran vitalicios en la *Curia*. Los *ediles*, los *cuestores* y demás funcionarios debían caucionar su gestión, otorgando fianza como garantía de su honradez. En virtud de que existían severas sanciones para los malos manejos de los recursos del Municipio.

De esta forma conforme transcurría el tiempo, las ciudades lucharon por conquistar mayores derechos. Así tenemos que de la lucha entre *Plebeyos* y *Patriacos*, surgen primero los tribunos de la *plebe*, que fueron una especie de procuradores del pueblo, después los ediles *plebeyos* y luego los *ediles curules*, que ya mencionamos anteriormente, que junto con los pretores habían de representar la existencia de los primeros ayuntamientos; en donde la jurisdicción civil recayó en los pretores, y la administración y de policía en los *ediles curules*.

Tanto los *Pretores* como los *Ediles*, publicaban edictos al entrar en el ejercicio; los de los pretores quienes tenían la jurisdicción civil se designaron con el nombre de *Praetorium Edictum*, y los de los ediles que tenían la jurisdicción administrativa y de policía se denominaron *Aedilitium*, éstos últimos, verdaderas ordenanzas municipales, tal y como ahora se conocen.

Asimismo en el Municipio romano, existían elementos y características propias que lo diferenciaban de otras formas de organizaciones sociales y políticas, éstos elementos son los siguientes:

◦ ELEMENTOS.

- a) Un territorio. Un *Populus* que se manifestaba en la Asamblea General.
- b) Un poder organizado, *Curia-Cuerpo* deliberante con sus magistraturas,
- c) Una Legislación propia o igual a la de Roma, dependiendo del tipo de Municipio.



- CARACTERÍSTICAS.

El culto especial a sus Dioses como configuración de una personalidad propia.

- *La Lex Plautia-Papiria del año 89 A. C., que amplió la prerrogativa del derecho cívico a otras comunidades.*
- *La Lex Malacitana y la Lex Salpensana entre los años 84 y 82 a.C. que regularon los Municipios de esas regiones.*
- *La Lex Julia Municipalis, emitida por Julio César en el año 45 a.C., que pretendió unificar los sistemas administrativos de los Municipios romanos, para evitar la dispersión existente.*
- *Lex Municipalis Tarentina (41 a.C.);*
- *La Lex Rubria de Galia Cisalpina (42 a.C.);*
- *La Lex Colonial Genetivae Juliae (44 a.C.).*
- *El Libro L del Digesto, que contiene un amplio desglose de los derechos del Municipio, de acuerdo a las sentencias de los jurisprudentes.<sup>17</sup>*

Para finalizar el tema en estudio, es importante establecer que: con la institución de los *Ediles Curules* y *Pretores Urbans*, en la impartición de la justicia, el Municipio romano cumplía con esta importante función jurisdiccional.

### 1.3 ESPAÑA.

Durante la reconquista del territorio español en poder de los árabes, el Monarca otorgó determinadas concesiones a la población para que se acrecentara, estableciendo entre ellos una relación de intereses comunes, protegidos y regulados por normas establecidas de la misma localidad, dando nacimiento así al llamado "*Fuero Municipal*."<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pág. 36.

<sup>18</sup> Cfr. DE LA GARZA, FRANCISCO SERGIO. *El Municipio, Historia, Naturaleza, Gobierno*. Editorial Jus, México, 1947, pág. 18.





A este respecto, el diccionario de historia de España define al Fuero Municipal, como:

*“...el estatuto jurídico privilegiado de las ciudades o poblaciones medievales, la redacción o expresión escrita de los privilegios concedidos a la localidad por el rey o el señor, de la autonomía mayor o menor del Consejo o Municipio y del derecho local en su conjunto o solamente en alguno de sus aspectos.”*<sup>19</sup>

En este sentido, los privilegios o fueros municipales obedecieron en mucho a las actividades de la reconquista, en las que los reyes hispanos se enfrascaron por largos siglos. Efectivamente, en la medida que los soberanos deseaban ganarse el apoyo de las ciudades y sus habitantes en sus tareas guerreras, ofrecían y otorgaban concesiones, exenciones o privilegios, en los que prevalecían los siguientes:

- Igualdad ante la ley, expresamente establecida en el fuero.
- La inviolabilidad del domicilio.
- Justicia, el vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su Consejo.
- Participación en la Cosa Pública. Los vecinos eligen libremente a sus Magistrados Consejales.
- Responsabilidad de los funcionarios.

Dentro de los fueros que mayor trascendencia e influencia tendrían en el Derecho Español, encontramos el de Jaca, el de Castilla, el de León, el de Navarra y el de Aragón.

En general podemos establecer, que los Municipios españoles, habían logrado la igualdad civil y política de los ciudadanos, el derecho a elegir a sus funcionarios y responsabilidad de éstos, así como garantías de seguridad jurídica que en muchos aspectos orientan la vida social en nuestra época contemporánea.

Por lo que respecta a su organización fundamental, la institución del *Concilium* o

---

<sup>19</sup> Diccionario de Historia de España, coordinado por GERMÁN BLEIBERG; Tomo II, pág. 145.



*Asamblea Judicial*, formada por los hombres libres del territorio, cuando se trataba de localidades pequeñas y rurales, funcionaban como Consejo abierto reuniéndose los domingos a fin de tratar y resolver los asuntos de interés general.

Más tarde, fue desapareciendo esta práctica en la aplicación de justicia, siendo sustituida por el Consejo cerrado o ayuntamiento integrado por personas electas por la comunidad, quienes se encargaban de resolver los problemas y conflictos comunitarios, designando entre sus miembros quienes atendían determinadas tareas.

El Consejo era nombrado cada tres o cuatro años y sus representantes fueron llamados *"Jurados o Fieles"*, los cuales eran los encargados del cumplimiento de las ordenanzas que dictaba el Consejo.

Asimismo, los Municipios se agruparon para defender sus fueros y privilegios ante el poder del Rey, tenían también representación ante la corte, la cual se realizaba a través de Procuradores.

Posteriormente, la evolución de las instituciones comunales fue creciente, era el apogeo municipal, la autonomía que gozaban, la poca dependencia de otras autoridades, las prerrogativas de sus fueros, etc., hacían de aquellas corporaciones, modelos de democracia y participación.

Ochoa Campos define la existencia de dos clases de Consejos:

*"Uno que se convocaba al son de la campana y una vez reunidos los vecinos, discutían y votaban sobre los diversos asuntos, así surgió el Consejo o Cabildo abierto; el otro estaba compuesto de los funcionarios (alcaldes, merinos, sayones, etc), que se reunían en privado, dando origen al Consejo Municipal o Cabildo Secular llamado ayuntamiento."*<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> OCHOA CAMPOS, MOISÉS, *El Municipio*, citado por QUINTANA ROLDÁN, CARLOS op. cit. pág. 43.



Consideramos oportuno concluir el análisis del presente tema, con una cita de Carlos Quintana, que nos dice:

*“Sin embargo, esos siglos conocidos como de oro, del municipalismo tendrían un rápido final en la medida que se consolidaba la reconquista. El nuevo orden político requería mayor centralización del poder en manos de los soberanos, trayendo como efecto, entre otros, el paulatino sometimiento de los Municipios al poder del rey.”*<sup>21</sup>

#### 1.4 MÉXICO.

Con el propósito de hacer la retrospectiva municipal en nuestro País haremos uso de la división histórica convencional de México brevemente, primero la época Prehispánica, posteriormente la Colonial, la época Independiente, la época de Reforma, la de Revolución y la época Contemporánea.

Así entonces, numerosos autores, identificados con la doctrina jusnaturalista del origen del Municipio, coinciden en señalar al Calpulli como el antecedente prehispánico por excelencia del Municipio Mexicano.

*“Los antecedentes del Municipio en México los encontramos en la Época Prehispánica con los Calpullis. Este tipo de organización política, económica y social estaba integrada por un mínimo de familias que poseían y trabajaban colectivamente la tierra.”*<sup>22</sup>

Bajo este orden de ideas, sobresalen en el Calpulli los vínculos de parentesco similar a la *Gens Griega*, pero con la nota especial de ser unidad eminentemente agraria de explotación colectiva de la tierra, que el grupo poseía en usufructo y por lo cual trabajaban en especie. En relación a la estructura orgánica del Calpulli tenemos que:

*“La máxima autoridad era el Consejo de ancianos integrado por los jefes de las familias, quienes se encargaban de designar a los funcionarios del Calpulli los cuales se dividían en los siguientes siete estratos:*

<sup>21</sup> ROLDÁN, CARLOS F. op. cit. pág. 43.

<sup>22</sup> HERNÁNDEZ GAONA, PEDRO. E. *Derecho Municipal*. Editorial UNAM. México, 1991, pág. 10.



- *El Tecuhtli*: Dirigía y adiestraba las tropas de guerra.
- *Los Tequitlatos*: Organizaban y dirigían los trabajos comunales.
- *Los Calpisques*: Recaudadores de los tributos.
- *Los Tlacuilos*: Registraban la historia del Calpulli.
- *Los Sacerdotes y médicos hechiceros*: Vigilaban la salud física y moral del Calpulli.
- *Los Topiles o Gendarmes*: Policía Municipal.

*La liga de los Calpullis a través del Consejo Tribal, formados por los parientes mayores y el jefe militar del Calpulli, eligió al Tlatuani y al Tlacotecuhtli jefe militar.”<sup>23</sup>*

Por último en lo que respecta a la cultura maya, la base del Imperio recayó en el señorío, y con la unión de éstos formaban la confederación de Mayapan.

#### **1.4.1 ÉPOCA COLONIAL.**

La organización Prehispánica que acabamos de ver, se viene abajo con la invasión de los españoles a nuestro país, así la esclavitud, la destrucción de la religión, y muchas otras cosas sobrevinieron con su llegada, con esto se requería de una organización suficiente que pudiera darle a la corona, el control sobre las tierras conquistadas.

A este respecto el Maestro Agustín Cue Canovas nos dice:

*“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 provincias y la división que se estableció a partir de 1786, en doce tendencias, de gobiernos y dos provincias internas de oriente y occidente, dependiente de la tendencia de todos los ramos excepto del militar.”<sup>24</sup>*

La integración del primer Ayuntamiento en América Continental, es el de la Villa Rica de la Veracruz, en el lugar que habría de llamarse Nueva España, para tal efecto se

<sup>23</sup> Boletín Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, Número 99. CEDAM.

<sup>24</sup> CUE CANOVAS AGUSTIN. *Historia Social y Económica de México, 1521-1854*. 2ª edición, Editorial Trillas, México, 1967, pág. 135.



eligieron a fin de integrarlo: dos alcaldes, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos alférez del real, un escribano y uno de justicia mayor.

En esta época las legislaciones que se regulaban eran: Las ordenanzas de Cortés, las ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias, las leyes Indias y las ordenanzas de Intendentes.

Las colonias eran gobernadas por las audiencias que eran tribunales independientes dentro de los Virreinos; los cuales administraban justicia y sus apelaciones eran sometidas al Consejo de Indias.

Las leyes de Indias ordenaban que en cada pueblo se eligiera anualmente un indio alcalde, y si el pueblo era mayor de ochenta casas, se debería elegir dos alcaldes y dos regidores indios; además establecían que éstos podían ser nombrados caciques, con jurisdicción civil y criminal.

En las ciudades metropolitanas se tenía un alcalde mayor o corregidor representante del poder central, los capitulares eran tres oficiales reales, doce regidores quienes formulaban las leyes y ordenanzas, dos jueces ejecutores que las aplicaban aún siendo miembros del cabildo, los que a su vez, fungían como procuradores de la ciudad.

El oficio de regidor reunía la más alta investidura entre los magistrados municipales, ya que era el más íntimo representante del pueblo, además de tener funciones legislativas, ejecutivas y en ocasiones judiciales.

Durante la época independiente, el Ayuntamiento levantó la primera voz para exponer la doctrina de la soberanía popular por medio de sus órganos inmediatos, recordando las palabras vertidas ante el virrey por el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, Síndico del Ayuntamiento de la ciudad de México en julio de 1808:

*"La Soberanía reside en la nación representando en todo el Reino, y las clases que lo forman y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia, en los cuerpos que*



*llevan la voz pública, los cuales la conservaran intacta y someterán su energía.”<sup>25</sup>*

Como ya se mencionó, las colonias eran gobernadas por las audiencias, que eran tribunales independientes de los Virreynatos para administrar justicia y las apelaciones eran sometidas al Consejo de Indias, tal y como se desprende de la siguiente cita:

*“Durante la Época Colonial las funciones que tenían los cabildos dentro de la administración municipal eran muy importantes ya que se encargaban del cuidado de las obras públicas, puentes y caminos, la vigilancia de los mercados, ventas y mesones, el remate de los derechos de vender carne y pan, la formación de ordenanzas aprobadas por el virrey, la atención de los servicios públicos, policía, agua potable, alumbramiento, pavimentación, así como la administración del municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios entre otros.”<sup>26</sup>*

Finalmente, cabe destacar la importante función que tuvieron los Ayuntamientos y sus cabildos, ya ordinarios o abiertos. Estos cuerpos colegiados fueron, sin duda, la principal fuente local de reglamentaciones municipales, mediante sus ordenanzas y bandos, que tuvieron un aspecto central en la vida municipal que se desarrolló en la colonia, mismos que serán estudiados en puntos posteriores dentro del presente trabajo.

#### **1.4.2 ÉPOCA INDEPENDIENTE.**

Durante el movimiento independiente y la época que precede apreciamos la evolución del Municipio valiéndose de los ordenamientos legales que lo regularizan, la Constitución de Cádiz de escasa vigencia en México, pero de gran trascendencia como fuente para posteriores modelos constitucionales, hace referencia y regula la institución municipal de la península y sus colonias.

A este respecto Quintana Roldán nos dice:

*“Si bien fue de efímera vigencia este cuerpo normativo, es indudable su influencia en los asuntos municipales. La Constitución Gaditana reguló con amplitud los asuntos municipales, según aparece en sus artículos del 309 al 323, correspondientes al Título VI, Capítulo I, “De los Ayuntamientos”.*

<sup>25</sup> OCHOA CAMPOS MOISÉS, op. cit. pág. 219.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pág. 28.



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

**Artículo 310.-** Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que conenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

**Artículo 321.-** Estará a cargo de los ayuntamientos:

**Primero.-** La policía de salubridad.

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

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

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

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

**Artículo 324.-** El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.”<sup>27</sup>

Por su parte, Ochoa Campos, afirma:

“Tres meses tan solo permaneció en rigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis, reinstauró:

1. El sistema de elección popular directa.
2. La no reelección de los funcionarios municipales.
3. Su renovación cada año.

<sup>27</sup> QUINTANA ROLDÁN, CARLOS, op. cit. págs. 63 y 64.



*Introdujo innovaciones fundamentales:*

1. *La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, "abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado."*
2. *La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana."*<sup>28</sup>

Así pues, con la Constitución de Cádiz se inicia una importante corriente doctrinaria que repercutirá en nuestras leyes posteriores, sobre todo en cuestiones relativas a los asuntos municipales.

Siguiendo con nuestro estudio, después de la Constitución de Cádiz, el 22 de octubre de 1814 el Congreso del Anáhuac convocado por Don José María Morelos y Pavón promulgó el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" conocida como Constitución de Apatzingán.

Dicho ordenamiento no contempló expresamente al Municipio, como tampoco lo hicieron antes otros documentos de Morelos como "Los Sentimientos de la Nación" ni el "Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional".

Por lo que solo en forma indirecta el artículo 208 del ordenamiento Constitucional toca aspectos municipales al señalar que:

*"Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos".*<sup>29</sup>

En el año de 1823, el Congreso Constituyente, aprobó el artículo que integra el acta constitutiva, en la que se regula la vida municipal, estableciendo que la toma de decisiones de los Ayuntamientos, se realizaba mediante la junta de integrantes con el fin de llegar a un

<sup>28</sup> OCHOA CAMPOS, MOISÉS, op. cit. pág. 226.

<sup>29</sup> Artículo, 208, *Constitución de Cádiz*.





acuerdo, sobre el gobierno y administración de la ciudad o pueblo del Municipio, a esta junta se le llamó *Cabildo*.

En éste surgieron tres clases de Cabildos: *Los ordinarios*, eran aquellos que celebraban los integrantes del Ayuntamiento dos veces por semana a efecto de tomar decisiones de administración y gobierno de la ciudad. *Los extraordinarios*, eran aquellos que se celebraban con la asistencia de otras personas además de los integrantes del Ayuntamiento o bien cuando era necesario tratar algún asunto de importancia; y el *Cabildo abierto*, el cual era convocado a iniciativa del propio Ayuntamiento, con funciones de asesoría por parte de los ciudadanos que asistían, en caso de llegar a algún acuerdo se sujetaban a la aprobación del cabildo ordinario.

Los Ayuntamientos, estaban dotados de una potestad legislativa de acuerdo a la Constitución de Cádiz.

Por otra parte, nuestra primera Constitución Federal de 1824, no reglamentaba precisamente la forma municipal ni mucho menos el ayuntamiento, como lo hacía la Constitución de Cádiz, concretándose en este aspecto a señalar:

**Artículo 161.-** Cada uno de los Estados tienen obligación:

- I. En realizar su Gobierno y Administración Interna, no oponerse a esta Constitución y a el acta constitutiva.<sup>30</sup>

Con la anterior disposición, se dejó a las entidades federativas en absoluta libertad para organizar sus gobiernos y administraciones, teniendo vigencia disposiciones que regulaban al Municipio desde la Época Colonial, no opuestas a la nueva Carta Política de corte Popular, Federal y Representativa.

---

<sup>30</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Leyes Fundamentales de México*, 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 1969, pág. 191.



Asimismo se resaltó la autonomía de los estados y la división del supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

### 1.4.3 ÉPOCA DE REFORMA.

En ésta época se fijaron las diversas bases constitucionales para que el pueblo de México resumiera la Soberanía consagrada en el Plan de Ayutla, dando impulso al sistema representativo y popular.

En consecuencia, al dar impulso a este sistema, se auspició la reorganización de los Ayuntamientos, bajo la forma electiva, lo que fue confirmado por la Constitución de 1857, en lo tocante al Distrito y Territorios Federales.

No obstante esto y como lo establece el maestro Ochoa Campos:

*“La Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.”*<sup>31</sup>

Con lo que lamentablemente se dejó de incorporar el régimen de las municipalidades en la Constitución del 57.

En otro orden de ideas y por lo que respecta a la organización política del país, fue la culminación de los sistemas novedosos de aquella época, injertados por el liberalismo.

Mencionándonos el maestro Ochoa Campos que:

*“La organización política local, derivada de la Reforma, no fue materia de modificaciones substanciales, sino que sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada Partido debía haber un prefecto en calidad de Presidente nato de los Ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de la Policía.”*

---

<sup>31</sup> OCHOA CAMPOS, MOISÉS. op. cit. pág. 253.



*Pero las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas, seguían la reglamentación reformista. Su simple enunciado, permite formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en la esfera local, con perjuicio de la autoridad de los Ayuntamientos. En efecto, era de su competencia:*

1. *Vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos.*
2. *Publicar las Leyes y hacerlas cumplir.*
3. *Servir de conducto para la observancia de las órdenes del gobierno Federal.*
4. *Acatar las disposiciones judiciales.*
5. *Cuidar del orden y la tranquilidad.*
6. *Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase.*
7. *Nombrar los Jueces de Paz.*
8. *Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.*
9. *Excitar a los jueces a la pronta administración de la justicia.*
10. *Formar la estadística de su respectivo Partido.*
11. *Fomentar la instrucción pública.*
12. *Perseguir la vagancia.*
13. *Atender a la higiene pública.*
14. *Imponer sanciones gubernativamente.*
15. *Librar órdenes de cateo, etc.*

*El sistema Municipal continuó siendo tutelado por el régimen de Prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después durante la dictadura porfirista, en una institución odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos.<sup>12 32</sup>*

Finalmente, al triunfo definitivo de la República sobre el Imperio, sucedió una etapa en que las instituciones fueron tomando cauces de normalidad.

El régimen municipal siguió estos rumbos, pero además, adquirió ciertas características que desde entonces subsisten. Una de ellas, es la de la absorción de la autonomía de los Ayuntamientos en las capitales, por los gobernadores de los Estados.

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 254.



#### 1.4.4 ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN.

La bandera del Municipio libre constituyó pues uno de los pronunciamientos básicos de la revolución social de 1910, consagrándose en el Plan de Partido Liberal de los hermanos Flores Magón del 1º de julio de 1906; en el Plan de San Luis con el que Madero se lanza a la lucha armada en Noviembre de 1910; así como en las adiciones al Plan de Guadalupe de Don Venustiano Carranza del 22 de Diciembre de 1914, Plan este último, que es elevado a la Ley del Municipio Libre, expedida por el mismo Carranza.

La Constitución Política de 1917, vino a concretar en mandato supremo, las más sentidas y genuinas aspiraciones políticas y sociales de la lucha armada, entre las del Municipio libre, sin intermediarios en su relación con el Estado.

*“Así la Revolución tuvo sus inicios postulando la abolición de las jefaturas políticas, con el objeto de lograr la libertad mexicana y municipal, por otra parte la posibilidad de que los ciudadanos pudieran elegir a sus propias autoridades en el municipio, basándose para ello en un régimen de soberanía popular.”*<sup>33</sup>

En ese orden de ideas, puede afirmarse que una de las causas de terminantes de la revolución fue el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra de las jefaturas políticas.

En este sentido, consideramos importante realizar un breve seguimiento de los principales documentos políticos que están considerados como antecedentes inmediatos de nuestra Constitución y de su artículo 115 en materia Municipal.

#### ***“El Plan del Zapote.***

*Este plan, suscrito el 21 de abril de 1901, en Mochitán, Guerrero, dio base a uno de los primeros levantamientos revolucionarios en contra de la dictadura porfirista. Puede decirse que con este Plan se inició la lucha revolucionaria en el sur. El de El Zapote, además de sus demandas agrarias, contenía puntos políticos en defensa del sufragio efectivo, en oposición a la reelección en los*

<sup>33</sup> MORALES JIMENEZ, ALBERTO. *Historia de la Revolución Mexicana*, pág. 195.



puestos públicos y en abierta lucha contra los caciques regionales y Jefes políticos que dominaban los ayuntamientos.

### **Programa del Partido Liberal Mexicano.**

El primero de julio de 1906, desde la ciudad de San Luis Missouri, la junta organizadora proclamó el Programa del Partido Liberal Mexicano, que contenía, entre otras, las siguientes disposiciones:

*'La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento.'*

Bajo el lema: "Reforma, Libertad y Justicia", firmaban el Programa Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante."<sup>34</sup>

### **"El Plan de San Luis Potosí.**

Este plan fue la bandera de Francisco I. Madero y se expidió el 5 de octubre de 1910, en la capital del Estado de San Luis Potosí.

En su texto criticaba que "La división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna"; agregando que: "Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales."<sup>35</sup>

### **"El Plan de Guadalupe.**

El 26 de marzo de 1913 en la hacienda de Guadalupe, Coahuila, Don Venustiano Carranza, entonces gobernador de la entidad, encabezó el alzamiento en contra de Victoriano Huerta, después del asesinato de Don Francisco I. Madero. Al respecto en el Plan de Guadalupe, se estableció el desconocimiento de los poderes federales, así como de cualquiera otra autoridad que signiera leal a Huerta. De igual forma en este Plan se dieron las bases de organización del ejército constitucionalista y se designó a Carranza como primer jefe de la revolución.

<sup>34</sup> QUINTANA ROLDÁN, CARLOS, op. cit. pág. 74.

<sup>35</sup> GONZÁLEZ, LUIS. *Historia Mínima de México*, pág. 85, citado por QUINTANA ROLDÁN, CARLOS, op. cit. pág. 75.



*Los asuntos municipales se tocaron de manera indirecta, sin embargo ha trascendido este Plan en la historia del municipalismo mexicano, más bien por las adiciones que se le hicieron en diciembre de 1914, incluyéndole las demandas sociales de la Revolución para contar con la institución del "Municipio Libre". Estas adiciones fueron la base del proyecto constitucional de Carranza en materia municipal."*<sup>36</sup>

Ahora bien, como ya lo acabamos de manifestar el proyecto constitucional que presenta Carranza al Congreso, se ocupa del municipio ubicándolo como base de la organización territorial y de la organización política de los Estados. Asimismo propone la contribución de los municipios a los gastos públicos del Estado y la vigilancia para este fin, de la contabilidad del Municipio por parte del Estado. Esta propuesta genera en el seno del Congreso una de las más acaloradas discusiones, siendo los debates que al respecto se generaron de un gran aporte jurídico-doctrinario. Por ejemplo la disertación del Diputado Heriberto Jara, en defensa de la libertad Hacendaria de los Municipios.

Finalmente podemos establecer, que todos los postulados que fueron emitidos por el proceso revolucionario coinciden en la obtención de la libertad de ésta Institución y su reorganización, en virtud de que el sistema federal que regía en aquel entonces, ocasionaba que el municipio no participara en el proceso de desarrollo de la nación, llegándose al punto de considerarlo como un mero espacio sujeto al gobierno de los estados, toda vez que el municipio solo tenía existencia en los aspectos de población, territorio, desarrollo económico, pero no como estructura de gobierno.

#### **1.4.5 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.**

A efecto de delimitar nuestro presente trabajo de tesis, después de haber realizado un breve análisis histórico acerca del Municipio, considero de suma importancia en el presente punto, realizar un estudio del actual artículo 115 de nuestra Carta Magna, con la intención de preponderar los aspectos que preceptúa dicho ordenamiento y que inciden directamente con el presente trabajo de investigación.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, pág. 76.



En este sentido, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

*“Artículo 115 Constitucional.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre conforme a las bases siguientes:*

- I. *Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado ...*
- II. *Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de Policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.”*<sup>37</sup>

*“Así entonces el Municipio es la pieza clave de la evolución política y constitucional de los estados nacionales. Podemos aseverar que en la vida municipal, por lo menos, es posible detectar el grado de eficacia o de ineficacia del orden normativo de un estado y de sus instituciones constitucionales.”*<sup>38</sup>

En tal virtud, el Municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político-administrativo que se localiza dentro de un Estado y que entraña su función descentralizadora. Por su parte ese carácter sólo cobra sentido en la medida en que la entidad se ubica dentro de un orden político y jurídico superior, en la proporción en que su espacio territorial se encuentre dentro de un ámbito de mayor amplitud que es donde se aplica la totalidad del orden normativo nacional.

De lo que se desprende que en el ámbito político, la función del municipio tiene especial importancia porque se traduce en la instancia inmediata donde los ciudadanos entran en contacto con las autoridades, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones, y sobre todo, se forman y educan políticamente a través de su quehacer cotidiano.

<sup>37</sup> Artículo 115, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Atenas del Anáhuac, México, 1998, pág. 178.

<sup>38</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1995, pág. 173.



Igualmente el artículo 115 Constitucional determina la existencia del Municipio conforme a las siguientes reglas:

1. *El Municipio como factor de organización del Estado.*

Así el primer párrafo del artículo, impone a los estados la obligación de determinar u división territorial, su organización política y su estructura administrativa, teniendo como base a los municipios.

2. *El Ayuntamiento.*

Es el órgano de gobierno del municipio y sus integrantes son electos por los ciudadanos en forma directa.

3. *La Integración del Ayuntamiento.*

El órgano de gobierno del municipio se integra con regidores y síndicos y es presidido por el presidente municipal.

Igualmente resulta esencial hacer referencia, a las facultades de los Ayuntamientos.

Así pues éstos tienen:

- *Facultad de Administrar su hacienda.*
- *La Facultad Presupuestal.*
- *La Facultad Reglamentaria.*
- *La Facultad de Administrar los Servicios Públicos.*
- *La Facultad de Celebrar Convenios.*
- *Facultad en Controversias Constitucionales.*





- *Facultad de Territorialidad y Ecología.*
- *Facultad de Mando de la Fuerza Pública Municipal.*
- *Facultad en materia de Relaciones de Trabajo.*

Finalmente, es oportuno referir que el artículo 21 constitucional, por lo que respecta a la Administración de Justicia establece que:

*“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. 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.*

*Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.*

*La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*

*La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”*<sup>39</sup>

Así entonces, en lo relacionado a la persecución de los delitos corresponde a la Procuraduría General de Justicia, auxiliando a los 122 Municipios que integran el Estado de México, por los Síndicos Procuradores; y lo relacionado a la actividad jurisdiccional, ésta la realiza el Tribunal Superior de Justicia, a través de los jueces de Primer Instancia, que comprenda cada Distrito Judicial de acuerdo a la estructura previamente establecida por el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

---

<sup>39</sup> Artículo 21, CPEUM, op. cit. pág. 141.



Ahora bien, en el ámbito Municipal, el Tribunal tiene a su cargo a jueces de Cuantía Menor, mismos que son los encargados de ejercer la actividad jurisdiccional dentro del territorio de los Municipios al cual son asignados y para conocer del área civil y mercantil, según la cuantía que les fije previamente el Tribunal; y en el área penal conocerán cuando la pena corporal por el delito en que se incurra, sea contemplada dentro del término marcado por su ley reglamentaria.

Por último, ya con las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal, actualmente los Municipios cuentan con el órgano denominado Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal, quien es la encargada de atender la problemática vecinal no constitutiva de delito, y avenir en la vía conciliatoria a los vecinos de su jurisdicción preservando el estado de derecho, el orden y por ende el bien común, tal y como lo analizaremos en capítulos posteriores.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **NIVELES DE GOBIERNO EN MÉXICO Y MARCO JURÍDICO DE LAS OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS MUNICIPALES**

#### **2.1 COMPETENCIA FEDERAL, LOCAL Y MUNICIPAL.**

Iniciaremos el siguiente capítulo de nuestro trabajo de tesis, haciendo un breve análisis de los artículos relacionados con el *Federalismo Mexicano* que se encuentran consagrados en nuestra Carta Magna, a efecto de delimitar a partir de éste los aspectos competenciales de nuestro sistema jurídico.

Entendemos al Estado como un hecho social, como un fenómeno que se produce cuando una sociedad asentada permanentemente en un territorio logra diferenciar de manera sistemática a los gobernantes de los gobernados. Por lo tanto el Estado no es solamente los gobernantes, tampoco es de manera exclusiva de los gobernados, sino que conjuga ambas partes con el sustento de la identidad territorial.

Ahora bien, la existencia del Estado, además de estar directamente basada en la identidad del territorio y sólo indirectamente en la de la población, también lo está de manera indirecta en su orden normativo. Por lo que Jurídicamente, el fenómeno estatal surge cuando el Estado como realidad social se da su derecho, es decir, con el nacimiento del orden jurídico que adopta una sociedad.

En tal virtud el criterio distintivo entre ambas formas debe radicar en la diferencia clara que existe entre Estado y Gobierno. El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.

A este respecto el Maestro Burgoa Orihuela nos dice:



*“Por lo que el Gobierno, es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere aquél como función de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar. en suma ya se le define como un conjunto de órganos, una estructura: el gobierno es algo del Estado y para el Estado. pero no es el Estado.”<sup>1</sup>*

De esto tenemos que derivado del Artículo 40 de nuestra Ley Suprema se establece que nuestro Estado existe como tal por un pacto Federal.

*“Artículo 40 Constitucional.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.<sup>2</sup>*

El artículo en cita, desenvuelve los principios básicos contenidos en el Artículo 39 del propio ordenamiento; estableciéndose aquí los caracteres fundamentales de la organización política del pueblo mexicano. En este sentido, la expresión Es voluntad del pueblo Mexicano, quiere decir que el Constituyente, en el momento de formular la redacción constitucional, asume el encargo que le otorga el propio pueblo, de manifestar su voluntad para constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal.

Asimismo, la naturaleza de República Representativa se basa en la idea de que todo el pueblo no puede, a la vez, ejercer su soberanía y que, en consecuencia, necesita nombrar representantes que decidan por él y para él. La República Representativa significa que la colectividad, dueña de su propio destino, transmite a los representantes, la capacidad de decidir.

#### ◦ LA COMPETENCIA FEDERAL.

En cuanto a nuestro Sistema Federal, el concepto federal tiene que ver con una distribución territorial del poder.

<sup>1</sup> BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 401.

<sup>2</sup> Artículo 40, CPEUM, op. cit. pág. 151.



Así entonces, el Estado Mexicano, después del debate de principios de siglo sobre si debería configurarse como un Estado central, en el cual el poder de la República operaba sobre todo el territorio simultáneamente o, en cambio, debería adoptar la estructura federal que repartiera distintos ámbitos de competencia, concluyó con el triunfo de los federalistas en la Constitución de 1824.

En cuanto a la Constitución de 1857, después del levantamiento de Juan Álvarez, se impuso el sistema federal que, en el fondo, conciliaba para México las dos tendencias, la necesidad de un gobierno central fuerte y el reconocimiento de los poderes locales arraigados en función de las distintas necesidades e incluso intereses de las diferentes áreas del país, incomunicadas en muchos casos, y cuyo poder tenía que ser reconocido por las autoridades centrales.

Por lo que el Federalismo fue la fórmula, adaptada a la realidad mexicana, para conseguir un fin similar al que le dio origen en Estados Unidos de América: unir lo que estando realmente desunido en la práctica y jurídicamente unido por la Colonia.

En relación con el artículo 40 Constitucional en estudio, los preceptos constitucionales 39 y 41 tienen relación directa, como ya lo mencionamos en cuanto a la Soberanía, cuando establecen:

*“Artículo 39 Constitucional.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.*<sup>3</sup>

*“Artículo 41 Constitucional.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”*<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Artículo, 39, Ibidem, pág. 151.

<sup>4</sup> Artículo 41, Idem.



A este respecto, tenemos que en cuanto a los Estados, todo lo concerniente a su régimen interior, es decir, la comunidad territorial constituida por cada estado de la República se declara libre y soberana.

Por lo que cada Estado es Autónomo en las decisiones que le competen a su interior; Lo que tiene que ver con el conjunto de la República depende de los poderes de la Unión, los cuales son, poderes federales, pero constituyen el poder central, en la práctica las cuestiones que al gobierno federal no le interesa decidir es porque no se vinculan con el interés colectivo del país así como con su seguridad y son dejadas efectivamente a la decisión de los poderes estatales, en ese sentido real son poderes autónomos.

Así entonces, la extensión del concepto de autonomía aplicada a los estados de la Federación, se manifiesta a través de dos capacidades decisorias que corresponden al pueblo de cada uno de ellos: la de darse sus propias leyes en las materias sobre las que no legisla la Federación, y elegir a sus gobernantes.

Podemos agregar, que la autonomía de los estados es un concepto real, efectivo y jurídicamente útil para fortalecer la toma de decisiones en el ámbito local, y así generar condiciones adecuadas para un más equilibrado desarrollo regional, el cual resulta indispensable para la evolución de un país, que rebasará los cien millones de habitantes en el siglo XXI.

#### ◦ LA COMPETENCIA LOCAL

Ésta se encuentra sustentada constitucionalmente en los artículos 41, al cual ya hemos hecho referencia, 116 y 124 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, al establecer:

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



*Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos con sujeción a las siguientes normas...”*<sup>5</sup>

*“Artículo 124 Constitucional.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.”*<sup>6</sup>

Para ejemplificar sus órganos de autoridad, tomaremos la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. La cual establece que del mismo modo que la Federación también existe una división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; como lo señala en el artículo 34 de la ley en cita.

En este sentido el **Poder Legislativo**; lo constituye el Congreso Local, integrado por Diputados Locales de elección popular directa (artículo 38 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México).

El **Poder Ejecutivo**; se deposita en el Gobernador, quien cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian en función de las necesidades de la entidad (artículos 65 y 77 de la Constitución en cita).

El **Poder Judicial**; integrado por un Tribunal Superior de Justicia, que puede tener Salas Colegiadas o Unitarias, Juzgados de Primera Instancia, Civil y Penal; así como los Juzgados de Cuantía Menor en el ramo Civil y Penal (Artículos 88, 89 y 100 Constitucionales del Estado Libre y Soberano de México).

#### ◦ LA COMPETENCIA MUNICIPAL.

Por cuanto hace a la competencia municipal, como ya lo hemos dicho, el Constituyente de 1917 otorgó al municipio una posición de relevancia en el Ordenamiento Supremo, por ello múltiples artículos de su texto establecen cuestiones relativas al Municipio, toda vez que la compleja vida de las comunas le hacen aparecer en la vida social

<sup>5</sup> Artículo 116, Ibidem, pág. 180.

<sup>6</sup> Artículo 124, Ibidem, pág. 192.



de la República como el centro y base de una multiplicidad de fenómenos jurídicos, políticos, económicos y sociales.

Así, vemos por ejemplo: el artículo 3º Constitucional en su primer párrafo claramente señala la corresponsabilidad de la Federación, Estados y Municipios en la impartición de la educación. La fracción VIII del propio artículo, establece que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

El artículo 16, párrafo decimoprimer de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer los mecanismos que las autoridades administrativas están obligadas a seguir en cuanto a visitas domiciliarias, implícitamente afecta al Municipio en su carácter de autoridad, por lo que lo destacamos como un precepto relacionado con la institución municipal.

En este mismo orden de ideas, el artículo 21 Constitucional, en la segunda parte del primer párrafo, señala que compete a la autoridad administrativa (por lo tanto, también al Municipio), 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 hubiere impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Sigue señalando el precepto que, 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 trabajador no asalariado, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Este precepto es de gran importancia en materia Municipal, ya que las sanciones previstas en los bandos y reglamentos municipales deberán acatar al pie de la letra las reglas constitucionales en esta materia, como lo veremos más adelante.

En materia de seguridad pública, se establece un sistema de coordinación federal, en que se incluye al Municipio como parte del mismo, según se desprende del artículo 21





Constitucional, en sus párrafos quinto y sexto, cuyos texto establecen:

*“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*

*La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”*<sup>7</sup>

El artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, en varias de sus partes señala cuestiones que incumben al Municipio.

La fracción VI del precepto establece que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

En materia política, el artículo 41 del ordenamiento supremo, señala en su fracción I, que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Al establecer las facultades del Congreso de la Unión, el artículo 73 Constitucional, en varias de sus fracciones, alude a cuestiones que atañen al municipio.

La fracción XXIII, le atribuye la facultad de expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, y un sistema de carrera a los miembros de instituciones de seguridad pública federal.

La fracción XXV, le otorga competencia para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa.

---

<sup>7</sup> Artículo 21, *Ibidem*, pág. 141.



En el artículo 105 Constitucional, posibilita al Municipio para intentar por vía de la acción de controversia constitucional la defensa de sus derechos, cuando estos sean vulnerados, por la autoridad federal, estatal o aún por otro Municipio, según se desprende de lo dispuesto en la fracción I del artículo en cita:

- I. *“De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:*
  - a) *La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
  - b) *La Federación y un Municipio;*
  - c) *El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.*
  - d) *Un Estado y otro;*
  - e) *Un Estado y el Distrito Federal;*
  - f) *El Distrito Federal y un Municipio;*
  - g) *Dos Municipios de diversos Estados.*
  - h) *Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
  - i) *Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
  - j) *Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
  - k) *Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

*Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declara inválidas dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.*

*En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”*<sup>8</sup>

Asimismo, la Competencia Municipal, se encuentra prevista también en el Artículo 115 Constitucional que ya hemos estudiado, así como en las Constituciones Locales y sus

---

<sup>8</sup> Artículo 115, *Ibidem*, pág. 178.



respectivas Leyes Orgánicas Municipales que establecen que el Gobierno Municipal estará a cargo de un Ayuntamiento, cuerpo colegiado de elección popular directa, que realiza funciones administrativas y el cual está integrado por un Presidente Municipal, uno o más Síndicos y el número de Regidores que establezcan las Leyes respectivas del Estado.

Para concluir con el análisis del presente tema, consideramos prudente hacerlo con la siguiente cita:

*“Como se puede observar, múltiples son los preceptos constitucionales que se refieren al Municipio, insistiendo en que esto es así porque el constituyente originario, como el permanente, han querido otorgar a la institución municipal un papel relevante en los procesos sociales y políticos de la nación, lo que confirma que en la doctrina mexicana el Municipio no es una mera descentralización por servicios o por región, sino un verdadero nivel de gobierno con todas sus características.”<sup>9</sup>*

## **2.2 CONSTITUCIÓN GENERAL.**

En el presente tema de nuestro trabajo de tesis, haremos el encuadre respectivo del Marco Jurídico de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras Municipales en los siguientes términos:

El marco jurídico de nuestra materia, lo encontramos en el Artículo 16 Constitucional que en su párrafo décimo primero nos dice: *“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía...”*<sup>10</sup>

Este es el primer antecedente constitucional que encontramos acerca de la Función Conciliadora y Calificadora de los Ayuntamientos, toda vez que la Constitución Federal, faculta a la autoridad administrativa para que vigile que se cumplan las disposiciones reglamentarias.

---

<sup>9</sup> QUINTANA ROLDÁN, CARLOS, op. cit. pág. 107.

<sup>10</sup> Artículo 16, párrafo undécimo, CPEUM, op. cit. pág. 138.



Asimismo, el Artículo 21 de nuestra Constitución establece textualmente lo siguiente: *“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. 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”.*<sup>11</sup>

Analizando el anterior artículo podemos señalar que es más preciso en cuanto a la facultad que posee la autoridad administrativa para sancionar las infracciones cometidas a las disposiciones legales.

Finalmente, el artículo 115 Constitucional señala como Marco de referencia de nuestro tema en su fracción II lo siguiente: *“Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

*Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de Policía y buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.”*<sup>12</sup>

De los preceptos constitucionales anteriormente mencionados, podemos empezar a tener un marco jurídico, de tal forma que en primer lugar, deben de ser autoridades administrativas, esto es que dependerán del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, la norma que va a establecer la conducta, serán los reglamentos gubernativos y de policía esto es, los llamados bandos municipales que contienen los reglamentos de policía.

Luego, las sanciones serán directamente las correspondientes a una multa o un arresto hasta de 36 horas invariablemente, situaciones señaladas por nuestra Constitución Federal.

---

<sup>11</sup> Artículo 21, *Ibidem*, pág. 141.

<sup>12</sup> Artículo 115, fracción II, *Ibidem*, pág. 180.



Por lo que consideramos debe ser inconstitucional la imposición inmediata del arresto, sin dejar al infractor la posibilidad de elegir, la pena corporal o la pecuniaria.

## **2.3 CONSTITUCIÓN LOCAL.**

La unión al Pacto Federal, por parte del Estado Libre y Soberano de México la encontramos fundamentada en los artículos 1º, 2º y 3º de su Constitución local.

Del contenido de estos artículos, resulta evidente que lo establecido por los artículos 16, 21 y 115 de nuestra Carta Magna, son aplicables directamente a la situación del Municipio.

Asimismo, la Constitución local, al igual que la general consagra la Libertad Municipal, estableciendo en su Artículo 112: *“La base de la división territorial y de la organización Política y Administrativa del Estado, es el Municipio Libre.”*<sup>13</sup>

Ahora bien, la propia Constitución en cita en su artículo 124 refiere lo siguiente: *“Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año, y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.”*<sup>14</sup>

De lo que se desprende que los ayuntamientos tienen la atribución de expedir los bandos municipales de policía y buen gobierno, que es el reglamento Mater de todo Municipio, porque de este se desprende las disposiciones legales de observancia general que rige en el mismo.

Igualmente, el artículo en referencia, señala que el ayuntamiento publicará las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a lo previsto en la *Constitución General, en la Local y Ley Orgánica Municipal*. Lo que significa que

---

<sup>13</sup> Artículo 112, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Título Quinto, pág. 38.

<sup>14</sup> Artículo 124, *Ibidem*, pág. 40.



una atribución más de los ayuntamientos será la de aprobar los reglamentos que considere necesarios para el debido funcionamiento de la Administración Municipal.

Por último en el Estado de México la Constitución es la ley Suprema en cuanto a su Régimen Interior, por lo que la misma concede amplias facultades a los ayuntamientos para reglamentar en materia de Conciliación y Calificación.

## **2.4 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.**

La nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se inscribe en el Marco Político de la Reforma del Estado, con este marco Jurídico e Institucional, la preservación y enriquecimiento de lo que ha probado ser útil y la innovación y el cambio de lo que se considera necesario, podrán favorecer de una mejor manera la armonía social, así como la autonomía y la eficiencia que el Municipio demanda.

Bajo éste tenor el Artículo 31 de la citada ley nos establece en su Fracción I lo siguiente: Son atribuciones de los ayuntamientos: *“Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del Municipio que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y en general para el cumplimiento de sus atribuciones”*.<sup>15</sup>

Es evidente que el artículo y la fracción antes descrita, dan facultad expresa a los ayuntamientos del Estado de México para expedir y reformar el Bando Municipal, reglamentos circulares y demás disposiciones de observancia general.

Asimismo, la Legislación Municipal que nos ocupa vierte dichas facultades apoyándose en el Marco Constitucional del Estado y General de la República para darle vida a la autonomía municipal.

Con la reforma a la Ley Orgánica Municipal, nuevamente se revive la función

---

<sup>15</sup> Artículo 31. fracción I. Ley Orgánica Municipal del Estado de México



Conciliadora y Calificadora de los Ayuntamientos en el Estado de México, tema central de nuestro trabajo de investigación, ya que la ley en cuestión en su título V y capítulo primero contempla lo concerniente a dicha actividad administrativa, por lo que a continuación citaremos textualmente el contenido de dicho capítulo:

## TÍTULO V

### DE LA FUNCIÓN CONCILIADORA Y CALIFICADORA DE LOS AYUNTAMIENTOS

#### CAPÍTULO PRIMERO.

##### DE LAS OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS MUNICIPALES.

**Artículo 148.-** *En cada Municipio el ayuntamiento designará, a propuesta del Presidente Municipal, al menos 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 150.*

**Artículo 149.-** *Para ser Oficial Conciliador y Calificador se requiere:*

- I. *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 3 años anteriores al día de su designación;*
- II. *No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional;*
- III. *Gozar públicamente de buena reputación y ser persona proba, de buena conducta, de reconocida honorabilidad y con ascendiente entre sus vecinos;*
- IV. *Tener escolaridad mínima de nivel primaria y ser mayor de 21 años.*

**Artículo 150.-** *Son atribuciones de los Oficiales Conciliadores y Calificadores:*

- I. *Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;*



- II. *Conocer, calificar e imponer las sanciones Administrativas Municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;*
- 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 corresponda.*
- IV. *Expedir recibo Oficial y enterar a la tesorería municipal de los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de Ley;*
- V. *Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;*
- VI. *Expedir a petición de parte, certificados de hechos de las actuaciones que realicen;*
- VII. *Dar cuenta al Presidente Municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;*
- VIII. *Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.*

**Artículo 151.-** *No pueden los Oficiales Conciliadores y Calificadores.*

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

**Artículo 152.-** *Para el debido cumplimiento de las atribuciones que en este Capítulo se previene, cada ayuntamiento determinará la forma de organización y funcionamiento de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras de su Municipio.*

**Artículo 153.-** *Las faltas temporales de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras serán*





cubiertas por el Secretario de la Propia Oficialía o por el Servidor Público que el Ayuntamiento designe, quienes estarán habilitados para actuar en nombre del Titular, siempre y cuando cumplan los requisitos de Ley.<sup>16</sup>

## **2.5 BANDO MUNICIPAL.**

Como lo hemos señalado anteriormente, de acuerdo a lo que señale cada Ley Local, los Municipios tendrán facultad reglamentaria de las Leyes de la Entidad Federativa, en lo referente a las cuestiones municipales dentro de su Jurisdicción.

En este sentido, son los Bandos de Policía y buen Gobierno los que anuncian a la población las disposiciones legales en que se basará la actuación del Ayuntamiento durante su gestión a este respecto el maestro Acosta Romero establece:

*“Bando. El anuncio público de una cosa, v.gr., de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por persona autorizada, o por voz de pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo; y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente.”<sup>17</sup>*

En tal virtud, consideramos que los Bandos Municipales son reglamentos tanto de Policía y buen Gobierno, como de otras leyes administrativas emanadas de los Congresos Locales.

Ahora bien, por lo que hace a los Reglamentos Municipales, creemos que éstos son realmente la fuente más importante de su legislación interna. Tanto en número como en las materias que regulan los reglamentos son el principal cuerpo normativo municipal.

Ya que como lo hemos mencionado anteriormente los Ayuntamientos tienen facultad de expedir reglamentos, con base en las disposiciones ya citadas de la Constitución

---

<sup>16</sup> *Ley Orgánica Municipal*, Título V.

<sup>17</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 605.



General de la República, de las Constituciones Locales y las Leyes Orgánicas Municipales.

Así entonces, dentro de los llamados Bandos Municipales, también se realiza la disposición constitucional de las autoridades administrativas y la imposición de los reglamentos de policía y de gobierno.

Así veremos a partir de ahora, en diferentes puntos de nuestro trabajo, y a manera de ejemplificar, ordenamientos municipales de distintos lugares del Estado de México.

Como cita, tenemos el artículo 5° del Bando Municipal, del Municipio de Teoloyucan Estado de México, dicho artículo establece:

*“Artículo 5°.- Son cometidos del Ayuntamiento:*

- I. *El orden, la tranquilidad, la seguridad pública, el bienestar social de la población, la cultura, la educación en los términos del Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- II. *La protección de las personas, la propiedad y el patrimonio.*
- III. *El establecimiento, la organización y el funcionamiento de las actividades públicas cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas de la población.*
- IV. *V.....*
- V. *El respeto a la dignidad humana y a las garantías individuales y sociales que consagra la Constitución General de la República.*
- VI. *VII, VIII.....*
- VII. *La Seguridad e Integración del Desarrollo Familiar.*
- VIII. *La protección de los menores en su desarrollo material, cultural y recreativo.”* <sup>18</sup>

Así, el fundamento y los Servicios de lo que es el Oficial Conciliador y Calificador serán evidentemente delegables a través del Ayuntamiento tal y como lo establece el artículo 74 fracción I, de dicho bando que a la letra dice:

*“Artículo 74.- Toda persona que se encuentre detenida por la Policía Preventiva Municipal como responsable de delitos, faltas o infracciones a los reglamentos aplicables sería puesta inmediatamente a disposición:*

<sup>18</sup> Artículo 5°, Bando Municipal y Reglamento del Municipio de Teoloyucan, 1996, pág. 5.



*Del Oficial conciliador y Calificador, tratándose de faltas a este Bando, el Reglamento de Policía y demás Reglamentos Municipales.”<sup>19</sup>*

Con esto, consideramos que queda establecido y fundamentado, la importancia que el Bando Municipal tiene en el quehacer jurídico Municipal.

## **2.6 REGLAMENTO DE OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA MUNICIPAL.**

A este respecto consideramos que uno de los aspectos más sobresalientes de la Reforma Municipal de 1983, lo constituyó sin duda la “Constitucionalización” de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos de México.

En este sentido y a partir de la reforma, los Ayuntamientos poseen facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Esta atribución de competencia establece la facultad reglamentaria a los Ayuntamientos, y subsana una laguna que si bien no impidió el ejercicio de la facultad reglamentaria, si inhibió su práctica más amplia, a la vez que provocó en ocasiones amplias discusiones sobre la legalidad de los reglamentos expedidas por las autoridades municipales, provocadas precisamente por la falta de declaración expresa en el texto constitucional, de la facultad de los Ayuntamientos para expedirlos.

Consideramos necesario hacer notar que esta facultad reglamentaria, no puede en ningún caso ser violatoria de garantías individuales, ni contraponerse a los preceptos constitucionales.

---

<sup>19</sup> Artículo 74, *Ibidem*, pág. 18.



A efecto de sustentar lo dicho transcribiremos las siguientes decisiones judiciales de los órganos del Poder Judicial Federal que en el mismo sentido se expresan:

**REGLAMENTOS MUNICIPALES, NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADORES.**

Es indispensable señalar que el Artículo 115 Constitucional instituye el Municipio libre, con personalidad jurídica propia, y que puede, de acuerdo con la fracción segunda de este numeral, expedir con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Ahora bien en nuestro tradicional orden jurídico político, se reconoce que los ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. En este orden de ideas, se admite la existencia de ciertos reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación está en el Artículo 21 Constitucional, y que las reformas al 115 constitucional, en la fracción II hacen deducir que el legislador le otorga al ayuntamiento la facultad de expedir verdaderas leyes, en sentido material, sin embargo, se hace necesario distinguir cuál es la materia o alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin ley a reglamentar, porque implicaría el uso de las facultades legislativas. Al respecto, este Tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, por ejemplo la libertad de trabajo, o de comercio, o a su vida, libertad, propiedades, posesiones, derechos, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etc., estas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, *pues estarían ejerciendo facultades legislativas reuniendo dos poderes en uno. Por otra parte, la materia del reglamento si puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar.*<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito.- amparo en revisión 317/88. Madeiras club Privado, S. A. de C. V. 30 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente : Ignacio Patlán Romero. Secretario: José Luis Estrada de Delgadillo. Amparo en revisión 337/88. Promotora de Diversiones de León, S.A. de C.V. 27 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: Roberto Hernández Pérez. amparo en revisión 334/88. Tucanes Grill, S.A. 4 de julio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: gloria Tello Cuevas. Secretario Francisco Salazar Trejo. Amparo en Revisión 335/88. Concesionaria y Arrendadora del Bajío, S.A. de C.V. 15 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Patlán Romero. Secretario José Gilberto Moreno Gracia. Amparo en Revisión 336/88. Rebeca Navarro Valtierra y coags. 5 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Trinidad Jiménez Romo. Secretario: Sergio Rafael Barba Crosby APENDICE. INFORME 1989. TERCERA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS, pág. 1122.



Para concluir con la importancia que tiene el Reglamento de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras del Estado de México, es necesario resaltar que en la facultad de los Ayuntamientos, el principio de legalidad debe imperar en el ejercicio cotidiano de la función pública municipal; esto es mientras que el particular puede hacer todo aquello que no le está expresamente prohibido por la ley, el Ayuntamiento y los servidores públicos municipales única y exclusivamente pueden realizar aquello a lo que están facultados por la ley y los reglamentos.

De ahí que sea importante a fin de darle plena vigencia al estado de derecho en los municipios realizar un Reglamento que contenga normas claras, previo consenso con la población, que en su cuerpo contengan instancias administrativas y mecanismos de defensa del particular contra actos de la acción pública municipal.



## **2.7 OTRAS LEYES.**

Para finalizar nuestro tema en estudio y por cuanto hace a otras Leyes, considero importante fundamentar la actividad del Oficial Conciliador y Calificador tomando como muestra los siguientes:

- **BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE JILOTEPEC, ESTADO DE MÉXICO.**

En el Bando Municipal de Policía y buen Gobierno del Municipio de Jilotepec, México. Encontramos el Marco Jurídico de la Función Conciliadora y Calificadora de los Ayuntamientos, en su Capítulo II, que a la letra dice: *Del Órgano Calificador de las Infracciones y Determinación de las Sanciones.*

*Artículo 107.- Para la calificación de la infracción y determinación de las sanciones, el presente bando y los reglamentos municipales será competente a la Oficialía Conciliadora y Calificadora, de conformidad a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal vigente en la entidad.*

*Artículo 108.- La Oficialía Conciliadora y Calificadora, fundará y motivará la calificación de la infracción, así como la determinación de la sanción, previo al otorgamiento del presunto infractor de la garantía de audiencia, ajustándose a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal vigente, así como el reglamento respectivo.*

- **BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.**

En el Bando Municipal de Policía y buen Gobierno del Municipio de Naucalpan de Juárez, México. Encontramos el Marco Jurídico de la Función Conciliadora y Calificadora de los ayuntamientos, en su Capítulo Único, Artículo 170 y 171 que a la letra dice: *De la Función Conciliadora y Calificadora.*



**Artículo 170.-** *El Ayuntamiento designará, a propuesta del Presidente Municipal, al menos un Oficial Conciliador y Calificador que tendrá su sede en la cabecera municipal y en las localidades que el mismo determine.*

**Artículo 171.-** *Los Oficiales Conciliadores y Calificadores tendrán las siguientes atribuciones:*

- I. *Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades, referidos a conductas relativas a una sana convivencia entre los habitantes del Municipio.*
- II. *Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan, por faltas o infracciones a este Bando Municipal, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por el Ayuntamiento, excepto las de carácter fiscal;*
- 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 de propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;*
- IV. *Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;*
- V. *Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen, previo pago efectuado ante la autoridad municipal correspondiente;*
- VI. *Dar cuenta al Presidente Municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de éste la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;*
- VII. *Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.*



◦ **BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE CUAUTITLÁN IZCALLI, ESTADO DE MÉXICO.**

En el Bando Municipal de Policía y buen Gobierno del Municipio de Cuautitlán Izcalli, México. Encontramos el Marco Jurídico de la Función Conciliadora y Calificadora de los Ayuntamientos, en su Capítulo Segundo, Artículos 65, 66 y 67 que a la letra dice: *De la Imposición de Sanciones.*

**Artículo 65.-** *Para calificar las infracciones a este Bando y los reglamentos y para la imposición de las sanciones correspondientes, el Ayuntamiento cuenta con la Oficialía Conciliadora y Calificadora, en la cual el Presidente Municipal delega las atribuciones que le confiere la fracción XVI del Artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal, y en su caso por las autoridades Fiscales a que se refiere el Artículo 26 de este Ordenamiento.*

**Artículo 66.-** *La Oficialía Conciliadora y Calificadora se regirá por el reglamento correspondiente y estará integrada por tres Oficiales Conciliadores y Calificadores que actuarán independientemente uno del otro, por turnos sucesivos de 24 horas de guardia con descanso de 48 horas, inclusive domingos y días festivos.*

**Artículo 67.-** *La Oficialía Conciliadora y Calificadora contará con el personal de apoyo, que prevea la partida presupuestal correspondiente.*





## **CAPÍTULO TERCERO**

### **JUSTICIA MUNICIPAL Y DE LAS OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS MUNICIPALES**

#### **3.1 ANTECEDENTES DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNICIPIO.**

Para continuar con el presente trabajo de tesis, haremos una breve mención de los antecedentes de la impartición de justicia municipal de nuestro Estado. Sólo como un dato referencial del presente capítulo, toda vez de que en base a estos se fue originando la creación de nuestro actual órgano conciliador.

La impartición de justicia en México estaba organizada de tal forma que se les encomendaba mediante jueces letrados el Tribunal Supremo de Justicia, así como Alcaldes Constitucionales, los Juzgados Menores, Municipales o Juzgados Municipales, como se les conocía, mismos que existieron hasta la Constitución Política de 1861 del Estado libre y soberano de México.

El constituyente de 1861, estableció que dichos Jueces Conciliadores podían conocer de asuntos de poca importancia, y cubrían a los Jueces de Primer Instancia en sus ausencias, siendo necesario que se asesoraran del Juez letrado más próximo.

El Estado de México, sufrió consecuencias importantes en la administración de justicia debido a que los Jueces Conciliadores o Menores Municipales eran electos popularmente, pudiendo ser cualquier ciudadano, teniendo como consecuencia personas faltas de conocimientos de derecho y por esto la impartición de justicia no dejó una buena representación y poco a poco fue decayendo culminando en el período de Jorge Jiménez Cantú, en el que entonces la designación fue ya, facultad exclusiva del H. Tribunal Superior de Justicia erigido en Pleno.

#### **◦ LOS JUZGADOS MENORES MUNICIPALES.**

Siguiendo con el estudio de los antecedentes de impartición de justicia en el Municipio, estudiaremos a continuación los juzgados menores municipales que eran: el



órgano encargado de aplicar la Justicia a nivel Municipal, éstos se encontraban en cada cabecera del Municipio y se componía de un Juez Menor Municipal y dos suplentes. Los Jueces Menores Municipales, eran electos popular y directamente y tomaban posesión de su cargo, el 1º de enero del año inmediato siguiente al de su elección, previa protesta de ley ante el Ayuntamiento correspondiente, debiendo comunicar la toma de posesión al Tribunal Superior de Justicia, al Ejecutivo del Estado y a los Jueces de Primera Instancia de su Distrito Oficial, lo mismo que al Ayuntamiento de su Municipio, los Suplentes cuando llegaban a funcionar, otorgaban previamente la misma protesta que los propietarios.

Como ya lo mencionamos, los Jueces Menores Municipales dependían del Tribunal Superior de Justicia y del Juez de Primera Instancia del Distrito Judicial al que pertenecían, en cuanto a su función.

Cuando en un Municipio existían dos Jueces Menores Municipales, uno podía residir en la Cabecera y el otro en la localidad que determinara el Tribunal Superior de Justicia, oyendo el parecer del correspondiente Ayuntamiento.

El personal de los Juzgados Menores Municipales era el siguiente:

- *Un juez.*
- *Uno o más Secretarios, ejecutores.*
- *Uno o más notificadores.*
- *El número de empleados auxiliares que determine el pleno del Tribunal.*

Los Jueces Menores Municipales, ejercían jurisdicción solo dentro del Territorio de su Municipio y tenían las atribuciones siguientes:

- I. *Conocer y determinar en procedimiento verbal o escrito, de todos los asuntos civiles y mercantiles cuyo interés sea de \$100.00 y hasta \$1,000.00 y cuando no funcionaban en Juzgados populares, conocían de 1 hasta \$1,000.00 con excepción de los asuntos*



*relacionados con el Estado Civil de las personas, inmatriculación, juicios ad-perpetuam, sucesorios y los que la Ley encomendaba a jueces de otro grado.*

- II. *Practicar dentro del territorio de su jurisdicción las diligencias que les encomendaba el Tribunal, los Jueces de Primera Instancia u otras autoridades, siempre que éstas no residan en el mismo lugar que los Menores Municipales, con excepción de los casos de apeo y posesión.*
- III. *Consultar con el Asesor en los casos y forma que determina la ley.*
- IV. *En el ramo penal, conocían de los delitos que tenían como sanción apercibimiento, caución de no ofender, multa cuyo máximo hubiera sido de \$500.00 y prisión que no excediera de 6 meses; cuando el Juez Menor Municipal fuera Licenciado en Derecho titulado, conocería además de aquellos delitos cuya pena no excediera de dos años y multa hasta de \$1,000.00. De los demás delitos, conocerían los Jueces de Primera Instancia.*
- V. *Cumplir con las demás obligaciones que las leyes les imponían.*

Dentro de las principales obligaciones de los Jueces Menores Municipales se encontraban las siguientes:

1. *Visitar mensualmente la cárcel Municipal.*
2. *Dar aviso al Juez de Primera Instancia de los Procesos que iniciaban, enviándoles noticia mensual de entradas y salidas y en general de todos los asuntos que se tramitaban en sus Juzgados.*
3. *Poner a disposición de la autoridad correspondiente a los reos sentenciados.*
4. *Llevar los libros de gobierno del Ramo Civil y Penal, para anotar las entradas, salidas y estados de los asuntos que se tramitaran, así como los demás libros que fueran necesarios.*

## CAPÍTULO SÉPTIMO DE LOS JUECES POPULARES

Posteriormente, la denominación del Juez Menor Municipal, fue modificada por la de Juez Popular, quien en cuanto a sus funciones dependía del Tribunal Superior de Justicia, y



era designado por el Presidente Municipal en turno; a este respecto el *capítulo séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada el día 16 de diciembre de 1972*, establece:

**Artículo 68.-** *En cada Municipio del Estado habrá el número de Juzgados Populares que determine el ayuntamiento respectivo, de acuerdo con sus necesidades y capacidad económica; pudiendo no funcionar juzgados Populares en aquellos Municipios cuya situación económica no lo permita.*

**Artículo 69.-** *Los Juzgados Populares estarán integrados por tres Jueces Populares cada uno, y serán designados por el ayuntamiento cada tres años, en el primer mes en que principie su función. Para los efectos de tal designación deberá auscultarse la opinión de los diversos sectores de la Comunidad. Tomarán posesión de su cargo el día cinco de febrero siguiente. Cuando ocurra falta absoluta de un Juez el Ayuntamiento hará nueva designación.*

**Artículo 70.-** *Las licencias o renunciaciones de los jueces populares serán acordadas por el Ayuntamiento, debiendo este nombrar a quien debe cubrir la vacante.*

**Artículo 71.-** *Para ser Juez Popular se requiere: ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de edad, vecino del Municipio, de notoria honradez y haber cursado cuando menos la instrucción primaria.*

**Artículo 72.-** *Habrà en cada Juzgado Popular, un presidente de debates, que será electo de entre los tres Jueces Populares que integran el Juzgado y durará en su cargo un año. Las resoluciones de los asuntos de su competencia serán por unanimidad o mayoría de votos; contra dichas resoluciones no habrá mas recurso que el de responsabilidad, sólo contra la negativa de conocer de un asunto de su competencia, procederá el recurso de queja ante el Juez de primera instancia de su Distrito Judicial.*

**Artículo 73.-** *Los Jueces Populares dependerán del Tribunal Superior de Justicia y del Juez de Primera Instancia del Distrito Judicial al que pertenezcan en el ámbito jurisdiccional.*

**Artículo 74.-** *El personal de los Juzgados Populares será el siguiente: tres jueces, uno o más secretarios y el número de empleados que se requieran*



**Artículo 75.-** *Para ser secretario o empleado de un Juzgado Popular se requiere: ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de edad, vecino del Municipio, de notoria honradez y haber cursado cuando menos la instrucción primaria.*

**Artículo 76.-** *El nombramiento y licencias de los secretarios y demás empleados de los Juzgados Populares, así como el cese de los mismos en caso de indisciplina o mala conducta debidamente comprobadas, se hará por los Titulares de cada Juzgado.*

**Artículo 77.-** *El horario de labores de los Juzgados Populares, se ajustará a las necesidades del lugar.*

**Artículo 78.-** *Los Jueces Populares ejercerán jurisdicción en asuntos de su competencia en todo el Municipio, y cuando funcione más de uno, en la demarcación territorial que le señale el Ayuntamiento respectivo y tendrán las siguientes atribuciones:"*

- I. *Conocer y determinar en vía conciliatoria, juicio verbal o escrito de menor cuantía, de los asuntos civiles o mercantiles cuyo interés no exceda de cien pesos, con excepción de los asuntos relacionados con el estado civil de las personas, inmatriculación, información ad-perpetuum, juicios posesorios y juicios sucesorios, y de los que la ley encomiende a Jueces de otro grado.*
- II. *En el Ramo de Seguridad Pública, conocerán de las faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno, que legalmente expida el Ayuntamiento en cada Municipio; y*
- III. *Cumplir con las demás obligaciones que las Leyes les impongan.*

**Artículo 79.-** *Son obligaciones de los Jueces Populares:*

- I. *Poner de inmediato a disposición de la Autoridad Administrativa correspondiente, a los detenidos; y enterar en la Tesorería Municipal las multas respectivas;*
- II. *Llevar los libros de Gobierno, para otra las entradas, salidas y estado de los asuntos que se transmiten, así como los demás libros que sean necesarios.*
- III. *Vigilar la conducta de sus subalternos; conservar el buen orden y respeto que sean debidos e*



*imponer, en su caso, las correcciones disciplinarias que la ley autoriza; y*

- IV. *Comunicar su funcionamiento al Tribunal Superior de Justicia, Jueces de Primera Instancia o Jueces Menores Municipales.*<sup>1</sup>

Finalmente, en la Legislación Municipal la figura Conciliadora la encontramos en la Ley Orgánica Municipal, publicada el día 17 de Septiembre de 1919, y dentro de las materias que la conforman hace alusión a los Jueces Conciliadores, ya que así era como se les conocía a los Jueces Municipales.

La citada Ley en su artículo 107 dice lo siguiente: *“La Justicia en los Municipios del Estado, se impartirá a través de los Jueces Menores Municipales, y Jueces Populares.”*<sup>2</sup> La Ley Referida menciona de manera conjunta que la Justicia Municipal será administrada por las autoridades citadas pero cada una con las atribuciones que la Ley Orgánica del Poder Judicial les otorga.

De lo anteriormente expuesto, tenemos que la Función Conciliadora y Calificadora en el Estado de México, ha revestido singular importancia en la vida de los Mexiquenses para la solución de los diferentes conflictos que día con día se presenta en su quehacer cotidiano.

### **3.1.1 JUZGADOS MUNICIPALES.**

Debido a la dinámica social, a la explosión demográfica y las nuevas exigencias de la población en materia de Justicia Municipal, los Jueces Menores Municipales y Jueces Populares, fueron sustituidos por los Jueces Municipales. Éstos se encontraban regulados en la Ley Orgánica del Poder Judicial publicada en el Periódico Oficial del Estado de México, el 12 de diciembre de 1986.

<sup>1</sup> Gaceta del Gobierno. *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México*, 16 de diciembre de 1972, págs. 9 y 10.

<sup>2</sup> Gaceta del Gobierno. *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, 18 de julio de 1973, pág. 15.



Dentro de los Juzgados Municipales para poder impartir la justicia se señalaba que en cada cabecera municipal habría uno o más juzgados municipales, mismos que determinaría el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Ahora bien, por lo que atañe a los empleados, se precisaba que el nombramiento, remoción o cese del personal se haría por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Protestando el cargo ante sus respectivos jueces, dando aviso al Tribunal Superior de Justicia y al Juez de Primera Instancia de su Distrito Judicial.

En cuanto a la competencia que tenían que ejercer dentro de su jurisdicción, ésta era conocer en materia civil y mercantil, asuntos cuyo monto no excediera de cuarenta días de salario mínimo operante en la región de su actuación, con excepción de asuntos relacionados con inmatriculaciones, informaciones *ad-perpetuum*, juicios posesorios, interdictos y de Derecho Familiar que son competencia de los jueces de Primera Instancia. En materia penal, solo conocerían de delitos que tuvieran como sanción el apercibimiento, la caución de no ofender, la pena alternativa, la sanción pecuniaria hasta cincuenta días multa, y multa cuando la privativa de libertad no fuera de un año y pecuniaria de cincuenta días de multa.

Además, dentro de su competencia el Juez Municipal podía conocer y determinar delitos cuya pena de prisión no excediera de tres años y hasta doscientos días de multa, si dicho Juez era Licenciado o Pasante de Derecho.

Asimismo, los Jueces Municipales, tenían la obligación de visitar mensualmente la cárcel municipal, para conocer sus condiciones y funcionamiento; dar aviso al Juez de Primera Instancia de los procesos que iniciaren enviéndoles noticia mensual de entradas y salidas y de todos los asuntos que se tramitarán en sus Juzgados; poner a disposición de la autoridad administrativa correspondiente, a los sentenciados; llevar los libros de Gobierno del Ramo Civil y Penal para anotar las entradas, salidas y estado de los asuntos, así como los libros que fueran necesarios; diligenciar los exhortos, requisitorios y despachos, así como asuntos que se les encomendaba y por último vigilar la conducta de sus subalternos



conservando el orden y respeto que fueran debidos e imponer si era preciso las correcciones disciplinarias que la ley autorizaba.

De esto podemos observar, que la reforma que se va dando dentro de la Administración de Justicia Municipal, parece insignificante pero constituye la base de la realidad de lo que debe ser la justicia que imparte el Estado a nivel Municipal, ya que la palabra "menor" que fue reformada, establecía en la mente de nuestra sociedad, que la justicia que se impartía a nivel Municipal era inferior a la de los Juzgados de Primera Instancia.

Por otra parte es de considerarse que la justicia es única e indivisible y que no puede haber justicia menor o mayor, por lo que consideramos que la impartición de justicia requiere de jueces y procedimientos preestablecidos, claros, precisos; como requerimiento social.

Para estar acorde con la actual nomenclatura de los Juzgados Municipales es necesario establecer que, la Administración de Justicia Municipal en el Estado de México, requería de modificaciones a nuestras Leyes. En este sentido, en base al decreto *número 69 de fecha 19 de marzo de 1992*, determina el cambio de nombre de *Juez Municipal*, para ser denominado *Juez de Cuantía Menor*.

Estableciendo como requisitos que dicho Juez debe ser ciudadano del Estado de México por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, gozar de buena reputación y no haber sido declarado penalmente responsable, mediante sentencia ejecutoriada, de delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratase de robo, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama, estará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; no haber sido sancionado por actos u omisiones que constituyan responsabilidad administrativa en el desempeño de un cargo público, haber residido en el Estado los últimos cinco años anteriores a la designación salvo el caso de ausencia en servicio de la República o del Estado, en cuyo caso su reintegración al Estado deberá ser de por lo menos seis meses anteriores a la





designación; y estar capacitado física y mentalmente para el desempeño del cargo. Tener menos de sesenta y cinco años el día de su designación y por último ser licenciado en derecho, con título legalmente expedido por la Institución facultada para ello y registrado por autoridad competente, y tener experiencia en el ejercicio de la profesión de un año como mínimo.

Teniendo como competencia para conocer dentro de su jurisdicción en materia civil y mercantil, la que conocían anteriormente los Jueces Municipales; sólo que la diferencia en dichos asuntos es que el monto no exceda de trescientos días de salario mínimo vigente en la región correspondiente. En materia penal dentro de la sanción pecuniaria hasta los doscientos días multa; cuando la privativa de libertad no sea más de tres años y la pecuniaria no mayor de doscientos días de multa, independientemente de cualquier otra sanción.<sup>3</sup>

Ahora bien, en las obligaciones que tienen los Jueces de Cuantía Menor solo fue modificada la fracción primera, para que dichos jueces visiten periódicamente los Centros Preventivos y de Readaptación Social, para conocer las condiciones de los internos a su disposición, quedando en su mayoría lo que se les establecía a los Juzgados Municipales.<sup>4</sup>

En este sentido, consideramos que a la Administración de Justicia se encomienda la resolución de asuntos; que por su cuantía desde el punto de vista económico, exigen de manera particular brevedad y sencillez.

De ahí, que era necesario crear un órgano de impartición de justicia municipal que realmente administrara la misma, consciente de la problemática vecinal que se daba, ya que la justicia municipal está facultada para imponer sanciones administrativas, sea multa o arresto hasta por 36 horas a los infractores de disposiciones municipales.

---

<sup>3</sup> Cfr. Artículo 73, *Ley Orgánica del Poder Judicial*

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 75, *Idem*.



Con lo que surge el órgano encargado de impartición de justicia municipal denominado: *Oficial Conciliador y Calificador Municipal*, y del cual haremos referencias más abundantes en nuestros siguientes puntos.

### **3.1.2 NATURALEZA JURÍDICA DE LAS OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS MUNICIPALES.**

La Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México del mes de marzo de 1992, trajo como consecuencia el decreto número 68 que la Legislatura del Estado aprobó en el sentido de adicionar a la Ley Orgánica Municipal, la creación de las Oficialías Conciliadoras, Calificadoras Municipales para que estas se abocaran en lo sucesivo dentro de otras funciones, a la de conciliar a los ciudadanos de cada municipio que estuviesen en conflicto.

La naturaleza jurídica de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras Municipales se encuentran sustentadas Legalmente en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su *Título I, capítulo primero artículos 148, 149, 150, 151, 152 y 153* del referido ordenamiento.

En este sentido, haremos un análisis jurídico de los artículos anteriormente citados, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, a efecto de desprender la naturaleza jurídica de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras Municipales.

Tiene su justificación el presente capítulo dentro de la hipótesis pretendida, ya que como se observa la Conciliación entendida está, como una de las funciones que hoy en día realiza el municipio dentro de su Ley Orgánica Municipal visible en los artículos antes citados, los cuales rezan lo siguiente:

**Artículo 148.-** *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 refiere el artículo 150.*



**Artículo 149.-** *Para ser Oficial Conciliador y Calificador se requiere:*

- I. *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 3 años anteriores al día de su designación;*
- II. *No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional.*
- III. *Gozar públicamente de buena reputación y ser persona proba, de buena conducta, de reconocida honorabilidad y con ascendencia entre sus vecinos.*
- IV. *Tener escolaridad mínima de nivel primaria y ser mayor de 21 años.*

**Artículo 150.-** *Son atribuciones de los Oficiales Conciliadores y Calificadores:*

- I. *Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;*
- II. *Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;*
- 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 corresponda.*
- IV. *Expedir recibo oficial y enterar en la Tesorería Municipal los ingresos derivados por concepto de multas impuestas en términos de ley;*
- V. *Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;*
- VI. *Expedir a petición de parte, certificados de hechos de las actuaciones que realicen;*
- VII. *Dar cuenta al presidente Municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de éste la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;*
- VIII. *Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.*



**Artículo 151.** *No pueden los Oficiales Conciliadores y Calificadores.*

- I. *Dirigir órdenes de Aprehenión;*
- II. *Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el Bando Municipal;*
- III. *Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal;*
- IV. *Ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades;*

**Artículo 152.-** *Para el debido cumplimiento de las atribuciones que en este Capítulo se previene, cada Ayuntamiento determinará la forma de organización y funcionamiento de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras de su Municipio.*

**Artículo 153.** *Las faltas temporales de los Oficiales Conciliadores y Calificadoras serán cubiertas por el Secretario de la propia Oficialía o por el servidor público que el Ayuntamiento designe, quienes estarán habilitados para actuar en nombre del titular, siempre y cuando cumplan los requisitos de ley.*<sup>5</sup>

Los artículos antes mencionados, son clara muestra de la institución de la Conciliación, recordando que antes de esta reforma la función conciliadora se encontraba en manos del Poder Judicial, a través de sus Jueces Municipales quienes ejerciendo facultades conferidas por la Ley realizaron como actividad no legislada el de conciliar a los vecinos de la municipalidad en forma de Arbitro y muchas veces al grado de formalizar la resolución conciliadora a través de lo que se conoció como Actas Informativas y de Mutuo Respeto: las primeras eran en gran parte declaraciones unilaterales del compareciente y en otras ocasiones efectivamente eran verdaderos acuerdos de conciliación; las segundas se encaminaban básicamente al apercibimiento realizado por la autoridad judicial municipal, de no agresión física o verbal entre los desavenidos, considerando que éstos actos siempre sirvieron como actos de prevención de conductas antijurídicas, el beneficio que acacía en esta labor fue criticada positivamente por estudiosos del Derecho como la verdadera forma

---

<sup>5</sup> Revista del IAPEM, *Nuevo Marco Jurídico Municipal*, Número 17, enero-marzo, 1993, págs. 211-213.



de administrar justicia más allá de la estricta aplicación literal de la norma codificada. Otros en cambio opinaban que la labor conciliadora que realizaban estas autoridades judiciales eran en esencia ilegítimas fuera de todo marco jurídico ya que las legislaciones estatales no regulaban de ninguna forma los actos conciliatorios que ejecutaban éstos.

Lo que consideramos particularmente es, que ambas posturas poseían razón, en virtud de que, si bien es cierto, la función conciliadora no se encontraba legislada, también es cierto que los actos de Conciliación que realizaba la autoridad judicial municipal no eran antijurídicos y si obedecían un espíritu de verdadera administración de justicia, pronta, expedita, económica como lo establece el *artículo 17 de nuestra Constitución Política Federal*.

Por lo tanto, la Ley Orgánica Municipal en los preceptos del Título V, innova atinadamente la legitimación de la función conciliadora, ya que al establecerse las normas jurídicas que le dan cabida, legitimizan su existencia y éste hecho fortalece en gran medida los principios doctos en donde descansa el concepto justicia, ya antes vislumbrados en el pasado.

Por esto, la Conciliación es una actividad valiosa y útil, que ha permitido que las partes en un conflicto no lleguen a las instancias judiciales, la exposición de hechos, que la propia justicia desea conocer, para poder otorgar una aceptada y segura aplicación de la ley.

De esto podemos concluir, que la actual función Conciliadora y Calificadora, en los Municipios del Estado de México, ha revestido singular importancia, toda vez que por este conducto se han resuelto controversias sin la necesidad de recurrir a los tribunales judiciales, es decir la instancia conciliatoria invita a las partes en conflicto a dirimir sus diferencias por la vía del avenimiento sin la intervención del órgano judicial, cuando así procede en estricto Derecho.

Tal y como lo afirma el maestro Sánchez y Sánchez Gerardo, al manifestar: *"A través de la historia la sociedad Mexiquense ha encontrado en la legislación Estatal la figura conciliatoria."*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> SANCHEZ Y SANCHEZ, GERARDO. *Panorámica Legislativa del Estado de México*, IAPEM, México, 1978, pág. 109.



Del artículo 148 de la Ley Orgánica Municipal, en cita se desprende la facultad de designar a los Oficiales Conciliadores y Calificadores Municipales, quedando facultado el Ciudadano Presidente Municipal, quien propondrá a uno o más Oficiales Conciliadores y Calificadores dentro del Municipio.

Es observable que el Ciudadano Presidente al ser el único que puede proponer a los Oficiales Conciliadores y Calificadores ante el Ayuntamiento, y al ser éste el Órgano Jerárquico Superior en el Municipio. Se deduce que el Ayuntamiento es la figura jurídica que une los diversos niveles de poderes municipales y los conjunta bajo la figura de éste.

### **3.1.3 CONCEPTO DE OFICIAL CONCILIADOR Y CALIFICADOR.**

El ejercicio de la Conciliación siempre ha revestido capital importancia, para evitar la intervención de los órganos jurisdiccionales en la solución de controversias, es por ello que la instancia conciliatoria es el primer escalón para evitar litigios innecesarios, y aún más, iniciando el proceso jurisdiccional, los ordenamientos legales previenen a las partes en conflicto para resolver sus diferencias por la vía Conciliadora. Evitando la carga de trabajo a otras autoridades.

La definición que el Diccionario Enciclopédico Grijalbo contiene, se refiere a que Conciliar es "*Avenir, poner paz, moderar.*"<sup>7</sup>

Por su parte el Maestro Rafael De Pina Vara, nos dice que:

*"Conciliación es el Acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya iniciado (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlo)."*<sup>8</sup>

Asimismo, continua diciéndonos que Conciliador es la "*Persona que tiene a su cargo una conciliación. La que tiene inclinación natural a conciliar o conciliarse*"<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Diccionario Enciclopédico Grijalbo, prefacio de JORGE LUIS BORGES, Editorial Grijalbo, 1986.

<sup>8</sup> DE PINA VARA, RAFAEL. *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 178.

<sup>9</sup> Idem.



La definición que el Diccionario Jurídico Mexicano aporta de la Conciliación es la siguiente:

*“Es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actitud que sirva para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas ...”<sup>11</sup>*

Ahora bien, en la exposición de motivos del reglamento de la Oficialía Conciliadora y Calificadora de Toluca, en 1993 se estableció entre otros:

*“La necesidad de contar con un órgano especializado de la administración pública que tenga como finalidad el hacer efectiva la justicia municipal. Esta justicia se materializa mediante la adecuada aplicación de las sanciones a los infractores de los ordenamientos municipales y el ejercicio de una función conciliadora en los conflictos que surgen, entre particulares, con el objeto de preservar el orden jurídico y social que debe imperar en toda comunidad.”<sup>11</sup>*

De esta cita, se puede observar que por una parte establece las faltas administrativas al Bando de Policía y Buen Gobierno y por otra señala dentro de su competencia el *“ejercer las funciones de Conciliación cuando por motivo de la comisión de alguna infracción a los particulares, se causen daños entre sí y estén de acuerdo en solucionarlos, ría convenio.”<sup>12</sup>*

A mayor abundamiento, en el ordenamiento citado en sus artículos 41 al 43 hace referencia al procedimiento de Conciliación señalando que *“el objeto de la conciliación será obtener una autocomposición entre particulares en el municipio, para evitar en la medida de lo posible una controversia jurisdiccional.”<sup>13</sup>*

Por último el reglamento de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras del Municipio de Toluca establece en su artículo 1º, sección primera como función primordial:

---

<sup>11</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 12ª edición, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1998, pág. 568.

<sup>11</sup> Cfr. Reglamento de la Oficialía Conciliadora y Calificadora del Municipio de Toluca, pág. 84.

<sup>12</sup> Artículo 4, RJCCMT, pág. 87.

<sup>13</sup> Artículo 41, *Ibidem*, pág. 90.



- Avenir en vía conciliatoria a los vecinos de su comunidad en los conflictos de carácter particular, los asuntos constitutivos de delitos y de carácter civil, corresponderán a las autoridades competentes.

Posteriormente, en el artículo 19 establece igualmente como una función primordial la de procurar la conciliación, más adelante en su artículo 23 establece el objeto y el procedimiento de la conciliación en el que, en su artículo 20 fracción III sólo señala que, el oficial conciliador y calificador, procederá a escuchar a las partes, exhortándolos a que lleguen a un acuerdo conciliatorio pudiendo el oficial proponer soluciones en su carácter de conciliador tendiente a terminar con el conflicto.

Por lo que corresponde al concepto de calificar, tenemos que **Calificar** significa: *“Asignar a un persona o cosa ciertas cualidades o valores.”*<sup>14</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas nos dice que:

*“La Calificación en el lenguaje común se define como la apreciación de determinación de las características de una persona o cosa; la ubicación de un concepto en el sistema del que forma parte, en su sentido jurídico consiste en la determinación de la naturaleza jurídica de una relación con el fin de clasificarla en una categoría jurídica; es el razonamiento por el cual se decide que una serie de hechos quedan referidos a una norma”*[...] <sup>15</sup>

Luego entonces, de los conceptos antes señalados, podemos concluir que en un principio se asignó la función de realizar la calificación e imposición de sanciones a los infractores del Bando de Policía y Buen Gobierno Municipal, para dejar posteriormente en los juzgados municipales además la labor de conciliación de todos aquellos problemas que pudiesen solucionar por esta vía mediante la celebración de audiencias, las cuales en su mayoría concluían con el levantamiento de actas de mutuo respeto o bien de constancias, en las cuales al no llegar a ningún arreglo se dejaban a salvo sus derechos a fin de poderlos hacer valer ante los juzgados o autoridades competentes.

---

<sup>14</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, op. cit. pág. 568, 570 y 571.

<sup>15</sup> Idem.





### **3.1.4 REQUISITOS PARA SER OFICIAL CONCILIADOR Y CALIFICADOR.**

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, establece:

*“Artículo 148.- 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 150.”<sup>16</sup>*

*“Artículo 149.- Para ser Oficial Conciliador y Calificador Municipal se requiere:*

- I. *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 3 años anteriores al día de su designación.*
- II. *No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional.*
- III. *Gozar públicamente de buena reputación y ser persona proba de buena conducta, de reconocida honorabilidad y ascendiente entre sus vecinos.*
- IV. *Tener escolaridad mínima de nivel primaria y ser mayor de 21 años”.*<sup>17</sup>

El Artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal, en cita se refiere a los requisitos de los Oficiales Conciliadores y Calificadores, los cuales se enumeran en cuatro fracciones, siendo la IV, la que considero de interés ya que como se desprende de la misma para poder ser Oficial Conciliador y Calificador Municipal, se requiere entre otras cosas: “Tener escolaridad mínima de nivel primaria y ser mayor de 21 años”, lo cual en consideración personal demerita y contrapone el espíritu del legislador como se observará mas adelante, ya que como se ha mencionado la función Conciliadora y Calificadora que realiza el Municipio en mi opinión es de gran importancia hablando de la profesionalización de los niveles de gobierno Municipal, pero en el ámbito de conciliación tal pareciera que no importa mucho, ontológicamente diré: ¿cómo es posible el tratar de instrumentar un procedimiento conciliatorio si el Oficial Conciliador y Calificador no posee conocimientos jurídicos necesarios para ejecutar correctamente su labor? Y mucho menos se puede hablar de impugnar resoluciones, ya que sigue el obstáculo de la profesionalización de los Oficiales Conciliadores y Calificadores.

<sup>16</sup> Artículo 148, *Ley Orgánicas Municipal del Estado de México.*

<sup>17</sup> Artículo 149, *Idem.*



### **3.1.5 ATRIBUCIONES DEL OFICIAL CONCILIADOR Y CALIFICADOR.**

Para cumplir con la función que se les encomienda a los Oficiales Conciliadores y Calificadores Municipales es preciso señalar las atribuciones con las que cuenta, siendo éstas:

*“Artículo 150.- Son atribuciones de los Oficiales Conciliadores y Calificadores.*

- I. *Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delitos, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades.*
- II. *Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por falta o infracciones al Bando Municipal, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los Ayuntamientos, excepto los de carácter fiscal.*
- 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 corresponda.*
- IV. *Expedir recibo oficial y enterar en la Tesorería Municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de ley.*
- V. *Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado.*
- VI. *Expedir a petición de parte, certificados de hechos de las actuaciones que realicen.*
- VII. *Dar cuenta al Presidente Municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de éste la delegación de tales atribuciones expidiendo oportunamente la boleta de libertad.*
- VIII. *Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.”*<sup>18</sup>

De esto tenemos, que las atribuciones que se les da a las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras Municipales, como órgano de la justicia vecinal constituyen los dos valores que se pretenden tutelar e impulsar, se cumple con un acto de justicia y equidad gubernamental en la vida municipal, y se fortalece a los Ayuntamientos, para que de esta manera tenga mayor capacidad de respuesta a necesidad sociales que se les presenta y no necesariamente de carácter material.

---

<sup>18</sup> Artículo 150, Idem.



### **3.1.6 LÍMITES DE LA FUNCIÓN DEL OFICIAL CONCILIADOR Y CALIFICADOR MUNICIPAL.**

Dentro de la Ley Orgánica Municipal en el Estado de México, señala que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, no pueden :

- I.  *Girar órdenes de aprehensión.*
- II.  *Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el Bando Municipal.*
- III.  *Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal.”<sup>19</sup>*

Con lo que a nuestro criterio, la idea del legislador, es establecer la delimitación del ámbito competencial de las Oficialías, pero haremos más adelante una propuesta de mayor claridad principalmente a la última fracción, toda vez que en la práctica, por desconocimiento jurídico, muchas ocasiones el Conciliador conoce asuntos civiles, penales, mercantiles, laborales, etc., sin que sea competente para ello.

### **3.1.7 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA MUNICIPAL.**

*“Artículo 152.- Para el debido cumplimiento de las atribuciones que en este capítulo se previenen, cada Ayuntamiento determinará la forma de organización y funcionamiento de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras de su Municipio”.<sup>20</sup>*

Esta señalización crea confusiones de tal forma que al tratar de estructurar un organigrama municipal se ubica a las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras Municipales, como dependientes de diferentes direcciones que por analogía se piensa que son: de la Dirección de Gobierno Municipal, Dirección de Consultoría Jurídica, Sindicatura Municipal, Dirección de Seguridad Pública Municipal y en el mejor de los casos gozar de cierta independencia en vincularlas directamente con la Secretaría del Ayuntamiento que según nosotros debe ser su ubicación real, o bien depender directamente del Presidente Municipal como cualquier otra dirección.

<sup>19</sup> Artículo 151, Idem.

<sup>20</sup> Artículo 152, Idem.



Asumismo, las faltas temporales de los Oficiales Conciliadores y Calificadores serán cubiertas por el Secretario de la propia Oficialía o por el servidor público que el Ayuntamiento designe, quienes estarán habilitados para actuar en nombre del titular, siempre y cuando cumplan los requisitos de ley.

Es preciso señalar, que existen deficiencias establecidas en la ley para la función Conciliadora y Calificadora, para una buena impartición de justicia dentro de la misma y esto recae en la mayoría de los Municipios del Estado de México, lo que será motivo de propuesta de Reforma a la Ley Orgánica Municipal respectiva.



## CAPÍTULO CUARTO

### LINEAMIENTOS GENERALES DE LA OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA

#### 4.1 DIFERENCIA ENTRE JUEZ Y OFICIAL.

Investigando dentro del lenguaje coloquial, por tanto no especializado, es decir, el lenguaje común que diariamente es utilizado por la gente, encontramos en publicaciones como diccionarios escolares las siguientes acepciones:

*“JUEZ m. (lat iudex:) Magistrado encargado de juzgar y sentenciar // Personas que se toma como arbitro en una discusión”<sup>1</sup>*

*“OFICIAL adj. (lat officialis). Dícese lo que emana de la autoridad constituida // que es de oficio, u no particular ni privado // empleado de una oficina // ministro de justicia”<sup>2</sup>*

Por otra parte, los estudiosos del Derecho como el maestro Eduardo Pallares, nos dice en su diccionario de Derecho Procesal lo que debemos entender por:

*“JUEZ. 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.”<sup>3</sup>*

La misión del juez ha sido exaltada muchas veces porque la justicia que debe impartir es una de las virtudes más elevadas y más necesarias para la convivencia humana.

La palabra justicia, escribió el jurisconsulto Jacinto Pallares, *“es la palabra más santa que ha salido de labios, humanos”*; y Hugo Alsina subraya la noble misión que ha sido

<sup>1</sup> GARCÍA PELAYO Y GROSS, RAMÓN. *Pequeño Larousse Ilustrado*. Editorial Larousse. México, 1982, pág.604.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pág. 735.

<sup>3</sup> PALLARES, EDUARDO. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 907.



encomendada a los jueces cuando dice: *“Su misión no puede ser más angusta ni más delicada; a él está encomendada la protección del honor, la vida y los bienes de los ciudadanos. Los jueces de las naciones no son sino la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar la fuerza ni el rigor de la ley.”*<sup>4</sup>

Asimismo y por cuanto hace a la acepción “OFICIAL” el diccionario Porrúa de la Lengua Española la define de la siguiente manera:

*“OFICIAL: adj. Que tiene autenticidad y emana de la autoridad del Estado M. El que se ocupa y trabaja en un oficio o que en él ha terminado, el aprendizaje y no es maestro aún. Empleado que, bajo las órdenes de un jefe, estudia y prepara el despacho de los negocios de una oficina Militar que tiene un grado, desde alférez o segundo teniente hasta capitán inclusive.”*<sup>5</sup>

Por lo tanto, de las definiciones transcritas anteriormente, se desprende una diferencia básica para distinguirlas, esta es desde nuestro punto de vista, que el Juez está investido de Jurisdicción para conocer, tramitar y resolver los juicios así como ejecutar la sentencia respectiva.

Mientras que el Oficial Conciliador, solo tiene facultad de ofrecer alternativas de solución, siendo potestativo para las partes en conflicto, aceptar o no la posibilidad planteada, no puede en vía de Conciliación aplicar y ejecutar alguna norma jurídica procesalmente hablando limitándose únicamente a ofrecer alternativas de solución conforme a Derecho.

#### **4.2 DIFERENCIA ENTRE JUZGADO Y OFICIALÍA.**

Por lo que respecta a los términos Juzgado y Oficialía dentro del mismo marco coloquial citado se definen como:

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, Editorial Porrúa, México, 1995, pág. 524.



*"JUZGADO: m. Junta de jueces de un tribunal // Tribunal de un solo juez // Sitio donde se juzga."*<sup>6</sup>

*"OFICIALÍA. F. Empleo de oficial de una oficina".* <sup>7</sup> en estas definiciones se aprecia que no hay comparación, ni similitud entre un término y otro; y mucho menos con la realidad.

Por su parte el maestro Pallares nos dice:

*"JUZGADO. El tribunal que consta de un solo juez o sea el órgano de la administración de justicia que tiene a la cabeza a un solo juez, que es quien conoce de los juicios y pronuncia las sentencias. También significa esta palabra el sitio mismo donde el juez administra justicia, y el oficio de juez."*<sup>8</sup>

Consideramos que en atención a las definiciones planteadas, la diferencia medular entre juzgado y oficialía, radica primordialmente y en estricta interpretación jurídica en que, en el juzgado se desarrolla una verdadera controversia judicial con todos los elementos procesales establecidos en la Ley. En este sentido y como lo hemos establecido anteriormente en la oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal; se plantean situaciones en las que lo único que procede es tratar de avenir a las partes (Conciliar) en cuanto al problema suscitado y de no haber acuerdo se tendrá que ejercitar la vía judicial que en Derecho Corresponda.

#### **4.3 LA OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA DE CUAUTITLÁN IZCALLI.**

Abordaremos específicamente la problemática existente dentro del Municipio de Cuautitlán Izcalli, en virtud de que hemos tenido la oportunidad de colaborar en la Oficialía Conciliadora y Calificadora de este Municipio, y a fin de exponer concretamente el caso de un bando y su reglamento como apoyo a nuestro estudio.

<sup>6</sup> *Pequeño Larousse Ilustrado*, op. cit. pág. 606.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pág. 736.

<sup>8</sup> PALLARES, EDUARDO, op. cit. pág. 529.



Así entonces, durante la experiencia adquirida, nos hemos percatado que el núcleo poblacional que se desenvuelve día con día en esta jurisdicción, acepta someter sus diferencias a esta instancia conciliatoria, con lo que por esta vía se tiene un alto índice de avenencias vecinales e incluso familiares.

Con esto la Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal de Cuautitlán Izcalli, que inició formalmente sus actividades el día 11 de mayo de 1992, con dos turnos, uno matutino de 9:00 a.m. a 3:00 p.m., y otro vespertino de 3:00 p.m. a 9:00 p.m. de lunes a viernes y los días sábados de 9:00 a.m. a 1:00 p.m., ha demostrado la razón Jurídica y Social de su creación.

No obstante esto, con deficiencias jurídicas que serán motivo de crítica y propuesta en el transcurso del presente capítulo.

Siguiendo con el análisis de este Municipio, habremos de decir que con el paso del tiempo y el consecuente crecimiento poblacional, se hizo necesario que dicha autoridad que hasta ese momento solo cumplía con labores propias de la Conciliación, ejercitara la calificación de faltas administrativas que le eran de su competencia.

De esto tenemos que la importancia que logró la creación del Oficial Conciliador y Calificador Municipal, cumple con lo estipulado por la Legislatura dándole a la población un instrumento ágil, confiable y eficiente para resolver sus diferencias, por lo que es necesario, especializar la función del Oficial Conciliador y Calificador, para estar acorde a la realidad social de este Municipio.

Actualmente la Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal de Cuautitlán Izcalli se norma por el Reglamento Interior correspondiente y está funcionando con tres Oficiales Conciliadores y Calificadores, quienes actúan independiente uno de otro por turnos sucesivos de 24 horas de guardia con descanso de 48 horas incluyendo domingo y días festivos.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Cfr. Artículo 66, *Bando Municipal*.





El turno se encuentra integrado con un Oficial Conciliador y Calificador, y el personal de apoyo que prevea la partida presupuestal correspondiente.<sup>10</sup>

Es importante destacar que para ser Oficial Conciliador y Calificador dentro de este Municipio y atento a lo que dispone la Ley Orgánica Municipal, se requiere:

**“Artículo 149.- Para ser Oficial Conciliador y Calificador se requiere:**

- I. *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 3 años anteriores al día de su designación;*
- II. *No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional;*
- III. *Gozar públicamente de buena reputación y ser persona proba, de buena conducta, de reconocida honorabilidad y con ascendiente entre sus vecinos.*
- IV. *Tener escolaridad mínima de nivel primaria y ser mayor de 21 años.”<sup>11</sup>*

De lo establecido por el artículo en cita, se desprende de su fracción IV algo que considero carente de viabilidad jurídica y social por los siguientes argumentos:

- a) Como lo hemos mencionado a lo largo del presente estudio, la actividad del Oficial Conciliador y Calificador, reviste singular importancia, tanto que de su actuación se evita que los juzgados Civiles y Familiares vean incrementada su carga de trabajo en asuntos que por su condición pueden prevenirse y en la mayoría de los casos se subsanan mediante la Conciliación entre las partes, sin que se conviertan en competencia de esas autoridades.
- b) También con su actuación, se logra la correcta aplicación de las sanciones administrativas, por violación al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno con lo que la Ciudadanía, sabe que cuenta con la instancia administrativa sancionadora para que en caso de que su tranquilidad vecinal se vea perturbada se acuda a ella a efecto de que por su conducto se sancione a los infractores.

---

<sup>10</sup> Cfr. Artículo 67, Idem.

<sup>11</sup> Artículo 149, Ley Orgánica Municipal del Estado de México.



Luego entonces, es eficaz que la autoridad Municipal establezca dentro del artículo en comento que el Oficial Conciliador tenga escolaridad mínima de nivel primaria, ya que si bien es cierto, el cargo de Oficial Conciliador en muchos de los casos lo ejercen personas que únicamente cumplen con el mínimo de estudios requerido y en otros casos son personas que tienen alguna instrucción profesional, ésta nada tiene que ver con el criterio jurídico que se debe tener para tan importante labor.

En este sentido, es importante que la autoridad Municipal, así como la Legislatura del Estado modifique en este precepto de la Ley Orgánica, expidiendo el requisito de ser Licenciado en Derecho.

#### **4.3.1 PROCEDIMIENTOS PARA LA CONCILIACIÓN EN LA OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA DE CUAUTITLÁN IZCALLI.**

Ya entrados en materia y siguiendo con el análisis de las funciones que presta el Oficial Conciliador y Calificador, haremos a continuación el seguimiento respectivo de su actuación.

Así entonces, para poder realizar una Conciliación dentro del Municipio de Cuautitlán Izcalli, la parte interesada acude con el Oficial Conciliador y Calificador, manifestando su queja o inconformidad; con lo que se da inicio del procedimiento conciliatorio.

A petición de parte y expuesta su controversia el Oficial Conciliador primeramente envía una cita a la persona que esta ocasionando alguna dificultad para que se presente ante la autoridad para el esclarecimiento del problema que se pretende resolver: siempre y cuando, hacemos hincapié, se trate de asuntos que no sean competencia de otras autoridades, ya que en la práctica se atribuyen facultades que no les corresponden.

La persona interesada puede entregar dicho citatorio a la persona citada, ya sea personalmente, a través del Delegado de la Colonia, Jefe de Manzana, Consejo de

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA



Participación Ciudadana, o la Policía Municipal tratando de evitar, con esto fricciones entre las partes o que el problema vecinal que se tuviera se acrecentara.

Aunado a esto, es necesario establecer que el problema planteado por el ciudadano no sea referente a hechos delictivos, ni que correspondan a otra autoridad. Siempre y cuando las personas implicadas residan dentro del mismo municipio o cuando menos una de ellas.

El citatorio se debe de anotar en la libreta de personas atendidas que se lleva dentro de la misma Oficialía, asentado así el nombre de la persona quien cita, domicilio, asunto, nombre del citado, fecha de audiencia conciliatoria, hora y número de citatorio; dicho documento en duplicado para que la persona o la autoridad que lo entregue se lo firme de recibido o notificado; y éste, lo presente ante la Oficialía para saber que la persona requerida esta enterada de la cita.

Ahora bien, si la parte requerida no comparece al primer llamado, se le envía la segunda cita, si no se presenta, por último se le gira una tercera cita, con apercibimiento de que en caso de no comparecer se levantará acta por incumplimiento, reservando los derechos a la persona interesada para que los haga valer en la vía y forma que le corresponda.

Para el caso que el quejoso o requeriente no asista a la audiencia y se encuentre presente el citado se le indicará quien lo requiere y el motivo del citatorio de manera general preguntándole si quiere esperar una cita posterior o se le reservan sus derechos, haciendo constar su presencia en el citatorio recibido.

Por otra parte, la audiencia conciliatoria se lleva a cabo de la siguiente manera: Una vez que se presentan las partes en conflicto el Oficial Conciliador y Calificador Municipal, les indicará que puede estar presente una persona de su confianza pero no podrá intervenir en la misma a menos que tenga un interés directo en el problema y a criterio de la autoridad presente. Posteriormente previa identificación plena de las partes son protestados en términos de ley y se les solicita se conduzcan con verdad y respeto.



En primer lugar, toma la palabra quien requiere, para después dársela al citado y así sucesivamente hasta la conclusión de la audiencia donde el Oficial Conciliador y Calificador analizará las versiones de las dos partes y propondrá una alternativa de solución que les sea favorable a ambas partes dentro del marco legal, y si es aceptada por los conciliados se redactará acta el acuerdo al que llegaron.

Por lo que respecta a el acta, es un convenio en donde las partes se comprometen a cumplir y a petición de las mismas se puede insertar que para el caso de incumplimiento se podrá sancionar a quien incurra en tal hecho conforme al Reglamento correspondiente (*amonestación, multa o arresto*). Siempre y cuando la conducta sea constitutiva de una falta administrativa y se incurra nuevamente en ella.

Sin menoscabo de que la parte que no vio satisfechas sus pretensiones, las puede ejercitar en la vía y forma que en Derecho corresponda.

Cabe aclarar, que el Reglamento de la Oficialía, no contiene específicamente que éste sea el procedimiento Conciliatorio, como debería de ser, teniéndose que recurrir al Código de Procedimientos Civiles que en esta materia es de aplicación supletoria.

Asimismo y derivado de lo que ya hemos explicado de la Conciliación, la única propuesta a este respecto, es que se incluya el procedimiento Conciliatorio en su capítulo y artículos correspondientes dentro del propio reglamento en estudio, tal cual se ventila en la actualidad; con lo que se tendría mayor especialización en la actividad del Oficial Conciliador y la certeza por parte de la población de que tanto sus actos como sus procedimientos se encuentran debidamente establecidos.

#### **4.3.2 PROCEDIMIENTOS PARA LA CALIFICACIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS EN CUAUTITLÁN IZCALLI.**

Como ya se mencionó, la calificación que realiza esta autoridad, es determinar las faltas administrativas que llegan a cometer los gobernados.



Así entonces en Cuautlán Izcalli, a partir del 28 de febrero de 1995, en sesión de Cabildo, el Ayuntamiento estipuló; que para calificar las infracciones al Bando Municipal y sus Reglamentos, contaba con la Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal, para la imposición de sanciones, en la cual el Presidente Municipal delega las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica Municipal para que dicho órgano aplique sus funciones.

Ahora bien, la competencia de los Oficiales Conciliadores y Calificadores, se suscribe exclusivamente a la calificación y sanción a las faltas e infracciones del presente Bando, así como de las comprendidas en el Reglamento respectivo; en todo caso se abstendrá de intervenir en asuntos de competencia de las autoridades judiciales o fiscales y se esmerará en observar cuidadosamente lo dispuesto en los artículos 14º, 16º y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a efecto de no violar las garantías individuales de los infractores.

A este respecto, los artículos anteriormente señalados prescriben:

**“Artículo 14 Constitucional.** *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*  
[...]

**Artículo 16.-** *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

[...] *La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.*

**Artículo 20.-** *En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpaado las siguientes garantías:*

*No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del*



*Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio.*<sup>12</sup>

Así entonces, consideramos necesario establecer primero, cuáles son las faltas administrativas susceptibles de ser infringidas por la ciudadanía.

**“Artículo 10.** *- Serán responsables de la Comisión de faltas al presente reglamento, quienes llevan a cabo actos y omisiones que alteren el orden público, afecten la seguridad pública, atenten contra la moral o las buenas costumbres, y en general, incurran en las conductas definidas en el artículo siguiente, en los lugares de uso común de acceso al público o que tengan afectos en esos lugares.”*<sup>13</sup>

**“Artículo 11.** *Son faltas al presente reglamento:*

- I. *Impedir o estorbar el uso de la vía pública.*
- II. *Adoptar actividades antisociales.*
- III. *Orinar o defecar en cualquier lugar público, distinto de los destinados.*
- IV. *Desnudarse o presentarse desnudo en público.*
- V. *Practicar habitualmente la mendicidad, aquellos que gocen de buena salud o sean menores de 60 años.*
- VI. *Practicar en la vía pública juegos peligrosos para el que los practique o para los demás o causen daños.*
- VII. *Hacer bromas o ademanes indecorosos y ofensivos.*
- VIII. *Hacer falsas llamadas a los servicios de policía, bomberos, establecimientos médicos o asistenciales.*
- IX. *Tratar de manera violenta, o desconsiderada a los ancianos, desvalidos y niños.*
- X. *Permitir que transiten animales peligrosos en la vía pública, sin tomar las medidas de seguridad pertinentes.*
- XI. *Provocar o participar en alborotos o tumultos.*
- XII. *Permitir a menores de edad el acceso a los lugares en los que expresamente les esté prohibido.*
- XIII. *Dañar, podar o cortar árboles, sin permiso de la autoridad competente.*
- XIV. *Introducirse a los lugares o zonas de acceso prohibidos sin la autorización correspondiente.*
- XV. *Ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública o lugares públicos no autorizados para ello o fumar en los lugares donde esté expresamente prohibido.*
- XVI. *Producir ruidos por cualquier medio que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas o vecinos.*

<sup>12</sup> Artículos 14, 16 y 20, CPEUM, op. cit. pág. 138-140.

<sup>13</sup> Artículo 10, Reglamento de la Oficialía Conciliadora y Calificadora del Municipio de Cuautitlán Izcalli.



- XVII. *Organizar bailes o fiestas en la vía pública sin permiso de la autoridad competente.*
- XVIII. *Azuzar o no contener cualquier animal que pueda atacar a las personas.*
- XIX. *Tirar basura en la vía o lugares públicos o en predios no construidos.*
- XX. *Molestar de palabra o de obra a cualquier persona.*
- XXI. *Faltar al respeto al público asistente a actos o espectáculos públicos, por parte del propietario del establecimiento, de los organizadores, de sus trabajadores o de los actores, artistas o deportistas.*
- XXII. *Reunirse en pandilla para realizar conductas antisociales.*
- XXIII. *Consumir en público o en vía o lugares públicos estupefacientes.*
- XXIV. *Impedir por cualquier medio, la libertad de acción de las personas.*
- XXV. *Cubrir, borrar, alterar o destruir los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos, las señales oficiales o los números y letras que indiquen los inmuebles.*
- XXVI. *Cortar flores y/o arrancar plantas o arbustos, o partes de estos, cuando fueren de propiedad municipal.*
- XXVII. *Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de edificios o bienes públicos o privados, estatuas, monumentos, arbotantes, casetas telefónicas, etc.*
- XXVIII. *Arrojar en la vía pública animales muertos o desechos y sustancias tóxicas peligrosas o que despidan olores desagradables;*
- XXIX. *Imitar, permitir o ejercer la prostitución.*
- XXX. *Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyen falsas alarmas, de siniestros que puedan producir o produzcan temor o pánico.*
- XXXI. *Detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o elevar globos que usen fuego, sin permiso de la autoridad competente.*
- XXXII. *Desviar o retener las corrientes de agua de los manantiales, ríos, fuentes, acueductos, tuberías y tanques o tinacos de almacenamiento en perjuicio de terceros.*
- XXXIII. *Utilizar indebidamente las tomas de agua o hidratantes públicos o desperdiciar el líquido en el lavado de automóviles en banquetas en la vía pública.*
- XXXIV. *Practicar el comercio, prestar servicios o presentar espectáculos en la vía pública, sin el permiso correspondiente de la autoridad competente.*
- XXXV. *Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos con precios superiores a los permitidos por las autoridades competentes.*
- XXXVI. *Alterar el orden arrojar líquidos o cualquier objeto, prender fuego o provocar altercados en los espectáculos o a la entrada en ellos.*
- XXXVII. *No obedecer o resistirse a las ordenes que la autoridad dicte con motivo de sus funciones.*
- XXXVIII. *Proferir en público exclamaciones que ofendan la dignidad de los servidores públicos”.*<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Artículo 11, Idem.



De los preceptos transcritos, se desprende que la autoridad Municipal pretende establecer las normas de conducta de sus ciudadanos, a efecto de que la armonía y paz pública se desarrolle cotidianamente.

En este sentido y de lo que la autoridad considera como faltas, lo único que tenemos que establecer es lo siguiente:

La fracción V del artículo 11 del Reglamento en cita, considero no se encuentra adecuada a la realidad jurídica y social ya que el practicar la mendicidad puede responder a la falta de oportunidades de trabajo, la capacitación para desarrollarlas e incluso la edad, no obstante se tenga buena salud.

Asimismo, al establecer que sean menores de 60 años, deja de considerar que personas de 50 a 60 años pueden ser gentes seniles, que no tienen otro medio de ingreso que el de pedir limosna.

La fracción XV del artículo en cita, establece la ingestión de bebidas alcohólicas en la vía pública o en lugares no autorizados. Esto se contrapone con la costumbre de ciertos lugares, en virtud de que nuestro Municipio se compone con un aproximado de 110 comunidades de las cuales únicamente 21 son urbanas y en las restantes compuestas por pueblos, es tan común realizar esta actividad, al grado de que se considera como si se bebiera agua, por lo que considero que la referida fracción establezca tal prohibición siempre y cuando no sea parte de la costumbre de la comunidad.

Asimismo, esto no sugiere de ninguna forma tratar de crear leyes exclusivas ni criterios que beneficien a ninguno en particular, pero al momento de realizar la calificación dentro de la Oficialía Conciliadora y Calificadora, constituye un verdadero problema, atender al ciudadano que defiende sus costumbres, cultura y tradición.

Cabe señalar dentro de éste capítulo que en la función que tiene el Oficial Conciliador y Calificador, de valorar las faltas administrativas, tiene el pleno interés de no





perjudicar a ningún ciudadano, estando ello encaminado directamente a tratar de erradicar los problemas sociales que más afectan a la comunidad; el pandillerismo, la drogadicción, el deterioro ecológico, el alcoholismo, la prostitución, el abuso de menores, entre otros, por lo que podemos decir que en este período de experiencia en la calificación; la ciudadanía ha aprendido a aceptar que el ejercicio de esta función era necesario ya que el índice de quejas por estos problemas a disminuido en ciertas áreas y en ciertas colonias.

#### **4.3.3 PRESENTACIÓN DE INFRACTORES EN LA OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA DE CUAUTITLÁN IZCALLI.**

El artículo 32, del Reglamento respectivo, reza:

*“En caso de denuncias de hecho, el Oficial Conciliador y Calificador considerará las características personales del quejoso y los elementos probatorios que presenten y si lo estima fundado, girará cita al denunciante y al presunto infractor, con apercibimiento de ordenar la presentación de éste último si no acude en la fecha y hora que se señale.*

*Si el Oficial Conciliador y Calificador considera que el denunciante no es persona digna de fe o no aporta elementos suficientes, acordará la improcedencia de la denuncia, expresando las razones que tuvo para dictar su determinación.”<sup>15</sup>*

De la lectura del artículo en cita, considero necesario destacar lo siguiente:

- a) Como ya se estableció anteriormente la autoridad delegada al Oficial Conciliador, se debe sujetar a atender el reclamo social de la ciudadanía en los hechos que estén dentro de su competencia, así entonces en el primer párrafo de este artículo se establece que el Oficial Conciliador “considerará” las características personales del quejoso y los elementos probatorios que presenten.

En este supuesto pienso que el artículo en cita se encuentra mal redactado, toda vez que la Ley y los que la aplican en este caso el Oficial Conciliador, no pueden basar su actuación en características personales, por lo que basta jurídicamente que los elementos aportados por el quejoso estén apegados a Derecho para dar

---

<sup>15</sup> Artículo 32, Idem.



entrada a su petición. Acaso tomando en cuenta en el desarrollo del problema su presunción legal y humana.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo en comento, insiste en denotar la calidad externa del quejoso al establecer que "Si el Oficial Conciliador y Calificador, considera que el denunciante no es persona digna de fe..." se establece mayormente la valoración externa de la persona que la petición jurídica que pudiera hacer el quejoso.

Con lo que considero que aunado a esto, si el Oficial Conciliador, fuese una persona de escolaridad mínima de primaria, queda endeble la petición del quejoso ya que está en el supuesto de que de entrada se le dé mayor importancia a su calidad externa que a la propia petición que pudiera hacer.

En este sentido y al considerar que el Derecho es un todo regulador y sancionador de la actividad del hombre en sociedad, el presente artículo debe de ser reformado para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 32.-** *En caso de queja o faltas administrativas, el Oficial Conciliador y Calificador, valorará la petición del quejoso, y que ésta se encuentre apegada a Derecho, así como los elementos probatorios que presenten, reunidos éstos dos requisitos, girará cita al quejoso y al presunto infractor, con apercibimiento de que si no acude en la fecha y hora que se señale, perderá su derecho a la conciliación y se dejarán a salvo sus derechos para que se proceda a la instancia siguiente.*

*Si el oficial Conciliador y Calificador, encuentra que la petición no se apega a Derecho y que los elementos probatorios no son los suficientes, acordará la improcedencia de la queja, expresando las razones que tuvo para su determinación.*

Ahora bien, atento a lo que dispone el artículo 33 del Reglamento en cita tenemos que "las órdenes de presentación, comparecencias y citas que expida el Oficial Conciliador y Calificador serán cumplidas por la Policía Municipal. Para el caso exclusivo de los citatorios a criterio del Oficial Conciliador y Calificador éstos podrán ser entregados por los denunciantes o quejosos, Consejo de Participación Ciudadana y Delegados Municipales de las colonias correspondientes, atendiendo a que existan garantías de seguridad para quien entregue el citatorio, y



*este medio sea el más efectivo*".<sup>16</sup>

*"El Policía Municipal que cumpla las órdenes de presentación, deberá hacerlo sin demora alguna, haciendo comparecer ante el Oficial Conciliador y Calificador a los presuntos infractores lo más rápido posible"*.<sup>17</sup>

Considero de suma importancia, dedicar atención especial a la redacción de los preceptos 33 y 34 en comento, ya que, como veremos después, implican serios problemas que contravienen nuestro máximo ordenamiento legal.

*"Se entenderá que el infractor es sorprendido en falta flagrante, cuando el Policía Municipal sea testigo en el momento de cometer la infracción o cuando inmediatamente después de ejecutada ésta, sea materialmente perseguido o aprehendido por la autoridad"*.<sup>18</sup>

De este precepto se tiene, que el infractor debe de ser sorprendido en falta flagrante, esto es en el preciso momento de estarla cometiendo, o que sea inmediatamente perseguido y aprehendido por la autoridad.

Asimismo y por cuanto hace a la flagrancia existe a la fecha, gran debate entre los doctrinarios para establecerla, por lo que para efectos del presente estudio se considera flagrancia el preciso momento de cometer una infracción o que la persecución y aprehensión del infractor sea continua y realizada en el acto.

El incumplimiento a esta condición, puede generar violación a los artículos 14 y 16 Constitucionales, en el sentido de que si no existe flagrancia en los hechos, no podrá detenerse al presunto infractor, problema que analizaremos más adelante.

*"Artículo 36.- Cuando los agentes de la policía Municipal en servicio conozcan de la comisión de una falta flagrante y consideren como necesaria la detención del infractor bajo su más estricta responsabilidad, lo presentará inmediatamente ante el Oficial Conciliador y Calificador"*.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Artículo 33, Idem.

<sup>17</sup> Artículo 34, Idem.

<sup>18</sup> Artículo 35, Idem.

<sup>19</sup> Artículo 36, Idem.



La ambigüedad del precepto en cita, es notorio y requiere de modificación por lo que a continuación se expone:

- a) *El referido precepto establece que, cuando los agentes de la policía Municipal en servicio conozcan de la comisión de una falta flagrante y consideren como necesaria la detención... Considero que existe ambigüedad ya que si nos atenemos a la literalidad del precepto se está hablando de la comisión de una falta flagrante, si existe tal falta no tiene que estar a la consideración de los agentes de la policía Municipal efectuar la detención, simplemente se tiene que realizar.*
- b) *Como ya lo hemos mencionado la instrucción escolar de los agentes de la policía Municipal es demasiado limitada desafortunadamente; por lo tanto no se puede dejar a su criterio la detención de un infractor en flagrante hecho, y por lo que ya se estableció, ésta se tiene que efectuar precisamente por ser flagrante.*
- c) *Se tiene la impresión también, que si el policía Municipal lee el precepto en comento, pudiera demostrar temor o duda para efectuar tal detención; en virtud de que el precepto se refiere a que será bajo su más estricta responsabilidad, llevarla a cabo, con lo que seguramente se genera tal incertidumbre en el policía Municipal.*

En este sentido, y a efecto de subsanar lo anteriormente dicho se propone que el artículo 36 en cita, se reforme para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 36.-** *Cuando los Agentes de la Policía Municipal en servicio, conozcan de la Comisión de una falta flagrante, efectuarán la detención del infractor y lo presentarán inmediatamente ante el Oficial Conciliador y Calificador.*

*“Artículo 37. Radicado el asunto ante el Oficial Conciliador y Calificador, este procederá a informar al presunto infractor el derecho que tiene a comunicarse con personas que le asistan y defiendan.”<sup>20</sup>*

---

<sup>20</sup> Artículo 37, Idem.



*“Artículo 38.- Si el presunto infractor solicita tiempo para comunicarse con persona que le asista y defienda, el Oficial Conciliador y Calificador suspenderá el procedimiento y le facilitará los medios idóneos de comunicación, concediéndole un plazo prudente que no excederá de dos horas para que se presente el defensor”.*<sup>21</sup>

*“Artículo 39.- Cuando la persona presentada se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, solicitará a un médico con registro que le practique un examen, dictamine el estado del presunto infractor y señale el plazo probable de recuperación, que será la base para fijar el inicio del procedimiento. En tanto transcurre la recuperación la persona será ubicada en la sección que corresponda”.*<sup>22</sup>

*“Artículo 40.- Tratándose de personas presentadas que por su estado físico, mental o emocional denoten peligrosidad o intención de evadirse de la Oficialía Conciliadora y Calificadora, se les retendrá en área de seguridad hasta que inicie la audiencia”.*<sup>23</sup>

*“Artículo 41.- Cuando el presunto infractor padezca alguna enfermedad mental a consideración del Médico con registro, el Oficial Conciliador y Calificador, suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo, y a falta de estos, al Ministerio Público y a las autoridades del sector salud que deban intervenir, a fin de que se proporcione la ayuda asistencial que se requiera en cada caso”.*<sup>24</sup>

*“Artículo 42.- En caso de que el presunto infractor sea extranjero, una vez presentado ante el Oficial Conciliador y Calificador deberá acreditar su legal estancia en el país, si no lo hace, independientemente de que se le siga el procedimiento y se impongan las sanciones a que haya lugar, conforme a la ley y a este reglamento, simultáneamente se dará aviso a las autoridades migratorias para los efectos que procedan”.*<sup>25</sup>

*“Artículo 43.- Si el presunto infractor fuera menor de edad, se ordenará de inmediato su remisión ante el Consejo tutelar, en los términos dispuestos por la ley. En tanto se presenta el menor al Consejo Tutelar este será ubicado en área especial de espera. Se amonestará a los padres o tutores para que adopten las medidas necesarias con objeto de evitar las infracciones”.*<sup>26</sup>

*“Artículo 44.- El Oficial Conciliador y Calificador dará cuenta al Agente del Ministerio Público, de hechos que en su concepto puedan constituir delito y que aparezcan durante el desarrollo de la audiencia.”*<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Artículo 38, Idem.

<sup>22</sup> Artículo 39, Idem.

<sup>23</sup> Artículo 40, Idem.

<sup>24</sup> Artículo 41, Idem.

<sup>25</sup> Artículo 42, Idem.

<sup>26</sup> Artículo 43, Idem.

<sup>27</sup> Artículo 44, Idem.



En estos preceptos, se vuelve a presentar la necesidad Jurídica de que el Oficial Conciliador y Calificador sea Licenciado en Derecho, en virtud de la importancia que reviste su actuación a efecto de valorar, la posible comisión de actos constitutivos de delito, o bien posibles violaciones a las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución.

#### **4.3.4 AUDIENCIAS Y RESOLUCIÓN PARA LA CALIFICACIÓN Y DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS EN CUAUTITLÁN IZCALI.**

*“Artículo 45.- La audiencia ante el Oficial Conciliador y Calificador deberá para su procedimiento ser oral, público o privado, según sea el caso, se realizará en forma rápida y expedita sin más formalidades que las establecidas en la Ley y en este Reglamento.”<sup>28</sup>*

*“Artículo 46.- El procedimiento en materia de faltas al Bando Municipal, se substanciará en una sola audiencia y solamente el Oficial Conciliador y Calificador podrá disponer la celebración de otra audiencia por única vez, en el caso señalado por la ley. De todas las actuaciones levantará acta pormenorizada que firmará los que en ella intervinieron.”<sup>29</sup>*

*“Artículo 47.- Al iniciar la audiencia, el Oficial Conciliador y Calificador si lo considera necesario dará intervención al médico con registro, para determinar el estado mental o físico del infractor, y revisará en su caso, que las personas por él indicadas hayan sido legalmente citadas para concurrir a dicha diligencia y que se encuentran presentes en Oficialía Conciliadora y Calificadora.”<sup>30</sup>*

*“Artículo 48.- La audiencia se iniciará con la declaración del policía Municipal que hubiese practicado la detención y presentación, quien deberá justificar la necesidad de la misma, si no lo hace, incurrirá en responsabilidad en los términos de las leyes aplicables. Por lo que respecta al procedimiento, se continuará en los términos establecidos en el presente Reglamento.”<sup>31</sup>*

Este artículo, establece la hipótesis de justificación por parte del Policía que haya efectuado el aseguramiento, y para el caso de no hacerlo incurrirá en responsabilidad.

---

<sup>28</sup> Artículo 45, Idem.

<sup>29</sup> Artículo 46, Idem.

<sup>30</sup> Artículo 47, Idem.

<sup>31</sup> Artículo 48, Idem.



Ahora bien, si recordamos los comentarios realizados en su momento a los preceptos 35 y 36 del presente reglamento así como las reformas planteadas, nos daremos cuenta que efectivamente se requieren, tanto para darle mayor seguridad a los policías Municipales en la realización de su actividad, así como para que esté debidamente fundada y motivada la infracción, y por ende, el acto de molestia de la autoridad hacia el infractor.

*“Artículo 49. A continuación se recibirán los elementos de prueba tendientes a acreditar la responsabilidad del presunto infractor.”<sup>32</sup>*

*“Artículo 50.- Inmediatamente después continuará la audiencia con la intervención que el Oficial Conciliador y Calificador debe conceder al presunto infractor para que manifieste lo que a su derecho convenga por sí o por medio de su defensor, este último será a criterio del Oficial Conciliador y Calificador, y en su caso, se le aceptarán y desahogarán las pruebas que ofrezca en su favor.”<sup>33</sup>*

*“Artículo 51.- Si fuera necesaria la presentación de testigos o pruebas según su naturaleza, el Oficial Conciliador y Calificador podrá suspender el procedimiento y citará para una nueva audiencia, dejando en libertad al presunto infractor.”<sup>34</sup>*

*“Artículo 52.- En el supuesto a que se refiere el artículo anterior, la audiencia se celebrará para la fecha y hora que determine el Oficial Conciliador y Calificador después de considerar las particularidades de cada caso. Si el presunto infractor no concurriere a la nueva audiencia, ésta se celebrará en rebeldía, librando el Oficial Conciliador y Calificador orden de presentación en su contra para el efecto de notificar la resolución que se dicte.”<sup>35</sup>*

*“Artículo 53.- Para comprobar la comisión de la falta y la responsabilidad del presunto infractor, se aceptará todo tipo de pruebas que sean pertinentes a juicio del Oficial Conciliador y Calificador. Igualmente el presunto infractor puede ofrecer cualquier elemento probatorio de descargo y el Oficial Conciliador y Calificador las aceptará o rechazará a su criterio.”<sup>36</sup>*

*“Artículo 54.- Si después de iniciada la audiencia el presunto infractor aceptara la responsabilidad en la comisión de la falta imputada, tal y como se le atribuye, el Oficial Conciliador y Calificador dictará de inmediato su resolución. Si el presunto infractor no acepta los cargos, se continuará el procedimiento en los términos indicados en la Ley y en este Reglamento.”<sup>37</sup>*

---

<sup>32</sup> Artículo 49, Idem.

<sup>33</sup> Artículo 50, Idem.

<sup>34</sup> Artículo 51, Idem.

<sup>35</sup> Artículo 52, Idem.

<sup>36</sup> Artículo 53, Idem.

<sup>37</sup> Artículo 54, Idem.



#### **4.4 PROBLEMÁTICA EN LA FUNCIÓN CONCILIADORA Y CALIFICADORA MUNICIPAL.**

Después del análisis efectuado al reglamento anterior de la Oficialía Conciliadora y Calificadora del Municipio de Cuautitlán Izcalli, así como el procedimiento para el caso de infracción administrativa, haremos a continuación un análisis de la problemática existente, que día con día tiene que ventilar la Oficialía Conciliadora y Calificadora así como sus titulares.

Ya hemos visto que la función Conciliadora, es avenir más no obligar, pero lo que dentro de ese contexto:

Es menester establecer que las órdenes de presentación o comparecencia dentro de los Municipios, se llevan a cabo todavía, ya que resulta más fácil en la práctica encargar ésta tarea a la Policía Municipal, quienes como ya se dijo no cuentan ni con mucho del conocimiento práctico-jurídico, para no cometer violaciones a las garantías individuales en el cumplimiento de su labor, dado que como dato, el promedio de escolaridad del citado cuerpo no rebasa el sexto año de primaria, y el total de elementos que lo integran no suman los 350 contando ambos turnos, para atender una población de aproximadamente de 800 mil habitantes. Por lo que algunas autoridades abusando de las funciones que tienen encomendadas, ordenan presentaciones que muchas veces implican una clara violación a los derechos humanos, sin que legalmente esté fundada su actuación, pues son exclusivamente autoridades Conciliadoras y Calificadoras, no estando facultadas para ordenar presentación alguna de acuerdo al principio de legalidad.

En la mayoría de los municipios del Estado de México, existen ciudadanos que realizan la función Conciliadora y Calificadora Municipal, sin poseer conocimientos jurídicos necesarios, compartiendo en varios Municipios la función el síndico y a su vez el Oficial Conciliador y Calificador, trayendo esto como consecuencia la inobservancia de la ley, como ya lo hemos mencionado. Si no se tienen las bases mínimas del conocimiento del derecho, que en nuestro caso de estudio, principalmente significa salvaguardar los derechos





de garantía individual que consagra nuestra Ley Suprema, se rompe entonces con la armonía que en el Estado debe prevalecer cuando se habla de un Estado de Derecho y de un Municipio libre al que se aspira.

La Ley Orgánica Municipal, para el Estado de México carece de eficacia en la actualidad y si no se profesionaliza la labor Conciliadora en el sentido de reformar la ley, tampoco se podrá dar cavidad a ejecutar lo que hemos referido como fin de la Conciliación. Pues podemos ver que como se atribuyen los Oficiales Conciliadoras y Calificadores, funciones que no les corresponden, como conocer de divorcios, pensiones alimenticias, designación de custodias de menores, cobro de documentos mercantiles, apeos y deslindes, compraventas, contratos diversos, etc. así como también conocen de delitos, sea de los perseguibles de oficio o por querrela, incurriendo así en una invasión a la esfera jurídica de otras autoridades, por no saber distinguir el alcance o límite de sus funciones, debiendo mencionar que esto trae graves consecuencias legales para la ciudadanía en general que acuden ante este órgano Conciliador, en busca de solución a sus problemas y en lugar de ello obtienen, en innumerables casos, la complicación de los mismos o una asesoría equivocada, que les impide con actuar oportunidad. Pues la gente carente de las nociones jurídicas acude a tal instancia, primero por ser Municipal, pensando que es el lugar indicado para resolver sus desavenencias y segundo por ignorar a veces donde deben acudir para la mejor solución de las mismas.

En otras ocasiones, al calificar las faltas se incurre en la atribución de actos que competen exclusivamente al Ministerio Público, sin que se le dé vista de ello. Siendo esta problemática motivo de que se cometan graves violaciones a las garantías individuales y generen responsabilidad de este servidor público. Contraviniendo preceptos Constitucionales como los artículos 14, 16, 20, y 21.

Ahora bien, el Reglamento habla de un servicio médico con registro, para certificar el estado de los detenidos, situación que en la práctica tampoco es posible llevar al 100%, ya que nos hemos percatado que en varios municipios no se cuenta con una partida presupuestal para tal hecho, así que en la mayoría de los casos la certificación se basa en



una percepción por parte de un policía o del Secretario de la Oficialía, en relación al aliento y desenvolvimiento del presunto infractor, y cuando el caso es más complicado se solicita el auxilio de la Cruz Roja o Protección Civil, cuando lo hay en el lugar.

Con lo que es de suponerse, que la carencia de tal profesionista limita la correcta calificación de las faltas, ya que se estará al criterio del Oficial Conciliador, quien igual puede resolver que una persona tiene aliento alcohólico en lugar de una real embriaguez o viceversa, esto solo por citar un ejemplo.

De lo que resulta necesario que no sólo se preceptúe la existencia de tal perito, sino que deba de ser obligatoria la existencia del mismo en cada Oficialía Conciliadora de los diversos Municipios del Estado de México.

Otro punto importante según nuestro criterio, es el relacionado con los menores de edad, ya que si bien es cierto que el Reglamento marca medidas especiales para ello, omite precisar el caso de menores indigentes que no son recibidos por el D.I.F. Municipal, porque causan destrozos en los albergues y el Consejo Tutelar para menores infractores tampoco los admite porque no cuenta con algún Programa que coordine con nuestro órgano conciliatorio dicha función.

Lo anterior origina que veamos casos de menores adictos al alcohol o solventes que quedan bajo nuestra responsabilidad y que desafortunadamente se vuelve habitual su estancia, lo cual también es incorrecto, y no asimilan ningún beneficio de prevención para evitar que recaigan en su actuar, presentando en ocasiones rasgos y huellas de abusos tanto físicos como mentales.

En el mismo caso, se encuentran los incapaces, ya que la infraestructura del inmueble y la falta de algún instituto de Salud Municipal o por lo menos Regional dificulta su control, manejo y ayuda.

Otro aspecto preponderante en el cual considero se encuentra cierto conflicto dentro de la Oficialía Conciliadora y Calificadora de este Municipio, es el ya referido a la instrucción académica de los integrantes de la Policía Municipal.



En vista de ello creemos viable que se realicen convenios entre el Municipio y las diversas Universidades que imparten la carrera de Derecho, para que en vía de servicio social, los alumnos ofrezcan cursos básicos a los policías Municipales en cuanto a los derechos y obligaciones que tienen en el ejercicio de su profesión, con lo que se lograría acrecentar el acervo cultural de tales policías en el debido ejercicio de sus funciones y se le brindaría a la ciudadanía mayor certeza y seguridad en el accionar de estos.

Si bien es cierto que esta problemática no es exclusiva de un solo municipio, no es de ninguna forma un pretexto para no luchar por tratar de erradicar estos vicios, y si el presente trabajo de tesis muestra una pequeña parte de esta realidad, tenemos la firme creencia que puede ayudar a dar solución a los mismos si se cuenta con el esfuerzo de todas las autoridades y municipios que contiene nuestra entidad para a su vez, crear un mejor Estado de Derecho, reafirmando y reconociendo a los Municipios como la célula básica del México Moderno con vista al Siglo XXI.

Por último, consideramos que son estos algunos de los problemas más comunes a los que se enfrenta el Oficial Conciliador y Calificador en el Municipio de Cuautitlán Izcalli, así como de otros municipios, derivado de éstos, tenemos la convicción que con un análisis de fondo por parte de la autoridad Municipal que emita las modificaciones pertinentes a los diversos ordenamientos en la materia y busque la mejor armonía entre las autoridades y sus gobernados, se logrará una verdadera identidad social y jurídica entre los Municipios del Estado de México.

#### **4.4.1 OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA MUNICIPAL Y SU RELACIÓN CON OTRAS AUTORIDADES.**

Para dar por concluido el presente capítulo, solo nos resta hacer referencia de la relación que guarda ésta con otras autoridades.

A este respecto, habremos de decir que no obstante ser una autoridad administrativa, de su actuación se deriva una estrecha relación con las demás autoridades, que sirve y



coadyuva en la impartición de justicia.

En este sentido haremos a continuación un análisis de la importancia y relación de la Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal con otras autoridades.

◦ **LA OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA CON:**

- a) **MINISTERIO PÚBLICO.-** Es lógico suponer que es estrecha esta relación, ya que al ser el Oficial Conciliador y Calificador, una autoridad sancionadora, pudiera resultar de su actuación que el infractor, hubiese cometido un delito en lugar de una infracción, con lo que se tendrá que poner a inmediata disposición del C. Agente del Ministerio Público.
- b) **EL JUEZ DE CUANTÍA MENOR O DE PRIMERA INSTANCIA.-** La relación que existe entre éstos, deriva en cuanto a que, de los convenios realizados ante el Oficial Conciliador y presentados posteriormente, ante el Juez se pretende establecer el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de una obligación, por lo que la importancia de la vía Conciliadora, reviste especial importancia en este caso, ya que si se actuó con las formalidades procesales de la Conciliación, se puede intentar con esta documental la vía Jurídica procedente, según sea el caso.
- c) **EL JUEZ DE LO FAMILIAR.-** Muchos de los casos que son planteados ante el Oficial Conciliador, tienen que ver con problemas familiares, por lo que igualmente que el caso anterior, y en el supuesto de que se haya realizado una avenencia familiar con las formalidades esenciales del procedimiento conciliatorio, la constancia expedida por el Oficial Conciliador sirve como prueba para el caso de que se iniciara una controversia Judicial, ante el Juez Familiar, quien a su criterio la valorará.

Por último habremos de establecer, que la relación entre la Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal, con otras autoridades es estrecha tales como con Síndico,



Procurador del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Presidentes de los Consejos de Menores, y Preceptorías Juveniles, Director de Seguridad Pública, etc. ya que de su actuación se derivan, derechos y obligaciones posteriores entre los particulares, así como entre estos y las siguientes instancias, ya sean Administrativas o Judiciales.



## **CAPÍTULO QUINTO**

### **PROPUESTA PARA REFORMAR LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO Y PROPUESTA PARA REGLAMENTO DE OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA MUNICIPAL.**

Como se desprende del estudio anteriormente realizado, resulta necesaria la adecuación de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, de tal manera que las normas establecidas sean el marco de actuación y apoyo del servidor público para regular el orden y en consecuencia lograr una mejor aplicación de la ley, atendiendo al espíritu del legislador, pero principalmente a fin de garantizar la observancia de los derechos fundamentales, consagrados en nuestra Carta Magna.

Por lo que, finalizaremos el presente trabajo de tesis, señalando las propuestas que consideramos deben de realizarse para modificar la Ley Orgánica Municipal, así como también anexamos un proyecto de Reglamento de Oficialía Conciliadora y Calificadora que se propone como la base jurídica en el cual se apoyen los Oficiales Conciliadores y Calificadores para regular el procedimiento administrativo de esa instancia.

Cabe aclarar que las modificaciones que se plantearán a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México son concretamente al Título V, Capítulo Primero de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras Municipales.

Asimismo se transcribirán todos los artículos de este título y se hará la indicación respectiva para el caso de que sea un artículo que se pretenda modificar. A través de reformas, ya sea adicionando o derogando, según sea el caso.

#### **TÍTULO V DE LA FUNCIÓN CONCILIADORA Y CALIFICADORA DE LOS AYUNTAMIENTOS CAPÍTULO PRIMERO DE LAS OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS MUNICIPALES**

**Artículo 148.-** 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 150.

**Artículo 149.** - Para ser Oficial Conciliador y Calificador se requiere:

- I. 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 3 años anteriores al día de su designación;
- II. No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional;
- III. Gozar públicamente de buena reputación y ser persona proba, de buena conducta, de reconocida honorabilidad y con ascendiente entre sus vecinos;
- IV. Tener escolaridad mínima de nivel primaria y ser mayor de 21 años;

o **PROPUESTA DE REFORMA.**

*Artículo 149.- Para ser Oficial Conciliador y Calificador se requiere:*

- I. 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 3 años anteriores al día de su designación;*
- II. No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional;*
- III. Gozar públicamente de buena reputación y ser persona proba, de buena conducta, de reconocida honorabilidad y con ascendiente entre sus vecinos;*
- IV. Tener escolaridad mínima de Licenciatura en Derecho y ser mayor de 21 años.*

**Artículo 150.-** Son atribuciones de los Oficiales Conciliadores y Calificadores:

- I. Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;



- II. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;
- 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 corresponda;
- IV. Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de ley;
- V. Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;
- VI. Expedir a petición de parte, certificados de hechos de las actuaciones que realicen;
- VII. Dar cuenta al presidente Municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de éste, la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;
- VIII. Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.

o PROPUESTA DE REFORMA.

*Artículo 150.- Son atribuciones de los Oficiales Conciliadores y Calificadores:*

- I. *Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;*
- II. *Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;*
- 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 corresponda;*





- IV. *Expedir la orden de pago oficial correspondiente, y enterar en la Tesorería Municipal, los ingresos derivados por concepto de multas impuestas en términos de ley.*
- V. *Llevar los libros oficiales de actuaciones debidamente rotulados y foliados que sean necesarios.*
- VI. *Expedir a petición de parte, constancias de hechos de las actuaciones que realicen siempre y cuando no corresponda a otras autoridades.*
- VII. *Presentar informe al Presidente Municipal de las personas aseguradas por infracciones a ordenamientos Municipales indicando la sanción impuesta, habiendo expedido oportunamente la boleta de ingreso, así como la de libertad, para los casos de sanción corporal.*
- VIII. *Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.*

**Artículo 151.-** No pueden los Oficiales Conciliadores y Calificadores:

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

o PROPUESTA DE REFORMA.

**Artículo 151.-** Tienen prohibido los Oficiales Conciliadores y Calificadores:

- I. *Girar órdenes de aprehensión.*
- II. *Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en esta Ley.*
- III. *Juzgar asuntos de carácter Civil o atribuirse facultades que no sean de su competencia así como imponer sanciones de carácter penal.*



- IV. Ordenar la detención que esté fuera de su Jurisdicción o que sea competencia de otras autoridades.*
- V. Ordenar o ejecutar arresto por más de 36 horas.*

**Artículo 152.-** Para el debido cumplimiento de las atribuciones que en este capítulo se previenen, cada ayuntamiento determinará la forma de organización y funcionamiento de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras de su Municipio.

**Artículo 153.-** Las faltas temporales de los Oficiales Conciliadores y Calificadores serán cubiertas por el Secretario de la propia Oficialía o por el servidor público que el ayuntamiento designe, quienes estarán habilitados para actuar en nombre del titular, siempre y cuando cumplan los requisitos de ley.

Así entonces, consideramos importante que con las reformas propuestas se obtiene mayor especialización de la actividad del Conciliador y Calificador, además de que se adecua y se norma su actividad con el consiguiente beneficio a la población.



**PROPUESTA DE REGLAMENTO DE LAS OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS**  
**CAPÍTULO PRIMERO**  
**DISPOSICIONES GENERALES**

*Artículo 1º. Las disposiciones emanadas del presente ordenamiento, son reglamentarias del título            capítulo            del Bando Municipal de Estado de México.*

*Artículo 2º. Este reglamento es de observancia general obligatoria dentro de la jurisdicción del Municipio de            , en la vía o lugares públicos.*

*Artículo 3º. Para la aplicación de este reglamento, se entiende por lugares públicos los de uso común, los de acceso público y los de libre tránsito como son: las calles y avenidas, los parques y jardines, las plazas y mercados, los edificios, locales y monumentos públicos, los transportes públicos, centro de correos, de deportes o espectáculos, bosques y montes, vías de comunicación y lugares abiertos al público.*

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**DE LA INTEGRACIÓN**

*Artículo 4º. En cada Oficialía Conciliadora y Calificadora habrá por cada turno el personal siguiente:*

- I.     *Un oficial Conciliador y Calificador.*
- II.    *Un secretario.*
- III.   *Un mecanógrafo.*
- IV.   *Un policía Municipal.*
- V.    *Un Médico.*



### CAPÍTULO TERCERO

#### ATRIBUCIONES DE LOS OFICIALES CONCILIADORES Y CALIFICADORES

*Artículo 5°. Son atribuciones de los Oficiales Conciliadores y Calificadores:*

- I. *Conciliar a los vecinos del Municipio de \_\_\_\_\_ en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades.*
- II. *Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracción al presente reglamento, Bando Municipal y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por el Ayuntamiento, excepto los de carácter fiscal;*
- III. *Apoyar a la autoridad municipal, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que en su caso se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda.*
- IV. *Expedir la orden de pago oficial correspondiente y enterar en la tesorería Municipal los ingresos derivados por concepto de multas impuestas en términos de Ley.*
- V. *Llevar los libros oficiales de actuaciones, debidamente rotulados y foliados que sean necesarios.*
- VI. *Expedir a petición de parte, constancias de hechos de las actuaciones que realicen siempre y cuando no corresponda a otras autoridades.*
- VII. *Presentar informe al Presidente Municipal de las personas aseguradas por infracciones a ordenamientos municipales indicando la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, habiendo expedido oportunamente la boleta de ingreso, así como la de libertad para los casos de sanción corporal.*



**Artículo 6º.** *Tienen prohibido los Oficiales Conciliadores y Calificadores:*

- I.  *Girar orden de aprehensión.*
- II.  *Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en la ley respectiva.*
- III.  *Juzgar asuntos de carácter Civil o atribuirse facultades que no sean de su competencia así como imponer sanciones de carácter penal.*
- IV.  *Ordenar la detención que esté fuera de su Jurisdicción o que sea competencia de otras autoridades.*
- V.  *Ordenar o ejecutar arresto por más de 36 horas.*

**Artículo 7º.** *Las faltas temporales de los Oficiales Conciliadores y Calificadores, serán cubiertas por el Secretario de la propia Oficialía o por el servidor Público que el Ayuntamiento designe, quienes estarán habilitados para actuar en nombre del titular, siempre y cuando cumpla con los requisitos de Ley.*

**Artículo 8º.** *Las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras llevarán los siguientes libros:*

- I.  *Un libro de citas.*
- II.  *Un libro de arrestados, multas o sanción administrativa.*
- III.  *Un libro de constancias.*
- IV.  *Un libro de remisión al Ministerio Público o Consejo Tutelar.*

#### **CAPÍTULO CUARTO DE LAS FALTAS Y SANCIONES**

**Artículo 9º.** *Corresponde a los Oficiales Conciliadores y Calificadores sancionar las faltas cometidas al presente reglamento.*

**Artículo 10.** *Serán responsables de la Comisión de faltas al presente reglamento, quienes llevan a cabo actos y omisiones que alteren el orden público, afecten la seguridad pública, atenten contra la*



moral o las buenas costumbres, y en general, incurran en las conductas definidas en el artículo siguiente, en los lugares de uso común de acceso al público o que tengan afectos en esos lugares.

**Artículo 11.-** *Son faltas al presente reglamento:*

- I. *Impedir o estorbar el uso de la vía pública.*
- II. *Adoptar actividades antisociales.*
- III. *Orinar o defecar en cualquier lugar público, distinto de los destinados.*
- IV. *Desnudarse o presentarse desnudo en público.*
- V. ***Practicar habitualmente la mendicidad previa certificación médica de buena salud y sean menores de 50 años.***
- VI. *Practicar en la vía pública juegos peligrosos para el que los practique o para los demás o causen daños.*
- VII. *Hacer bromas o ademanes indecorosos y ofensivos.*
- VIII. *Hacer falsas llamadas a los servicios de policía, bomberos, establecimientos médicos o asistenciales.*
- IX. *Tratar de manera violenta, o desconsiderada a los ancianos, desvalidos y niños.*
- X. *Permitir que transiten animales peligrosos en la vía pública, sin tomar las medidas de seguridad pertinentes.*
- XI. *Provocar o participar en alborotos o tumultos.*
- XII. *Permitir a menores de edad el acceso a los lugares en los que expresamente les esté prohibido.*
- XIII. *Dañar, podar o cortar árboles, sin permiso de la autoridad competente.*
- XIV. *Introducirse a los lugares o zonas de acceso prohibidos sin la autorización correspondiente.*
- XV. *Ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública o lugares públicos no autorizados para ello o fumar en los lugares donde esté expresamente prohibido, siempre y cuando no sea una costumbre reconocida por la comunidad y no se ofenda la moral de terceros ni se perturbe la paz pública.*



- XVI. *Producir ruidos por cualquier medio que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas o vecinos.*
- XVII. *Organizar bailes o fiestas en la vía pública sin permiso de la autoridad competente.*
- XVIII. *Azuzar o no contener cualquier animal que pueda atacar a las personas.*
- XIX. *Tirar basura en la vía o lugares públicos o en predios no construidas.*
- XX. *Molestar de palabra o de obra a cualquier persona.*
- XXI. *Faltar al respeto al público asistente a actos o espectáculos públicos, por parte del propietario del establecimiento, de los organizadores, de sus trabajadores o de los actores, artistas o deportistas.*
- XXII. *Reunirse en pandilla para realizar conductas antisociales.*
- XXIII. *Consumir en público o en vía o lugares públicos estupefacientes.*
- XXIV. *Impedir por cualquier medio, la libertad de acción de las personas.*
- XXV. *Cubrir, borrar, alterar o destruir los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos, las señales oficiales o los números y letras que indiquen los inmuebles.*
- XXVI. *Cortar flores y/o arrancar plantas o arbustos, o partes de estos, cuando fueren de propiedad municipal.*
- XXVII. *Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de edificios o bienes públicos o privados, estatuas, monumentos, arbotantes, casetas telefónicas, etc.*
- XXVIII. *Arrojar en la vía pública animales muertos o desechos y sustancias tóxicas peligrosas o que despidan olores desagradables;*
- XXIX. *Invitar, permitir o ejercer la prostitución.*
- XXX. *Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyen falsas alarmas, de siniestros que puedan producir o produzcan temor o pánico.*
- XXXI. *Detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o elevar globos que usen fuego, sin permiso de la autoridad competente.*
- XXXII. *Desviar o retener las corrientes de agua de los manantiales, ríos, fuentes, acueductos, tuberías y tanques o tinacos de almacenamiento en perjuicio de terceros.*
- XXXIII. *Utilizar indebidamente las tomas de agua o hidratantes públicos o desperdiciar el líquido en el lavado de automóviles en banquetas en la vía pública.*



XXXIV'. Practicar el comercio, prestar servicios o presentar espectáculos en la vía pública, sin el permiso correspondiente de la autoridad competente.

XXXV'. Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos con precios superiores a los permitidos por las autoridades competentes.

XXXVI'. Alterar el orden arrojar líquidos o cualquier objeto, prender fuego o provocar altercados en los espectáculos o a la entrada en ellos.

XXXVII'. No obedecer o resistirse a las ordenes que la autoridad dicte con motivo de sus funciones.

XXXVIII'. Proferir en público exclamaciones que ofendan la dignidad de los servidores públicos.

*Artículo 12.* No se consideran como faltas, para los fines de este reglamento, el legítimo ejercicio de los derechos de reunión, expresión y petición en los términos establecidos por la Constitución Federal, en la Constitución del Estado y en los demás ordenamientos aplicables.

*Artículo 13.* Las faltas al presente reglamento se sancionarán según su naturaleza y gravedad con:

- I. Amonestación.
- II. Multa.
- III. Arresto.

*Artículo 14.* Para los efectos del artículo anterior, multa es el pago de una cantidad en dinero que el infractor hará al Municipio; arresto en la privación de la libertad por un período hasta de treinta y seis horas que se cumplirá en locales diferentes de los destinados a la detención de indiciados en procedimientos penales y a los de reclusión de procesados y sentenciados, debiendo estar separados los lugares de arresto de varones y de mujeres, amonestación en la reconvencción pública o privada que se haga al infractor.

*Artículo 15.* Invariablemente, al imponerse cualesquiera de las sanciones administrativas, el Oficial Calificador aperibirá al infractor para que no reincida haciéndole saber consecuencias legales y sociales de su conducta.





*Artículo 16. Cuando con una misma conducta el infractor viole varias disposiciones o con diversas conductas transgreda varios preceptos, se le podrán acumular las sanciones aplicables, sin exceder los máximos que este reglamento señale.*

*Artículo 17. Solo se sancionarán las faltas cuando se hubieren consumado.*

*Artículo 18. Si el infractor es menor de edad se le apercibirá, en presencia del padre, tutor o responsable del mismo. En caso de reincidir, el menor será presentado inmediatamente ante el Consejo Tutelar por conducto de trabajadores sociales o por quien designe el funcionario ante quien se hizo la remisión. En ningún caso se alojará a menores en lugares destinados a la detención, reclusión o arresto de mayores de edad.*

*Artículo 19. Si las acciones u omisiones en que se hacen consistir las faltas, están previstas en otras disposiciones administrativas reglamentarias de la Ley Orgánica Municipal o en el Bando Municipal o de otras Leyes, no se aplicará este Reglamento o se estará a lo dispuesto por aquellas.*

*Artículo 20. Cuando las acciones y omisiones ocasionen daño o perjuicios que deban reclamarse por la vía civil ó penal, el Oficial Conciliador impondrá las sanciones administrativas que corresponda, pero procurará, interviniendo de oficio, conciliatoriamente, obtener la reparación de los daños y perjuicios causados. Si estos se satisfacen de inmediato o se asegura convenientemente su reparación, dicho funcionario lo tomará en cuenta en favor del infractor para los fines de la individualización de la sanción administrativa o de la conmutación de la misma. Si no hay conciliación respecto a la reparación de daños se dejarán a salvo los derechos del ofendido para que los haga valer ante el Tribunal competente, expidiendo las constancias que resulten de las diligencias practicadas que puedan servirle de base a solicitud del propio ofendido.*

*Artículo 21. El Oficial Conciliador y Calificador determinará la sanción aplicable en cada caso concreto, tomando en cuenta para el ejercicio de su función, la naturaleza y las consecuencias individuales y sociales de la falta, las condiciones en que ésta se hubiese cometido y las circunstancias personales del infractor y sus antecedentes.*



*Artículo 22. El importe de la multa será de un día a cincuenta días de salario mínimo vigente en la zona, al momento de cometerse la infracción.*

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

*En todo caso una vez que el Oficial Conciliador y Calificador determine la sanción que corresponda, el infractor podrá elegir entre pagar la multa que se fije o purgar el arresto que le corresponda.*

*Artículo 23. Se sancionará con multa equivalente de uno a quince días de salario mínimo vigente en la zona Metropolitana o arresto de 12 a 18 horas, las faltas comprendidas en las fracciones de la I a X del artículo 11 del este Reglamento. Si el infractor fuera jornalero, obrero o trabajador no asalariado, la multa máxima aplicable será el equivalente a una tercera parte su jornal, salario o ingreso de un día como máximo.*

*Artículo 24. Se sancionarán con multa por el equivalente de quince a treinta días de salario mínimo vigente en la zona Metropolitana o arresto de 18 a 24 horas. Las faltas comprendidas en las fracciones de la XI a XIX del artículo 11 de este Reglamento. Si el infractor fuera jornalero, obrero o trabajador no asalariado, se le aplicará una multa equivalente a dos terceras partes de un día de su jornal, salario o ingreso como máximo.*

*Artículo 25. Se sancionarán con multa por el equivalente de treinta a cincuenta días de salario mínimo vigente en la zona Metropolitana o arresto de 24 a 36 horas, las faltas comprendidas en las fracciones de la XX a la XXXVIII del artículo 11 de este Reglamento. Si el infractor fuera jornalero, obrero o trabajador no asalariado, se aplicará multa equivalente a un día de su jornal, salario o ingreso de un día como máximo.*

*Artículo 26. Los incapaces por padecer alguna enfermedad mental, no serán responsables de las faltas que cometan, pero quienes legalmente los tengan bajo su cuidado serán amonestados para que tomen las medidas necesarias con objeto de evitar esas infracciones.*



*Artículo 27. Los ciegos, sordomudos y quienes padezcan incapacidades físicas podrán ser sancionados por las faltas que cometan, siempre que se deduzca que su incapacidad no influyó determinadamente sobre su responsabilidad en los hechos.*

*Artículo 28. En el caso en que los infractores sean sancionados con arresto, este se compurgará en el área destinada para tal efecto, estableciendo para este supuesto, un área para varones y otra para mujeres.*

*Queda terminantemente prohibida la incomunicación del detenido, debiéndosele permitir las visitas que se estimen necesarias.*

*La infracción a este dispositivo dará lugar a la destitución del servidor público respectivo.*

## **CAPÍTULO QUINTO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

*Artículo 29. Son responsables de la aplicación de este reglamento en los términos que el mismo señala:*

- I. *El Presidente Municipal.*
- II. *El Secretario del Ayuntamiento.*
- III. *El funcionario designado por el C. Presidente Municipal.*

*Artículo 30. Corresponde al Secretario del Ayuntamiento o al funcionario que designe:*

- I. *Emitir criterios para la condonación de los arrestos y multas impuesto por los oficiales conciliadores y calificadores.*
- II. *Supervisar y vigilar el funcionamiento de las Oficinas Conciliadoras y Calificadoras del Municipio a fin de que realicen sus funciones conforme a las disposiciones legales y a los criterios establecidos por el H. Ayuntamiento.*
- III. *Recibir para su guarda y destino correspondiente los documentos y objetos que remitan las Oficinas Conciliadoras y Calificadoras.*



*Artículo 31. Corresponde al Policía Municipal, entregar citatorios que se giren con motivo del procedimiento que establece el Bando Municipal, el presente reglamento y demás disposiciones relativas.*

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **DEL PROCEDIMIENTO ANTE LAS OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS MUNICIPALES**

#### **DETENCIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFRACTORES**

*ARTÍCULO 32. En caso de queja o falta administrativa el Oficial Conciliador y Calificador, valorará la petición del quejoso, y que ésta se encuentre apegada a Derecho, así como los elementos probatorios que presenten, reunidos éstos dos requisitos, girará cita al quejoso y al presunto infractor, con apercibimiento de que si no acude en la fecha y hora que se señale, perderá su derecho a la Conciliación y se dejarán a salvo sus derechos para que proceda a la instancia siguiente.*

*Si el oficial Conciliador y Calificador, encuentra que la petición no se apega a Derecho y que los elementos probatorios no son los suficientes, acordará la improcedencia de la queja, expresando las razones que tuvo para su determinación.*

*Artículo 33. Para el caso exclusivo de los citatorios a criterio del Oficial Conciliador y Calificador estos podrán ser entregados por los denunciantes o quejosos, consejos de participación ciudadana y delegados municipales de las colonias correspondientes, atendiendo a que existan garantías de seguridad para quien entregue el citatorio, y este medio sea el más efectivo.*



**Artículo 34.** *El Policía Municipal que cumpla los citatorios, deberá hacerlo sin demora alguna, para que comparezcan ante el Oficial Conciliador y Calificador los presuntos infractores lo más rápido posible.*

**Artículo 35.** *Se entenderá que el infractor es sorprendido en falta flagrante, cuando el policía Municipal sea testigo en el momento de cometer la infracción o cuando inmediatamente después de ejecutada esta, sea materialmente perseguido y aprehendido por la autoridad o por cualquier persona a la que consten los hechos.*

**Artículo 36.** *Cuando los Agentes de la Policía Municipal en servicio, conozcan de la Comisión de una falta flagrante, efectuarán la detención del infractor y lo presentarán inmediatamente ante el Oficial Conciliador y Calificador.*

**Artículo 37.** *Radicado el asunto ante el Oficial Conciliador y Calificador, este procederá a informar al presunto infractor el derecho que tiene a comunicarse con personas que le asistan y defiendan.*

**Artículo 38.** *Si el presunto infractor solicita tiempo para comunicarse con persona que le asista y defienda, el Oficial Conciliador y Calificador suspenderá el procedimiento y le facilitará los medios idóneos de comunicación, concediéndole un plazo prudente que no excederá de dos horas para que se presente el defensor.*

**Artículo 39.** *Cuando la persona presentada se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, solicitará a un médico con registro que le practique un examen, dictamine el estado del presunto infractor y señale el plazo probable de recuperación, que será la base para fijar el inicio del procedimiento. En tanto transcurre la recuperación la persona será ubicada en la sección que corresponda.*



*Artículo 40. Tratándose de personas presentadas que por su estado físico, mental o emocional denoten peligrosidad o intención de evadirse de la Oficialía Conciliadora y Calificadora, se les mantendrá en área de seguridad previa su calificación.*

*Artículo 41. Cuando el presunto infractor padezca alguna enfermedad mental a consideración del Médico con registro, el Oficial Conciliador y Calificador, suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo, y a falta de estos, al Ministerio Público y a las autoridades del sector salud que deban intervenir, a fin de que se proporcione la ayuda asistencial que se requiera en cada caso.*

*Artículo 42. En caso de que el presunto infractor sea extranjero, una vez presentado ante el Oficial Conciliador y Calificador deberá acreditar su legal estancia en el país, si no lo hace, independientemente de que se le siga el procedimiento y se impongan las sanciones a que haya lugar, conforme a la ley y a este reglamento, simultáneamente se dará aviso a las autoridades migratorias para los efectos que procedan.*

*Artículo 43. Si el presunto infractor fuera menor de edad, se ordenará de inmediato su remisión ante el Consejo tutelar, en los términos dispuestos por la ley. En tanto se presenta el menor al Consejo Tutelar este será ubicado en área abierta de espera. Se amonestará a los padres o tutores para que adopten las medidas necesarias con objeto de evitar las infracciones.*

*Artículo 44. El Oficial Conciliador y Calificador dará vista al Agente del Ministerio Público, de hechos que en su concepto puedan constituir delito y que aparezcan durante el desarrollo de la audiencia.*

## **DE LAS AUDIENCIAS**

*Artículo 45. La audiencia ante el Oficial Conciliador y Calificador deberá para su procedimiento ser oral, público o privada, según sea el caso, se realizará en forma rápida y expedita sin más formalidades que las establecidas en la Ley y en este Reglamento.*



*Artículo 46.* El procedimiento en materia de faltas al Bando Municipal, se substanciará en una sola audiencia cuando haya flagrancia y solamente el Oficial Conciliador y Calificador podrá disponer en caso contrario, la celebración de otra audiencia por única vez, en el caso señalado por la ley. De todas las actuaciones levantará acta pormenorizada que firmará los que en ella intervinieron.

*Artículo 47.* Al iniciar la audiencia, el Oficial Conciliador y Calificador si lo considera necesario dará intervención al médico con registro, para determinar el estado mental o físico del infractor, y revisará en su caso, que las personas por él indicadas hayan sido legalmente citadas para concurrir a dicha diligencia y que se encuentran presentes en Oficialía Conciliadora y Calificadora.

*Artículo 48.* La audiencia se iniciará con la declaración del policía Municipal que hubiese practicado el aseguramiento y presentación, quien deberá justificar la necesidad de la mismas, si no lo hace, incurrirá en responsabilidad en los términos de las leyes aplicables. Por lo que respecta al procedimiento, se continuará en los términos establecidos en el presente Reglamento.

*Artículo 49.* A continuación se recibirán los elementos de prueba tendientes a acreditar la responsabilidad del presunto infractor.

*Artículo 50.* Inmediatamente después continuará la audiencia con la intervención que el Oficial Conciliador y Calificador debe conceder al presunto infractor para que manifieste lo que a su derecho convenga por sí o por medio de su defensor, este último será a criterio del Oficial Conciliador y Calificador, y en su caso, se le aceptarán y desahogarán las pruebas que ofrezca en su favor.

*Artículo 51.* Si fuera necesaria la presentación de testigos o pruebas según su naturaleza, el Oficial Conciliador y Calificador podrá suspender el procedimiento y citará para una nueva audiencia, permitiendo que se retire el presunto infractor, pero si se trata de falta flagrante se desahogarán al momento para su pronta calificación.

*Artículo 52.* En el supuesto a que se refiere el artículo anterior, la audiencia se celebrará para la fecha y hora que determine el Oficial Conciliador y Calificador después de considerar las



particularidades de cada caso. Si el presunto infractor no concurriera a la nueva audiencia, ésta se celebrará en rebeldía, y el Oficial Conciliador y Calificador asentará los hechos en una constancia para el efecto de notificar la resolución que se dicte, dejando a salvo derechos para proceder de acuerdo a los reglamentos municipales o bien ante los tribunales competentes.

*Artículo 53.* Para comprobar la comisión de la falta y la responsabilidad del presunto infractor, se aceptará todo tipo de pruebas que sean pertinentes a juicio del Oficial Conciliador y Calificador. Igualmente el presunto infractor puede ofrecer cualquier elemento probatorio de descargo y el Oficial Conciliador y Calificador las aceptará o rechazará a su criterio.

*Artículo 54.* Si después de iniciada la audiencia el presunto infractor aceptara la responsabilidad en la comisión de la falta imputada, tal y como se le atribuye, el Oficial Conciliador y Calificador dictará de inmediato su resolución. Si el presunto infractor no acepta los cargos, se continuará el procedimiento en los términos indicados en la Ley y en este Reglamento.

## DE LA RESOLUCIÓN

*Artículo 55.* Concluida la audiencia, el Oficial Conciliador y Calificador de inmediato examinará y valorará las pruebas presentadas y expresará si el presunto infractor, es o no responsable de la falta que se imputa y la sanción que en su caso impondrá, debiendo fundar y motivar su determinación conforme a la Ley y este Reglamento, así como en los demás ordenamientos aplicables.

*Artículo 56.* Emitida la resolución, el Oficial Conciliador la notificará personalmente, si hay flagrancia y por escrito en caso contrario, tanto al presunto infractor como al quejoso si lo hubiere.

*Artículo 57.* Si el presunto infractor resulta no ser responsable de la falta imputada, el Oficial Conciliador y Calificador resolverá que no hay sanción que imponer y ordenará su libertad inmediata. Si resulta responsable, al notificar la resolución, el Oficial Conciliador y Calificador le informará que podrá elegir entre cubrir la multa o pugar por el arresto que le corresponda; si lo estuviere en





posibilidad de pagar parte de la multa se le recibirá el pago parcial y el Oficial Conciliador y Calificador le permutará la diferencia por el arresto en proporción que corresponda a la parte no cubierta, o bien en su caso se procederá en lo conducente, en términos del artículo 52 de este ordenamiento.

### TRANSITORIOS

*Artículo Único.* El presente reglamento entrará en vigor el día de su aprobación y publicación respectiva.

Y en el cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para su debida publicación y observancia, se promulga el presente reglamento, en ciudad de                      cabecera del Municipio del mismo nombre, a los días de                      .

El Presidente Municipal Constitucional.



## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Es indudable la riqueza que a la vida jurídica de nuestro país aportaron las grandes civilizaciones antiguas, como la Griega y sobre todo la Romana, en materia de Administración de Justicia Local. Al grado de que hoy en día, nuestros Municipios tienen innegablemente reminiscencias notables de la forma de Administración de Justicia heredadas de estas grandes civilizaciones, sin soslayar desde luego la aportación jurídica que en materia Municipal vino a ejercer el Derecho Español sobre los pueblos conquistados.

**SEGUNDA.-** Nuestro actual ordenamiento jurídico, emanado de un Congreso Constituyente, consolida y regula en su Artículo 115, la base de su organización Política y Administrativa. "El Municipio Libre". Con lo que se inicia la era moderna del Municipio como núcleo primario de división territorial.

**TERCERA.-** Después de 80 años de haber sido promulgada, nuestra Constitución, ha sufrido reformas en muchos de sus preceptos, por lo que toca al Artículo 115 la reforma más importante que se ha dado en materia Municipal es la que se presentó en 1983, de la cual se debe destacar, por lo que corresponde a nuestro tema, que:

- Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, circulares y disposiciones Administrativas de observancia general;

Con lo que se doto al Municipio de:

- o Autonomía Administrativa.

**CUARTA.-** El artículo 21 Constitucional determina las facultades que competen a los



órganos judiciales así como al órgano investigador Ministerial y confiere a nuestro actual Oficial Conciliador y Calificador el conocimiento de faltas administrativas, delimitando claramente las funciones de cada autoridad.

**QUINTA.-** Podemos considerar al Municipio, como una organización Política y Social, que constituye el nivel más cercano de gobierno con sus ciudadanos. Por lo tanto el Estado debe de encauzar con un total sentido de equidad la administración de justicia para sus gobernados. Con la creación y reformas de fondo a sus preceptos jurídicos, a efecto de adecuarlos ala realidad jurídica y social que hoy en día se vive en sus Municipios.

**SEXTA-** Consideramos importante y necesaria la función de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras existentes en la actualidad, en virtud de la atención que prestan a la creciente ciudadanía ejerciendo su actividad conciliadora, con lo que se resuelven un sinnúmero de diferencias vecinales e incluso familiares, evitando inclusive la carga de trabajo a otras autoridades.

En el mismo sentido, la importancia que tiene el Oficial Conciliador y Calificador Municipal, al sancionar las infracciones al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, brinda Seguridad Jurídica a la población al mismo tiempo que restringe y limita actitudes antisociales de la población, al saber que existe una autoridad sancionadora.

**SÉPTIMA.-** Tenemos la certeza de que la Conciliación es un elemento de gran importancia jurídica en la solución de conflictos de toda índole, por lo que su actuación debe ser apegada a Derecho. No atribuyéndose facultades que competen a otras autoridades, evitando incurrir en violaciones a preceptos Constitucionales.

**OCTAVA.-** Creemos que dentro del Municipio Mexicano la aplicación de sanciones por faltas administrativas y al Bando de Policía y Buen Gobierno, así como la intervención como Instancia Conciliadora, no puede estar detentada por autoridades con mínima preparación jurídica, ni por personas que tengan profesiones distintas al Derecho.

**NOVENA.-** Actualmente existe una marcada problemática en el órgano



administrativo de nuestro estudio, luego entonces es necesario fortalecer a las Oficinas Conciliadoras y Calificadoras, con reformas de fondo a la Ley Orgánica Municipal, y que en consecuencia se establezcan en los respectivos ordenamientos municipales.

En este sentido, considero que las reformas planteadas por la suscrita en el Capítulo Quinto del presente trabajo de tesis, se vuelven necesarias en la actualidad, a fin de especializar la actividad del Oficial Conciliador y Calificador, en la importante encomienda que tiene la administración y aplicación de la justicia municipal, considerando que las mismas, revisten especial importancia en el desarrollo cotidiano de los ciudadanos dentro de sus Municipios.



## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL. (1991). Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa, 10ª edición.
2. BANDELIER, ADOLPH F. (1986). Sobre la Organización Social y Forma de Gobierno de los antiguos Mexicanos. Apéndice del libro "El Desarrollo de la sociedad Mexicana". México. Traducción de Mauro Olmeda.
3. BORJA MARTÍNEZ MANUEL. (1984). Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos. Revista Praxis Núm. 60, Editorial INAP, México.
4. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. (1991). Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa, 8ª edición.
5. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. (1986). Las Garantías Individuales. México. Editorial Porrúa. 4ª edición.
6. CALZADA PADRÓN, FELICIANO. (1990). Derecho Constitucional. México. Editorial Harla.
7. CÁRDENAS, RAÚL F. (1982). Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. México. Editorial Porrúa.
8. CARRANCÁ Y TRUJILLO, RAÚL. (1993). Código Penal Comentado. México. Editorial Porrúa.
9. COING. HELMUT. (1991). Fundamentos de Filosofía del Derecho. México. Editorial Fondo de Cultura Económica.



10. CUE CANOVAS AGUSTÍN. (1967). Historia Social y Económica de México, 1521-1854. México, Ed. Trillas, 2ª edición.
11. DE LA GARZA, FRANCISCO SERGIO. (1947). El Municipio, Historia, Naturaleza, Gobierno. México. Editorial Jus, 1ª edición.
12. DE PINA VARA RAFAEL (1996). Diccionario de Derecho. México, Editorial Porrúa.
13. GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. (1989). Introducción al Estudio del Derecho. México. Editorial Porrúa, 4ª edición.
14. GÓMEZ LARA, CIPRIANO. (1980). Teoría General del Proceso. México. Editorial UNAM.
15. FARIAS, URBANO. (1984). La desigualdad en México. México. Editorial Siglo XXI.
16. FEURBACH, FREDERIK. (1991). Introducción a la Filosofía del Derecho. México. editorial Fondo de Cultura Económica.
17. FIX ZAMUDIO, HÉCTOR. (1979). La Reforma Municipal en la Constitución. México. Editorial Porrúa.
18. FLORIS MARGADANT, GUILLERMO. (1985). El Derecho Romano. México. Editorial Esfinge.
19. HERNÁNDEZ GAONA, PEDRO, E. (1991). Derecho Municipal. México, Editorial U.N.A.M.
20. HERRERA Y LASSO, MANUEL. (1940). Estudios Constitucionales. México. Editorial Polis.



21. KELSEN, HANZ. (1985). Teoría General del Estado. México. Editorial Nacional.
22. MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. (1985). La Administración Estatal y Municipal de México. México. Editorial INAP.
23. MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. (1961). El Derecho Precolonial. México. Editorial U.N.A.M. 5ª edición.
24. MONTANELLI, INDRO. (1976). Historia de los Griegos-Historia de Roma. Barcelona. Editores Olaza y Janes S.A.
25. MONZON, ARTURO. (1949). El Capulli en la Organización Social de los Tenochcas. México. Editorial, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
26. OCHOA CAMPOS, MOISÉS. (1981). El Municipio. México. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, Colección de Cultura Municipal, 1ª edición.
27. OCHOA CAMPOS, MOISÉS. (1979). La Reforma Municipal. México. Editorial Porrúa, 3ª edición.
28. OSORIO Y NIETO, CÉSAR AUGUSTO. (1981). La Averiguación Previa, México. Editorial Porrúa, 1ª edición.
29. PALLARES, EDUARDO. (1983). Diccionario de Derecho Procesal Civil. México. Editorial Porrúa.
30. POSADA ADOLFO. (1927). El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, Madrid.
31. QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. (1995). Derecho Municipal, 1ª edición, México, Editorial Porrúa.



32. RENDÓN HUERTA, TERESITA. (1985). Compendio de Derecho Romano. México. Editorial Porrúa.
33. RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. (1985). Derecho Municipal. México, Editorial Porrúa.
34. RIVERA SILVA, MANUEL. (1984). El Procedimiento Penal. México. Editorial Porrúa.
35. SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. (1995). Derecho Constitucional. México, Editorial Porrúa.
36. SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ GERARDO. (1978). Panorámica Legislativa del Estado de México. México, IAPEM.
37. SAYEG HELU, JORGE. (1982). Instituciones de Derecho Constitucional. México. Editorial Porrúa, 1ª edición.
38. SERRA ROJAS, ANDRÉS. (1992). Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa.
39. TENA RAMÍREZ, FELIPE. (1990). Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa, 24ª edición.
40. TENA RAMÍREZ FELIPE. (1969). Leyes Fundamentales de México. México, Editorial Porrúa, 15ª edición.
41. UGARTE CORTÉS JUAN. (1985). La Reforma Municipal México. Editorial Porrúa, 1ª edición.
42. VILLORO TORANZO, MIGUEL. (1979). La Justicia como Vivencia. México. Editorial Jus, 1ª edición.





43. WELLS, H.J. (1935). *Breve Historia del Mundo. Madrid*. Editorial M. Aguilar.

### LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
2. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.*
3. *Código Civil para el Estado de México.*
4. *Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.*
5. *Código Penal para el Estado de México.*
6. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
7. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (Estado de México).*
8. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.*
9. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.*
10. *Ley Orgánica Municipal para el Estado de México.*

### OTROS TEXTOS

1. Bandos Municipales y Reglamentos de Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal, así como Reglamentos de Tránsito y Seguridad Pública de los Municipios: Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Tepotzotlán, Zumpango, Teoloyucan y Huehuetoca.



2. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa S.A. y UNAM, 12ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1998.
3. Diccionario Enciclopédico Grijalbo, prefacio de Jorge Luis Borges, editorial Grijalbo, 1986.
4. Diccionario de Historia de España, coordinado por Germán Bleiberg; Tomo II.
5. Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Editorial Porrúa, México, 1995.
6. Exposición de Motivos de la LI Legislatura del Estado de México, del Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, Gaceta de Gobierno Tomo CLIII núm. 49, 13 de marzo de 1992.
7. Gaceta del Gobierno, de 16 de diciembre de 1972, y 18 de julio de 1973.
8. Gobierno y Administración Municipal en México. Editorial Cedemun, Secretaría de Gobernación, 1ª edición, México, 1993.
9. Historia del Municipio en México. México, 1985. Secretaría de Gobernación, editorial Cedemun.
10. Manual de Administración Municipal. México, 1987, Editorial Trillas.
11. Historia de la Revolución Mexicana, de Morales Jiménez, Alberto.
12. Pequeño Larousse Ilustrado, de García Pelayo y Gross, Ramón. Editorial Larousse. México, 1982.
13. Revista del IAPEM, Nuevo Marco Jurídico Municipal, número 17, enero-marzo, 1993.