

885109  
11

**UNIVERSIDAD DEL INSTITUTO  
TEPEYAC DE CUAUTILÁN,  
S.C.**

"REFORMA AL ARTICULO 152 DE LA LEY ORGANICA  
MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO Y PROYECTO DEL  
REGLAMENTO PARA LAS OFICIALIAS  
CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS MUNICIPALES"

**T E S I S**  
PARA OBTENER EL TITUTULO  
DE LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ADRIANA RUBIO GARCIA

CUAUTITLAN IZCALLI, ESTADO DE MÉXICO. JULIO 2003.

A

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en la base de datos de tesis y contenido de mi trabajo el contenido  
NOMBRE: Rubio García Adrián

FECHA: 05 Dic 2003

FIRMA: [Firma]

## DEDICATORIAS

### A MIS PADRES

*Carlos y Andrea, quienes sin escatimar esfuerzo alguno, han sacrificado gran parte de su vida, para formarme y educarme.*

*Los quiero mucho y Gracias.*

### A MIS HERMANOS

*CARLOS, MARY CRUZ y RICARDO, por su compañía, y apoyo en momentos difíciles, con mucho cariño.*

*GRACIAS*

### A MIS AMIGAS

*Amigas entrañables de generación, con las que viví experiencias inolvidables, y a mis amigas de trabajo, personas que colaboraron con su cariño para mi superación.*

*GRACIAS*

### A MIS PROFESORES

*Personas que con sus conocimientos y experiencias, ayudaron a mi formación académica.*

*GRACIAS*

### A LOS LIC. RIGOBERTO SANCHEZ ALVAREZ

#### JESÚS DE LA O INÍGUEZ

*Personas con gran calidad humana, de las que aprendí y seguiré aprendiendo sus conocimientos y experiencias.*

*GRACIAS*

B

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

# I N D I C E

Introducción

Planteamiento del Problema

## CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

	Página
1.1.- Concepto .....	1-4
1.2.- Diversas doctrinas sobre el concepto del Municipio.....	5-12
1.3.- Naturaleza Jurídica del Municipio.....	12-15
1.4.- Elementos Integrativos del Municipio.....	15-23
1.5.- Autonomía Municipal.....	23-26
1.6.- Conclusiones.....	27-29

## CAPITULO SEGUNDO ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LOS MUNICIPIOS

2.1.- Antecedentes en Roma.....	30-35
2.2.- Antecedentes en Grecia.....	35-38
2.3.- Antecedentes en España.....	38-40
2.4.- Antecedentes en Francia.....	41-42
2.5.- Conclusiones.....	43-44

## CAPITULO TERCERO LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNICIPIO EN MÉXICO

3.1.- Antecedentes Históricos	
3.1.1.- Época Colonial.....	45-48
3.1.2.- Época Independiente.....	48-50
3.1.3.- Época de Reforma.....	50-52
3.1.4.- Época de Revolución.....	52-54
3.1.5.- El Municipio en el siglo XX.....	54-57
3.2.- Función de la administración de Justicia en el Municipio.....	57-60
3.3.- Conclusiones.....	61-62

---

C

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

---

**CAPITULO CUARTO**  
**LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS**  
**MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO**

	<i>Página</i>
4.1.- Antecedentes Históricos.....	63-68
4.2.- Definición de Oficialía Conciliadora.....	69-70
4.3.- Naturaleza Jurídica de la Conciliación .....	71-74
4.4.- Forma de integración.....	75-77
4.5.- Atribuciones del Oficial Conciliador.....	78-81
4.6.- Normatividad reguladora.....	81-86
4.7.- Conclusiones.....	87

**CAPITULO QUINTO**  
**REFORMA AL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL**  
**ESTADO DE MÉXICO Y PROYECTO DE UN REGLAMENTO PARA LAS**  
**OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS MUNICIPALES**

5.1.- Reforma al Artículo 152 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	88-92
5.2.- Propuesta del Reglamento para las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras Municipales.....	92-106
5.3.- Conclusiones.....	107
Bibliografía .....	108-110

D

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

## INTRODUCCIÓN

A través de los años el Municipio en México, ha presentado una serie de trascendentales sucesos de orden jurídico, político y social, considerándolo como la comunidad básica de personas vecindadas dentro de un territorio y que cuenta con una organización para la atención de sus requerimientos generales o comunes. Y derivado de esas necesidades proponemos la Reforma al artículo 152 de la Ley Orgánica Municipal en el Estado de México y un reglamento que puede ser adoptado por los Municipios, relativo a la función e integración de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras.

Por lo que es necesario hablar de las raíces del municipio que se hunden hasta la época del Imperio Romano, que en el presente trabajo se desarrollan, es por ello que dentro de este nivel de gobierno existen pilares indispensables para la atención de la ciudadanía, resolviendo las necesidades cotidianas y cercanas a los vecinos, instrumentos que deben ser contemplados en los diversos ordenamientos jurídicos que norman la actividad municipal, a fin de establecer espacios de participación de la comunidad.

Así entonces, la administración de justicia en el ámbito municipal debe de observar lo consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a las autoridades administrativas a fundar y motivar debidamente sus resoluciones, preservando así la armonía social en los miembros de la comunidad, por lo que en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se establecen las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras, cuya finalidad es que en la vía de la conciliación se resuelvan los conflictos que se susciten entre los particulares, siendo esa la misión que debe imperar en esa Institución, porque la justicia debe impartirse como una de las virtudes más elevadas y necesarias de la convivencia humana, intentando avenir los intereses en conflicto en forma voluntaria y antes de que se ejerciten las acciones legales conducentes, así pues es menester reletter la trascendental función de estos órganos administrativos en cada Municipio del Estado de México.

Ahora bien, si bien estamos conscientes de que cada Estado tiene autonomía para regular sus asuntos internos, también lo es que es papel del análisis jurídico precedente proponer bases y criterios generales que auxilien a orientar la Justicia municipal a un nivel de mayor seriedad y responsabilidad, siempre para el beneficio y seguridad de la población de los Municipios. Toda vez que es menester del Estado brindar la seguridad jurídica que nuestra máxima ley otorga a todo habitante del territorio mexicano, por lo que es viable lo que proponemos para el mejor desempeño de las funciones de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras cuya finalidad de estas instituciones es la de avenir intereses, procurando la convivencia armoniosa de esas comunidades.

---

TESIS CON  
TALLA DE ORIGEN

---

En el presente trabajo de investigación, tratamos de adecuar las necesidades actuales y reales de los habitantes de los Municipios en el Estado de México al marco legal que la tutela, tratando de fortalecer a los Ayuntamientos y lograr el aprovechamiento integral del trabajo y de los esfuerzos de toda la población, asegurando un desarrollo armonioso del país, resultando así factible e inaplazable, la propuesta derivada del estudio y análisis de la problemática que presenta la justicia municipal, presentando de esta forma en el Capítulo primero los antecedentes del Municipio en México, en el que desarrollaremos las diversas doctrinas que explican el origen del Municipio, su naturaleza jurídica y los elementos que integran cada gobierno en esos Municipio.

En el Capítulo Segundo, expondremos el marco histórico de la administración de justicia y la importancia que tuvo esta en las sociedades tales como en Roma, Grecia, España y Francia.

Dentro del Capítulo Tercero, abordamos el tema de la administración de justicia en nuestro País, en sus diferentes épocas, además de explicar la importancia de la función de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras, como una institución que busca conciliar y avenir intereses en los casos de infracciones leves que alteren la convivencia vecinal.

En el Capítulo Cuarto, trataremos de explicar los antecedentes históricos de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras, así como su significado, su naturaleza jurídica, su integración, sus atribuciones y las leyes que regulan estas instituciones, siendo su naturaleza jurídica la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que faculta a las autoridades administrativas en su artículo 21; para la aplicación de sanciones por faltas a las disposiciones reglamentarias que emanan de su gobierno, de ahí su creación en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en donde existe un apartado en su Título Quinto Capítulo I, II y III, en donde se contempla las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras Municipales; sin embargo, y ante la evidente falta de capacitación de los elementos que integran los Ayuntamientos en los distintos Municipios, derivado del bajo nivel educativo que existe en nuestro país, es ineludible la propuesta de reforma al artículo 152 del ordenamiento en referencia, ya que establece que es facultad del propio Ayuntamiento establecer el funcionamiento y organización de estas instituciones, y al adicionar el citado artículo enunciando bases mínimas como las que se plantean, se conservaría y reforzaría el Estado de derecho, además de tutelar adecuadamente las garantías que consagra nuestra Carta Magna.

Finalmente, en el Capítulo Quinto, del presente trabajo, se explica la propuesta para reformar el artículo multicitado. De igual forma, se ofrece a todos los Municipios que integran nuestro Estado, un proyecto de un Reglamento para las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras, que a nuestro criterio reúne los requisitos de ley para que el acto de molestia que provenga de la autoridad administrativa sea con la debida fundamentación y motivación.

---

## PROBLEMA

- Dado que el artículo 152 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece que el Ayuntamiento determinará la forma de organización y funcionamiento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras de su Municipio, lo que en la actualidad no se aplica, por lo que es necesario que se establezcan bases mínimas que deben observar cada uno de los Municipios, para la organización y funcionamiento de estas Instituciones, toda vez que se debe dar seguridad jurídica a los gobernados.

## HIPÓTESIS

- Si se reformara el artículo 152 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, estableciendo las bases mínimas que debiera contener la forma de organización y funcionamiento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras Municipales, no se vulnerarían las garantías de los ciudadanos, práctica que es muy común en la actualidad, derivado del desconocimiento de la ley, por lo que es necesario e inaplazable la reforma del artículo 152 de la Ley Orgánica Municipal, a efecto de que se respete el Estado de derecho, que como habitantes de esta entidad exigimos.

## OBJETIVO GENERAL

- Que en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se adicionen las bases mínimas que deberá observarse en la organización y funcionamiento de las Oficialías Conciliadoras, así como proponer un proyecto del Reglamento para las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras Municipales, no permitiendo que en esta entidad a ninguna persona se le prive de la libertad, vida o posesiones, sino mediante un procedimiento que cumpla con las formalidades esenciales que marque la Ley, protegiendo primordialmente las garantías que consagra nuestra Carta Magna.

---

6

TESIS CON FALLA DE ORIGEN
------------------------------

---

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.- Hacer cumplir la ley, no permitiendo la trasgresión de la esfera jurídica del ciudadano y habitante en el Estado de México
- 2.- La reforma al artículo 152 de la ley orgánica municipal del Estado de México, consistente en que se establezcan las bases mínimas para la organización y funcionamiento de las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y Oficinas Calificadoras Municipales, así como un reglamento para estas.
- 3.- Promover la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica como elemento preventivo.

---

H

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

### 1.1.- Concepto

El vocablo Municipio proviene del Latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: sustantivo munus, que se refiere a cargas y obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino Municipium que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

Es así, como algunos autores nos explican su concepto de Municipio, tal es el caso de Juan Iglesias que nos comenta: *"que las ciudades incorporadas a Roma recibían el nombre de municipio de munus munare que significa cargo o gravamen, y los vecinos obligados al cargo o gravamen recibían el nombre de municipium, de ahí que municipium, denomine a los obligados a cumplir determinadas prestaciones, tributos inclusive el militar."*

Otro autor como Martingnac nos dice:

*"El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del Municipio, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la Ley, precedió a esta habiendo nacido como una consecuencia de vecindad de la vida común, del disfrute pro individuo de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven".*

Carlos García Oviedo, sostiene:

*"El Municipio es una agrupación natural de familias, formando una coledividad con fines propios y por tanto diferentes de sus componentes individuales,..... situada en un territorio y que satisface necesidades originadas por la relación de vecindad."*

El doctor Andrés Serra Rojas anota que:

*"La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados."*

<sup>1</sup> Iglesias, Juan. Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado. Edit. Ariel, Mex. 1979. Pág. 25

<sup>2</sup> Martingnac, citado por Collin, Mario. El Municipio Libre. Edit. Gobierno del Estado de México. Mex. 1978. Pág. 19

<sup>3</sup> García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo Tomo I. Edit. EISA, Mex. 1964. Pág. 658

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, Mex. 1992. Pág. 584. Tomo I.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sobre el concepto de Municipio Adolfo Posada, nos dice:

*"Que lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad, el Municipio en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad."*<sup>5</sup>

De esta manera Reynaldo Pola en su definición del Municipio establece que el Municipio *"es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes sujetándose a la acción de un Ayuntamiento."*<sup>6</sup>

Es así, como algunos otros autores fundan su criterio en el fin del Municipio es decir, que este tiene su raíz en el origen de la convivencia social por la necesidad del ser humano de asociarse y cubrir sus necesidades primordiales, obligándose a organizarse para la administración de esos servicios.

Tal y como nos lo define el autor Mendieta y Núñez, que dice:

*"El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y esta bajo el Gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento."*<sup>7</sup>

El Doctor Ignacio Burgoa, destacado constitucionalista señala que:

*"El Municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado..."*<sup>8</sup>

El Maestro Gabino Fraga se une a esta corriente y así nos explica:

*El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.*<sup>9</sup>

Siendo así que el Municipio pertenezca a una entidad federativa, destacando su independencia del Estado y a la vez contando con autonomía, capaz de realizar las gestiones necesarias en las esferas de su competencia local, contando con capacidad jurídica, política y económica siendo la base de la división territorial, por lo que al respecto, Miguel de la Madrid en su concepto de Municipio sostiene: *"que este es una sociedad natural domiciliada, es una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa....."*

<sup>5</sup> Posada, Adolfo. *El Municipio Municipal de la Ciudad Mexicana*. Edit. Librería Graf. de Victoriano Suárez. Madrid, 1936. Pág. 52

<sup>6</sup> Cfr. Pola, Reynaldo, citado por Collin Mario. *El Municipio Libre*. Edit. Gobierno del Estado de México. Méx. 1978. Pág. 23

<sup>7</sup> Mendieta y Núñez, Luceo. Citado por Collin Mario. Op. Cit. Pág. 23

<sup>8</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Curso Constitucional Mexicana*. Edit. Porrúa. Méx. 1986. Pág. 875

<sup>9</sup> Fraga, Gabino. Citado por Collin, Mario. Op. cit. Pág. 186

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. Siendo la célula política fundamental y escuela de democracia, en la que se incluyen tres núcleos de gobierno: Federación, Estado y Municipio, considerándose como piedra angular de nuestra vida republicana y Federal.*"<sup>10</sup>

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el Municipio es:

*"La organización Política-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estado y Federación."*<sup>11</sup>

En la doctrina jurídica extranjera destacan importantes municipalistas que han aportado interesantes definiciones para la institución. Afirma, así Adriano Carmona Romay que el Municipio es:

*"..... una sociedad humana localizada con carácter de permanencia en un territorio determinado, dirigida por una autoridad local, con el fin de lograr el bien de sus integrantes y del Estado al que pertenece."*<sup>12</sup>

Uno de los indudables pioneros del estudio del municipio en México lo es Moisés Ochoa Campos, que escribiera varias obras sobre temas municipales, la más destacada, sin duda, "La Reforma Municipal", en donde sostiene que:

*"El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local... es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de estos."*<sup>13</sup>

Existen otras definiciones más completas en la que ya se consideran varios aspectos. Tal y como lo establece el autor Gamez Torruco, que en su definición aporta la integración del Municipio al Estado, además de destacar la dependencia del Municipio con el Estado.

Diciendo que:

*"El Municipio es una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura."*<sup>14</sup>

10 Cf. Madrid Hurtado, Miguel de la. Derecho Constitucional Mexicano. "Elementos de Derecho Constitucional". Edit. Instituto de Capacitación Política del PRI. Méx. 1982. Pág. 64.

11 Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Méx. 1983. T.III-UNAM, Tomo correspondiente de la I a la G.

12 Carmona Romay, Adriano. *Notas sobre la autonomía municipal*. Edit. Librería Martí. La Habana, 1950. Pág. 10.

13 Ochoa Campos Moisés. *La Reforma Municipal*. El Municipio, su evolución institucional. Edit. Porrua. Méx. 1985. Pág. 23.

14 Gamez Torruco, José. *Extensión y Municipalismo*. Edit. Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal, Ediciones INAP, No. 8 y 9, Méx. 1983.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por otro lado Jacinto Faya Viesca establece que:

*"El municipio es un producto histórico y no el resultado de una construcción doctrinaria, en consecuencia, ha sido cambiante y diverso a través de la historia. El municipio no ha respondido ni responde a las mismas necesidades de una manera igual y uniforme en las distintas geografías del mundo y en los diversos tiempos históricos. Esta institución es afectada muy sensiblemente, según sea la connotación y el valor que un Estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas. Prácticamente, son estos valores los que determinan la concepción política del municipio como una institución histórica. No obstante, a esto el concepto (municipio) se ha conservado a lo largo de la historia para designar a una institución política fundamental nacida en Roma y que ha sido heredada por los diversos países, como una fórmula política adecuada para el gobierno de sus territorios dentro de una división territorial y política. Esta división territorial y política se da en agrupaciones de una menor o mayor complejidad social en territorios perfectamente delimitados."<sup>15</sup>*

Reynaldo Robles Martínez, nos define al Municipio como:

*"Una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior."<sup>16</sup>*

Para Carlos F. Quintana Roldán, el Municipio es:

*"Es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un Consejo o Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado."<sup>17</sup>*

Destacando en esa definición varios aspectos como lo son:

- a) Que el Municipio es una institución de carácter jurídico, político y social.
- b) Que el Municipio es una institución territorial, pues cuenta con una jurisdicción espacial definida
- c) Que el Municipio tiene como finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios resultantes de la convivencia social, esto es, que se originan por el hecho de la vecindad de los individuos
- d) Que el Municipio en muchas ocasiones es considerado como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados.

<sup>15</sup> Faya Viesca, Jacinto. Municipio "Visión histórica del Municipio como institución política". Edit. IAPQ, Queretaro, 1997. Pág.70

<sup>16</sup> Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio, Edit. Porrúa, Méx. 2002. Pág. 31

<sup>17</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, Méx. 2001. Pág. 6

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.2.- Diversas doctrinas sobre el concepto del Municipio

Las tesis existentes sobre el concepto del Municipio van desde aquellas que fundamentan sus posturas señalando argumentos históricos, científicos y hasta las que señalan que es un fenómeno natural, espontáneo y divino, incluso aquella que establece que es producto de las formas en que se organiza el Estado de derecho.

Entre esas tesis las que más sobresalen, son:

### • TESIS SOCIOLOGICA

Esta tesis sostiene que el Municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, puesto que, en estricta lógica, nunca el creador puede ser posterior a la creación. Pensamiento que primordialmente se basa en la definición aristotélica del *zoon politikon* que hace al hombre un ser sociable por naturaleza, llevándolo a formar una agrupación natural de tipo local, por lo que, si los individuos conviven en un espacio definido, con necesidades y objetivos comunes, resulta lógico el surgimiento de una comunidad de acción e interés. Declarándose que la constitución de los Municipios se remonta al origen de las sociedades, es decir las familias al principio dispersas en los espacios del todo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que esta en la esencia misma del hombre. Teniendo éste la necesidad de tener una administración interior, de establecer instituciones que puedan proteger sus intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así como la asociación Municipal que se encuentra en todos los pueblos civilizados, después esos Municipios se unieron a otros y han formado las naciones.

O como dijera Azcarate: *"... el Municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos y cuya existencia y relaciones necesarias con los sistemas superiores tiene por tanto que reconocer no crear, el Estado con los individuos"*.<sup>18</sup>

Luego entonces, se concluye que surge primero la asociación natural de los individuos, domiciliada en un territorio delimitado cuya necesidad posterior es la de regular su organización interna satisfaciendo sus necesidades primordiales, sin olvidar que forma parte de un Estado, denominándose como Municipio el cual se considera como la célula básica que recoge las necesidades y aspiraciones de las comunidades locales.

Al respecto Carmona Romay, opina que *"el proceso de integración sucesiva en que se da la teoría sociológica de la naturaleza municipal, es que la comunidad local, sea una forma de integración de diversos núcleos sociales (aldeas, lugares, parroquias, etc.) es instintiva, natural y espontánea, en virtud de la fuerza de cohesión que determina toda agrupación de familias."*

<sup>18</sup> Azcarate, Gueraundo de. El Municipalismo y Regionalismo, Edit. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984  
Pag. 24-25

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*Quando esta comunidad local toma razón y conciencia de sus fines forma la sociedad local. Tales fines que en un todo constituyen el orden público, lato sensu han de ser planificados y vitalizados para satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad local.*

*Entonces se impone, la imprescindible necesidad de una organización político-jurídica y administrativa y es en tal oportunidad cuando, reconocida esa necesidad orgánica por el Estado y no creada por éste, se produce el fenómeno socio-político que es el Municipio. Las consecuencias fundamentales que de esa premisa se derivan son: 1) Que el Municipio, en vez de ser una creación imaginaria del Estado, es un organismo natural, una entidad histórica y socialmente viva. 2) Que, consiguientemente, esa sociedad o comunidad local tiene ciertas facultades que le son propias e inherentes y 3) Que la vida del Municipio y en especial su transformación y disoluciones dependen de fenómenos naturales y entre ellos de la voluntad de sus integrantes antes que de la decisión legislativa.<sup>19</sup>*

Por ello, algunos autores sostienen que el Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista. En consecuencia si los hombres que viven en un espacio limitado tienen comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que originan una unidad sociológica y que esta comunidad social exista con o sin reconocimiento del Estado.

Es así como el Municipio llega a ser el resultado de ese instinto de sociabilidad, que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fue la que dió origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al Municipio como una agrupación natural de tipo local. Teorías aceptadas y difundidas por autores del siglo XIX; entre ellos Fernando Albi, que nos cita: *"Que la constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre.*

*Enseguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que pueden proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así como la asociación municipal, se encuentra en todos los pueblos civilizados, después esos municipios se unieron a otros y han formado naciones."<sup>20</sup>*

Sobre el mismo tenor, alrededor ya de 1910, Berthelemy sostiene que:

*"Esa asociación... el Municipio, "es la primera que se constituye, en cuento los hombres se civilizan, la primera forma de estado es la ciuitas; desde que se desarrolla la ciudad, choca con la ciudad vecina, la una domina a la otra, o bien la absorbe, o bien se entienden y el Estado toma la figura de la federación de Municipios."<sup>21</sup>*

<sup>19</sup> Carmona Romay, Adriano. Op. Cit. Pág. 17-18

<sup>20</sup> Albi, Fernando. Citado por Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit. Pág. 39

<sup>21</sup> Berthelemy, citado por Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit. Pág. 39

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Así entonces las ideas sostenidas por la Escuela Sociológica, se complementan e integran muy claramente a la concepción jus-naturalista que fueron ampliamente difundidas y aceptadas en el siglo pasado. Considerando que el Municipio es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza, que en donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí mismo un Municipio.

A este respecto, algunos autores de la Escuela Sociológica (Zachariae y Blunstschild), reconocen los derechos fundamentales del Municipio, asemejándolo a los individuales del ciudadano. Ahrnes afirma que el Municipio es la segunda de las sociedades fundamentales humanas, trayendo como conclusión que el Municipio es anterior al Estado, por lo tanto, no fue creado por éste, ya que aquel existió con anterioridad, y en cierto modo puede considerársele salido de las manos de la naturaleza. Siendo Tocqueville quien recoge la tesis Jusnaturalista en su proverbial fórmula que se transcribe y dice que: *"El Municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma un Municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; pero el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios."* 22

Por lo que sociológicamente, el municipio es el núcleo social de vida total humana determinado por las necesidades lógicas y naturales de la convivencia y de la vecindad. En este sentido, el municipio es fundamentalmente, y con carácter universal, una agrupación de vecinos, que viven en un espacio territorial perfectamente delimitado y en el cual se desarrollan costumbres y hábitos de vida determinados por una serie de factores históricos, geográficos, étnicos, etc.

#### • TESIS JUS-NATURALISTA

Esta corriente considera al Municipio como una creación natural, como un efecto de la evolución histórica de los pueblos conducidos por su natural inclinación a la sociabilidad. Sostiene que el Municipio es ya una forma de organización política determinada, que aparece en un momento dado de la historia, además, afirma que el Municipio es una comunidad perfecta, aunque no todas las comunidades perfectas sean municipios.

El razonamiento jusnaturalista, parte de la base de que tales agregados humanos se han formado impelidos por la fuerza de la natural sociabilidad del ser humano, el cual forma familias, clanes, tribus y pueblos o formando comunidades naturales, de diverso grado o desarrollo. Y se les llama "comunidades", precisamente porque se encuentran asentadas en recintos amurallados, punto de donde arranca el razonamiento jusnaturalista, la existencia de una comunidad.

22 Citado por Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 9 (Alexis-Charles-Henri Cerlet, (Seigneur de Tocqueville), "La commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partout ou il y des-hommes reunis, il se forme de soi-même une commune. La société communale existe donc chez tous les peuples, quels que soient leurs usages et leurs lois; c'est l'homme qui fait les royaumes et crée les républiques; la commune paraît sortir directement des Mains de dieu.

TESIS CON  
ORIGEN

Por lo tanto el punto básico de donde arranca el razonamiento jusnaturalista, lo es la existencia de una comunidad, el presupuesto de la comunidad, distinguiéndose dos clases de comunidades; la primera una comunidad imperfecta y la segunda una comunidad perfecta, la imperfecta; el clan, la tribu, los pueblos pequeños del tipo de aldeas, considerados así por que no pueden por sí solas resolver plenamente sus necesidades, interpretadas estas en términos idealmente de fines totales de la vida humana. En cambio la comunidad perfecta es la que por sí misma y a través de la colaboración, solidaridad y recursos de todos sus miembros es capaz de alcanzar esos fines totales de la vida humana, fin que radica en el bien común, y cuando dichas comunidades ya no pueden seguir gobernándose por medio de formas espontáneas y sociales, sobre todo cuando ya existen bienes en común como orden, paz, recursos de toda clase para hacer frente a las necesidades comunitarias o por la sola exigencia derivada de la necesidad de la obtención de los fines totales, llega un momento en que de manera espontánea o de manera expresa, se resuelve por todo el grupo a nombrar una autoridad, es así como el Jusnaturalismo también asume como una de sus variantes, una interpretación teológica del orden natural, atribuyéndolo a una voluntad superior, que el hombre no hace más que reconocer y esa voluntad la identifica con Dios.

Siendo para esta corriente, su basamento filosófico el pensamiento de Santo Tomás de Aquino, quien sostenía que el "hombre es un ser social y político que se inclina por naturaleza a la unión y convivencia con sus semejantes". En ese sentido, Antonio María Hernández interpreta la doctrina del aquinatense cuando comenta que el Municipio vendría a ser: *"una comunidad natural que tiende al bien común a través de una escala ascendente y jerárquica de personas, funciones y bienes...."* 23

Por ello las características básicas del Municipio como institución jurídica y política, se identifica por su núcleo de relación social intensa que se da en una determinada comunidad de carácter natural y local. Esta comunidad natural es el elemento diferenciador del régimen municipal, es lo que le otorga fuerza y consistencia. El régimen municipal no nace, en consecuencia, como un producto lógico o como un mero dogma jurídico sin apego a la realidad, sino por el contrario, es el resultado de la vida social. En ese sentido el municipio se finca en la propia realidad de la vida, así lo único que hace es perfeccionar sus mecanismos de supervivencia y de relación para anclarse en el derecho, en la vida política de una comunidad local y de un radio de amplitud mayor con otro órgano de carácter superior.

Así pues, la concepción jurídica del Municipio no es igual en todos los países del mundo. Si bien la doctrina ha tratado de fincar una serie de principios jurídicos en torno al municipio, es cierto que estos principios no han configurado un sistema jurídico municipal igual para los distintos países, siendo así que el Municipio represente la célula fundamental del sistema jurídico contemporáneo de nuestro país.

• **TESIS LEGALISTA**

Esta tesis sostiene que antes que la ley declare al Municipio como tal, solo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado. Por lo tanto, el Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por ley, ya que antes de que la ley denomine Municipio a un conglomerado social, este no existe como Municipio, sino que es simplemente un centro de población y es la ley la que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser.

Siendo la ley quien determina el marco legal del Municipio, por lo que no existe si en la ley no se determina la forma de organización y se declara su existencia, y para ilustrarnos al respecto uno de los exponentes más típicos de esta tesis es el maestro Ignacio Burgoa, quien afirma que ni teórica ni prácticamente puede concebirse el llamado Municipio Natural, ya que:

*"El Municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues como ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el Municipio. Por lo tanto, no hay, como lo pretende el tratadista Moisés Ochoa Campos, "municipios naturales", ya que el Municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en cierto espacio territorial.*

*Estos elementos ópticos o naturales por sí mismo, es decir, sin ninguna estructura jurídico-política en la que se proclamen la autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenece."* 24

Luego entonces, mientras que un conglomerado humano forme parte de la población estatal y no se le organice o sea organizado jurídica o políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de Municipio.

En Francia, la corriente legalista hizo suya la tendencia anti-histórica, unificadora hegemónica de la Revolución Francesa, que pretendió establecer un sistema simétrico y centralizado, por lo que el Municipio en esta tesis no se fundamenta en una base social y jurídica de carácter tradicional, sino que se adecua a las normas apriorísticas sostenidas por el legislador.

Por esto, el antecedente más remoto de este régimen se encuentra en el Decreto de la Asamblea Constituyente Francesa (14 de Diciembre del 1789), el cual sancionaba que las municipalidades actualmente existentes en cada ville bourg, -paroisse o comunante, con la denominación de hotels de ville maires, eche vinals consultas y, en general, con cualquier título o calificación serían suprimidas o abolidas.... El jefe de toda Corporación Municipal llevaría el nombre de maire. Habiendo una municipalidad en cada población.

24 Burgoe Ortúeala, Ignacio. Op. Cit. Pág. 817

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Más tarde el Decreto de Diez Brumario del año II (31 de Octubre de 1793) suprimió la nomenclatura que tenían las ciudades, Burgos y pueblos, disponiendo que debería utilizarse únicamente la de *commune*. Sistema que alcanzó gran centralización en el imperio Napoleónico al grado, de que la Ley de 1837, se constituyera que los Municipios no son más que una simple división del territorio, constituyéndose en la última de las circunscripciones que desciende la autoridad pública.

Desprendiéndose varias definiciones al respecto como la del municipalista uruguayo Daniel Hugo Martinis, que define al Municipio como:

*"La institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales."* 25

Esta escuela Legalista, afirma que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley, instituyendo que los Municipios no son más que una simple división de un territorio, constituyéndose la autoridad pública, en el cual la vecindad organizada jurídica y políticamente dentro de un Estado tienen como propósito satisfacer sus principales necesidades en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales, creándose la institución político-administrativa territorial.

#### • TESIS ECLÉCTICA

En esta tesis surgen teorías que señalan que efectivamente, a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina Municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal, por lo que se requieren dos elementos: Población y gobierno.

Teniendo como base fundamental está tesis que al existir el Municipio como una institución sociológica es a su vez jusnaturalista, en la que los habitantes de esa comunidad exigen que sea garantizada la administración de los servicios primordiales que aporte como consecuencia la satisfacción de sus necesidades, otorgando poder a un gobierno el que estará en la posibilidad de lograr esos fines.

Es así como Álvarez Gendin, dentro de esta tesis nos dice: *"Así como la ley determina para el hombre, el momento en el cual ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina al núcleo de población- su capacidad para obrar como Municipio."* 26

---

25 Martinis, Daniel Hugo. *El Municipio Contemporáneo*. Edit. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1987. Pág. 56  
26 Álvarez Gendin, Sabino. *Manual de Derecho Administrativo Español*. Edit. Bosch. Barcelona, 1954. Pág. 7

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por su parte, Carmona Romay, señala:

*"Es el Municipio una institución de base sociológica y por lo mismo iusnaturalista, pero así como para la plenitud de los derechos civiles se requiere en el hombre, la mayoría de edad, de ese modo se exige a la sociedad vecinal por lo general alguna condición que garantice el debido funcionamiento de sus poderes y la posibilidad del logro de sus fines"*<sup>27</sup>

En el mismo sentido manifiesta Mouchet: *"El disfrute de los Municipios de la plenitud de sus facultades, se presenta de la misma forma que el desarrollo de la persona humana, quien también tiene derechos naturales y los ejerce cuando llega a la mayoría de edad, no descarta la existencia de esa persona por que el legislador no reconozca a los menores de 18 años, por ejemplo, la facultad de contraer matrimonio; de la misma manera que la ley pueda establecer como requisito legal para el Municipio cierto número de habitantes, o que se reúnan ciertas condiciones económicas."*<sup>28</sup>

El Maestro Ochoa Campos se adhiere a esta tesis, en la que se sostiene que el Municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales, produciéndose como una mediata agrupación natural y como inmediata agrupación unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Existiendo la expresión de voluntad popular y en consecuencia atender a los objetivos que como institución se le confieren.

Otro autor que apoya esta postura es el Dr. Acosta Romero, que al respecto nos señala *"que el Municipio es una realidad social regulada por el derecho, a partir de sus más remotos orígenes, dándoles mayor o menor amplitud"*<sup>29</sup>

Y abundando más sobre el tema, se dice que a los Municipios le corresponde fijar las condiciones que tengan como resultado inmediato la satisfacción de las necesidades de los habitantes de esa comunidad, limitándolas es decir plasmadas en la ley que recocería su existencia como autoridad así como las funciones que a este corresponda.

Felipe Tena Ramírez nos explica *"que es a la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas normalmente en familias para merecer la categoría de municipalidad,"*

*Punto de vista acertado, toda vez que si nuestro marco legal se establece que éste cuenta con autonomía suficiente para gobernar a los ciudadanos de esa comunidad, sin embargo deberá observar los lineamientos que el Estado emita al respecto.*

<sup>27</sup> Idem. Pág. 16

<sup>28</sup> Mouchet, citado por Fernando Albi. Op.cit. Pág. 170

<sup>29</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Edit. Porrus, Méx. 1993. Pág. 32

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*Una vez satisfechas estas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el Municipio con la personalidad Jurídica que ipso iure le otorga la Constitución Federal."*<sup>30</sup>

Otro autor que se pronuncia a favor de la tesis ecléctica es el Dr. Andrés Angulo y Pérez, quien en sus estudios sobre el municipio en Cuba señala que la definición del Municipio aparece por primera vez en la Ley Municipal de 1870, que solo rigió en España y no en Cuba mismo que surgió viciado por el defecto de considerar al Municipio como una "Asociación Legal", o sea, como una creación de la ley. Según el proyecto de 1907 de los señores Maurata y Ciervo, el Municipio es la asociación natural y legal de familias y cosas dentro del término que alcanzó la jurisdicción de su Ayuntamiento.

Es así, como correspondió a los miembros de la Comisión Consultiva que redactó nuestra Ley de 1908 y especialmente a su ilustre ponente, el eminente urbanista y profesor doctor Francisco Carrera Justiz, la gloria y el mérito de haber traído a nuestro Código Municipal una definición científica que subsana errores de legislaciones pretéritas. Esta genial concepción mereció el señalado honor de ser considerada en la misma nación progenitora de nuestra cultura, como antecede magnífico de su moderna y avanzada legislación municipal.

En efecto, en las bases presentadas a las Cortes en 1918, por el Partido Liberal, se define al Municipio como: "La sociedad natural, reconocida por la Ley, establecida en un término territorial definido por las relaciones de vecindad y el cual alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento", en su Artículo Primero está Ley establecía que: "Es el Municipio la sociedad local organizada políticamente, con autorización del Poder Legislativo nacional y comprendido dentro de una extensión superficial naturalmente determinada por necesarias relaciones de vecindad".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 1.3.- Naturaleza Jurídica del Municipio

Existen 2 corrientes: la que ve al Municipio como organismo descentralizado de la Administración Pública y la que cree que es un nivel de gobierno.

#### - Organismo Descentralizado de la Administración Pública

Esta corriente sostiene, que el Municipio es una descentralización por región de acuerdo a la doctrina administrativa, que tanta influencia ha tenido en nuestro país por la difusión que en sus libros de Derecho Administrativo le dieron los maestros Gabino Fraga y Serra Rojas.

En ese sentido, los sistemas de Estado centrales, como los federales, ubican actualmente al Municipio con características políticas, jurídicas y económicas que lo diferencian de una mera agencia o delegación del gobierno general del Estado, sin embargo para Serra Rojas, la descentralización territorial: *"es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en su artículo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales que atienden las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial."*<sup>31</sup>

Por su parte, el maestro Gabino Fraga sostiene: *"que el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada."*<sup>32</sup>

Luego entonces, debemos entender que la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a mejorar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, además de que no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, dado que estos son por elección popular gozando de la autonomía que le garantiza la propia Constitución y de esta manera debe considerársele como base de la organización de las entidades federativas y no como descentralización por región como lo establece el Maestro Gabino Fraga.

Es así, como algunos autores tratan de acomodar la figura del Municipio Jurídico de México en la teoría francesa principalmente siguiendo a Buttgenbach, en las ideas que éste expresa, tanto en su "Derecho Administrativo", como en su obra "Teoría General de los modos de gestión de servicios públicos en Bélgica." Sin embargo, algunos otros dejaron de observar que Francia cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de la descentralización administrativa regional, a diferencia de México, que es una federación donde el Municipio tiene características bien diferentes al francés.

<sup>31</sup> Serra Rojas, Andrés. Op.cit. Pág. 220

<sup>32</sup> Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, México 1981. Pág. 206

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Además, aunque es cierto que el Municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, también lo es que tienen profundas diferencias substanciales como son:

- Que los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, dotándolos de personalidad jurídica y un patrimonio determinado, además su competencia.

Por ello los organismos descentralizados presuponen un órgano centralizado, que es parte del Ejecutivo que les va a transferir una porción de su competencia. Consiguiendo también ser creados a instancias de la administración pública, ya sea Federal, Estatal o bien Municipal, la descentralización administrativa no es más que una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación.

Ahora bien, los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desaparecidos, en el momento que le estime oportuno el Ejecutivo, ya que fueron creados para apoyar y auxiliarlo en su actividad y al reorganizarse puede suprimir la alternativa del órgano descentralizado, por lo que no puede considerársele al Municipio un organismo descentralizado, toda vez que el Municipio:

1. No es parte del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, su competencia no se deriva de ninguna de ellos. El Municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano Federal o Estatal.
2. El Municipio no nace del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no solo administrativa como lo analizan los maestros Fraga y Serra Rojas.
3. El Municipio no es una opción de organización, es un imperativo Constitucional que la Federación y los Estados de la Federación deben acatar y por lo mismo, el Municipio no es ni debe ser concebido como una agencia que depende del Gobierno del Estado o de la Federación.

Así entonces, es de considerársele al Municipio tal y como lo dispone el artículo 115, que en sus primeros párrafos determina que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, refiriéndose al municipio libre y en su fracción II contempla "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley" reconociendo que al Estado le corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas, para merecer la categoría de municipalidad. Además de reconocer que este es un sujeto activo del crédito fiscal, precepto constitucional que expresamente refiere las competencias, considerando al Municipio dentro del Estado, como una forma, nivel, instancia u orden de gobierno.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## - El Municipio como primer nivel de gobierno

Fundándonos en argumentos históricos y doctrinales, podemos llegar a decir y calificar al Municipio como el primer nivel de gobierno, considerando que en el caso del Estado Mexicano, el gobierno de la Unión, representa el tercer nivel y los gobiernos de los estados miembros, representan el segundo nivel.

De lo anterior debemos afirmar que en nuestro país existen tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, niveles que se desprenden de los artículos 40 y 115 constitucionales.

El reconocimiento del Municipio como primer nivel de gobierno equivale a un reconocimiento expreso, de carácter doctrinal, de la naturaleza autónoma e independiente que posee poder municipal, lo cual en el plano de las relaciones con el Estado, miembro de la unión y con el gobierno federal se reconoce expresamente la necesidad de la coordinación sobre bases de respeto, igualdad, independencia y libertad.

A este respecto el Doctor Reynaldo Robles que, *"...el Municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa."*<sup>33</sup>

No olvidando que en nuestro país el Municipio, forma parte integrante de los Estados Federados, pero que de ninguna manera es política, ni jurídicamente su igual, considerando al Municipio dentro del Estado, de acuerdo a lo anterior, como primer nivel de gobierno.

### 1.4.- Elementos Integrativos del Municipio

Los elementos fundamentales de la corporación municipal es su gobierno, esto es, un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tienen como misión presidir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la ley le atribuye.

Históricamente han existido muy variadas formas del gobierno de las municipalidades, sin embargo es de observarse la marcada tendencia a que las columnas se gobiernen por cuerpos colegiados de muy diversos tipos. Por lo que desde un principio se fueron implementando medidas centralizadoras, que menguaban el carácter democrático del Ayuntamiento, como fue la venta de cargos concejales y la facultad de los virreyes para designar regidores honorarios entre los peninsulares llegados a la Colonia, en efecto, por cédula del 5 de Octubre de 1522 de la Reina Juana, el cargo de regidor era vendido al mejor postor, quien podía renunciarlo a favor de una tercera persona y en caso de que no lo hiciese y falleciese en el cargo, este se revertía a la Corona que lo podía vender nuevamente.

Es así como posteriormente Carlos V, en cédula del 1°. Noviembre de 1521, limita el derecho del comprador de un cargo concejal para que ya no tenga derecho a perpetuidad, sino solo por una vida pudiendo venderse el cargo únicamente a personas idóneas.

La autoridad central tenía garantizada su intervención en los cabildos a través de los alcaldes mayores o corregidores, ya que estos eran precisamente nombrados por dichas autoridades.

Eran también vendibles y renunciables los oficios de escribano de cabildo, de alguacil mayor, depositario y feles ejecutores. La venta se hacía en subasta y previo pregón y sólo eran admitidos a posturas los que llenaban las condiciones de idoneidad y competencia a la justicia, prefiriendo a estos aunque otros ofrecían mayor precio.

En general, puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por un corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, tenía además un alférez real, un procurador general y un alguacil mayor.

Así entonces el Ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del Municipio.

El diccionario Escriche nos dice que: "*Ayuntamiento.- Es el Congreso o Junta compuesta de justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico político de cada pueblo. Suele llamarse también regimiento, cabildo, consejo, municipalidad y cuerpo municipal.*" 34

De ahí que se defina al Ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directa entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno.

De lo anterior tenemos, que en nuestra Constitución Federal en su artículo 115, así como en las Constituciones locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales se establece que el gobierno del Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual podemos definir como: el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un Presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.



En tal virtud, en algunos Estados reglamentan en forma extensa las facultades y competencia de los Ayuntamientos. Otros siguen técnicas distintas con legislaciones muy sucintas. Así por ejemplo, Jalisco cuenta con 55 fracciones, en el artículo 27 de su Ley Orgánica Municipal, en donde desglosa los asuntos que debe atender el Ayuntamiento y en nuestro Estado de México la Ley Orgánica Municipal contempla un Capítulo denominado de los Ayuntamientos del cual se desprende su integración, función y atribuciones de este cuerpo y específicamente en su artículo 31 se enuncian 38 fracciones en las que se establecen los asuntos que ha de atender este.

Considerando importante definir en este trabajo a cada uno de los elementos que conforman los Ayuntamientos y que son:

#### **a) EL PRESIDENTE MUNICIPAL**

Era considerado como jefe de la corporación, dirigía los cabildos e inspeccionaba el fiel cumplimiento de las comisiones de los regidores en los respectivos ramos y era responsable de toda comisión que se advirtiera, así como también de todo abuso que se cometía. Debía cuidar de la puntual asistencia de los regidores a los cabildos y podía multar a los que faltasen a sesión. Era el fiscal de las operaciones de las comisiones y cuidaba de que los comisionados fueran eficaces.

Por lo que también, era el conducto de comunicación entre las autoridades superiores y el Ayuntamiento; a él se dirigían todas las comunicaciones, solicitudes o escritos en los asuntos municipales. Señalaba los trámites y en general, era el encargado de vigilar el estricto cumplimiento de los preceptos de las ordenanzas municipales y de todas las disposiciones emanadas de la autoridad superior. Cuidaba del pronto despacho de los negocios que acordaba el Ayuntamiento. Podía sustituir, en su ausencia, al jefe político en la cabecera de distrito, por ministerio de ley, sin goce de sueldo en los primeros quince días.

En general, actualmente las leyes municipales de los Estados precisan a este funcionario como "órgano ejecutor" de los acuerdos del Ayuntamiento o como "encargado de la función ejecutiva" del cabildo o Ayuntamiento.

Frecuentemente se confunde la figura del presidente municipal con la de un "titular del ejecutivo" de la localidad. Esto es impreciso pues, el Municipio no obedece en su concepción de gobierno a la idea clásica de división de poderes, es decir en: legislativo, ejecutivo y judicial. Además, dicha apreciación es innecesaria para el gobierno municipal.

Lo cierto es, que al estar gobernado el Municipio por un cuerpo colegiado, solamente obedecerá su división de funciones a los aspectos prácticos y operativos, pero de ninguna manera a la interpretación forzada si se quiere, de una división de poderes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Presidente Municipal como titular del Ejecutivo Municipal, es el representante político del Municipio, el titular o el jefe de la administración pública y como tal ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento, además de presidir las sesiones del cabildo, por lo que podemos clasificar sus atribuciones en tres grupos: como representante político del Municipio, como presidente o líder del cabildo y como jefe o titular de la administración pública municipal, siendo en esta área donde tiene mayor número de atribuciones.

Como representante político del Municipio sus facultades son:

- Representar al Ayuntamiento ante las diferentes instancias políticas y sociales
- Informar al Ayuntamiento (en algunos Estados como el de Hidalgo en nombre del mismo) anualmente en sesión solemne de cabildo, el estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el período correspondiente
- Pasar revista al cuerpo de seguridad pública y tránsito municipal por lo menos una vez al mes
- Ejercer las funciones de Presidente de la Junta Municipal de Recrutamiento, procediendo a la inscripción de los jóvenes en edad militar, organizar el sorteo correspondiente y entregar al personal a las autoridades militares el primer domingo de enero, de acuerdo a la Ley del Servicio Militar Nacional.
- Someter al Ejecutivo estatal a nombre del Ayuntamiento, la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reversas y destinos de áreas y predios
- El Estado de Nayarit, por ejemplo, señala que este asumirá el mando de las fuerzas públicas municipales, salvo en donde resida el ejecutivo estatal.
- En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que ha de presentar al Cabildo entrante, con una copia a la Legislatura al término de la gestión del Ayuntamiento saliente, un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones con relación a la Administración y Gobierno Municipal

Como presidente o líder del cabildo sus facultades son:

- Convocar al Ayuntamiento a sesiones teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad, solamente en caso de empate. Al respecto, la Ley Orgánica del Estado de Nuevo León, señala que el presidente municipal solamente tiene voz y en caso de empate tendrá el voto de calidad.
- Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento
- Publicar y divulgar los Bandos y Reglamentos municipales.

Como jefe o titular de la Administración Pública:

- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos y resoluciones del Ayuntamiento.
- El Estado de Nayarit, señala que aparte de cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales, hará lo mismo con las leyes y reglamentos federales y estatales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento
- Celebrar, a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de este, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales
- Proponer al Ayuntamiento la designación de los titulares de algunas dependencias municipales, o en su caso nombrarlos directo. Al respecto, la Ley Orgánica del Estado de Hidalgo, señala que el Presidente Municipal nombrará y removerá a la delegados, subdelegados, Alcaldes, personal de seguridad y administrativo.
- Cuidar que los órganos administrativos se integren y funcionen de acuerdo a la legislación vigente
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo de lo necesario para mejorar sus tareas
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales
- Vigilar la recaudación municipal
- Vigilar la prestación de los servicios públicos
- Preservar el patrimonio municipal
- Antes de iniciar cualquier obra nueva, deberá terminar o continuar las que haya recibido de la administración anterior como inconclusas o iniciadas.
- El Estado de Nayarit, señala que el Presidente Municipal ha de ejercer las funciones del juez del estado civil y delegarlas en el funcionario idóneo que designe, ha de tener a su cargo las oficinas del Registro Civil.

#### **b) Regidores**

Regidores, como su nombre lo indica, significa regir, administrar la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismo, abastos, licencias mercaderes u oficiales, etc. El oficio de regidor reúne la más alta investidura entre los magistrados de la ciudad. Es el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas y ejecutivas, que en otras épocas se ejercieron junto a las de carácter judicial.

Estos elementos que integran el Ayuntamiento, se ocupaban propiamente de la administración municipal, hacían cumplir los acuerdos y las ordenanzas locales, las materias más importantes a las que se dedicaban eran, las de policía, abastos, reconocimiento de cargos, salud pública, en suma, los regidores tenían facultades ejecutivas y legislativas. El regimiento era un puesto anual, cuyo número variaba de acuerdo al centro de población, como se ha visto, debiendo proveerse entre naturales de reinos españoles, vecinos de la localidad, bien afamados y mayores de 18 años. No podían ser regidores los sordomudos, los religiosos, ni los que desempeñasen oficios viles o tuviesen tienda o taberna. Después se impuso la perpetuidad de los regimientos y se convirtieron en agentes de los gobernadores, Alcaldes mayores o corregidores.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En la actualidad, el cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del Ayuntamiento; su función básica, por ende, es tomar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento.

El regidor es uno de los integrantes del Ayuntamiento, teniendo atribuciones fundamentales las que realiza en el seno de este cuerpo colegiado. Su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional, siendo sus principales obligaciones y funciones las siguientes:

- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de este órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildo todo el tiempo que dure la sesión
- Otras atribuciones que podemos señalar son:
- Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.
- Vigilar los ramos de la administración municipal que les sea encomendada.
- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley.
- Asistir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el Ayuntamiento.

### c) Síndicos

Es un fiel ejecutor, en arábigo almotacen, era la persona diputada en alguna ciudad, villa o lugar, para el reconocimiento de pesos y medidas que usan los que venden y para examinar si los géneros que dan son cabales.

El procurador del Cabildo, "era lo que en Roma el defensor civitatis y en España el representante o personero del Municipio, contra las intromisiones reales. En Indias mucho más: el defensor de los derechos ciudadanos contra todos; de los derechos de la ciudad, del Cabildo, del vecindario aún contra el propio Cabildo; en materia de privilegios, regalías que los Municipios imaginaban administrar; de puntos de honra, de intereses temporales; cuanto atañera el pro común.

Así entonces, el síndico tenía la obligación de defender los intereses de la comunidad, cuidar la Hacienda municipal e informar a la corporación, dilucidar los puntos que se refieran a negocios del municipio, asociarse a todos los comicios, aunque no perteneciera a alguno; daba su voto y opinión al consejo.

Representaba al Ayuntamiento en los juicios de conciliación. Era nombrado como fiscal de la tesorería y por ello cuidaba de que el Tesorero caucionara su manejo, otorgando fianza respectiva de ley, con aprobación del

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ayuntamiento y del gobierno, en proporción a los ingresos que cada año justificaba. Cuidaba que los cobros y los pagos se hicieran oportunamente, procuraba el perfecto aseguramiento de los impuestos, cuidaba de que el tesorero llevase con orden y legalmente los aspectos contables.

Al igual que el Regidor, el Síndico es un integrante del Ayuntamiento, por lo que sus atribuciones también son realizadas dentro del seno de este órgano colegiado, teniendo las siguientes características:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de este órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión.
- II. Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo

El Síndico procurador, en forma específica tiene a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de esta responsabilidad, tiene las siguientes atribuciones:

- I. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que este fuere parte
- II. Presidir la Comisión de Hacienda; por ejemplo es el caso del Estado de México, en donde su Ley Orgánica Municipal, establece que cuando sean dos síndicos, uno se encargara de los ingresos y otro de los egresos. Dentro de esta comisión deben realizar las siguientes actividades
  - a) Revisar frecuentemente las relaciones de rezago para que sean liquidadas
  - b) Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal
  - c) Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al Presupuesto respectivo
  - d) Vigilar que las multas que impongan las Autoridades Municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo
  - e) Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza, respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.
  - f) Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería Municipal
  - g) Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería
  - h) Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el Libro especial.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### d) Secretario

Durante el gobierno centralista a través de la ley del 20 de marzo de 1837, se creó el nombramiento de los Secretarios de los Ayuntamientos, pues anteriormente era común turnar a los regidores para el desempeño de este cargo.

El Secretario era nombrado por acuerdo de cabildo y por él suspendido o -- destituido, así como los demás empleados, con causa justificada. Se instaba al Ayuntamiento a nombrar a la persona más idónea para el cargo, entre los requisitos de ingreso, se exigía educación y edad competentes, su sueldo era determinado por el propio cabildo.

Sus obligaciones eran: respetar a todos y cada uno de los regidores y obedecerlos en los casos en que conforme a sus facultades pudieran y debieran mandar sobre algún aspecto, ya fuera acordado en cabildo, o bien originado en el carácter del que estaban investidos: cuando no fuera así y el secretario no pudiera obedecer porque el regidor se excediera en facultades, daría cuenta al presidente para que este resolviera el caso. Debía arreglar el archivo en forma sistemática, llevar las actas en las que se asentaban los acuerdos de cabildo, llevar también un libro de cabildos secretos, un libro de conocimientos, un libro de comunicaciones recibidas, un libro de asientos contables, otro libro de padrón de individuos sujetos al pago de censo por terrenos de común repartimiento, así como también, llevar otro llamado de redenciones, algo así como llevar un padrón de reses que se sacrificaban para el consumo.

El Secretario solamente tenía derecho de hacer uso de la palabra en el cabildo para informar, leer el acta de sesión y recoger los votos del cabildo. Mostraba a la vista del público las horas de oficinas, así como la lista de comisiones y el nombre de regidor correspondiente, llevaba el inventario general de los objetos o útiles y enseres propiedad del ayuntamiento; al mismo tiempo, tenía la obligación de elaborar la memoria de los trabajos emprendidos por la corporación.

En tal virtud, actualmente sus funciones son: formar un protocolo encuadrado y sellado con su respectivo índice numérico, de los actos decisorios del Ayuntamiento y certificar copias de estos documentos de acuerdo a la ley, además, debe formular el inventario de bienes muebles e inmuebles propios del Ayuntamiento, de los destinados al servicio público y los de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación, esta atribución la realiza junto con el Síndico, controlar y tramitar toda clase de documentos que ingresen al Municipio, procurar a los demás departamentos municipales toda la información que requiera para el mejor cumplimiento de sus funciones, llevar el registro de vacantes, nombramientos de personal y asistencia, con sujeción a lo que dispongan las leyes y reglamentos respectivos.

Los Secretarios de los Ayuntamientos son nombrados a propuesta del Presidente Municipal y removidos libremente por los integrantes del Ayuntamiento por acuerdo mayoritario. El Secretario es el jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Además de los funcionarios anteriores, para el despacho de asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al Ayuntamiento, de acuerdo con sus posibilidades económicas y sus necesidades, pueden existir como dependencias básicas las siguientes :

- a) Tesorería
- b) Oficialía Mayor
- c) Dirección de Servicios Municipales
- d) Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía
- e) Dirección de Obras Públicas
- f) Dirección de otras áreas administrativas

TESIS CONT  
FALLA DE ORIGEN

## 1.5.- Autonomía Municipal

Como característica del Municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local, y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento, no debiendo existir órganos intermedios entre el Municipio y la administración central, federal ni con el Gobierno del Estado (entidad federativa).

Autonomía es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley. Según otra acepción, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las particularidades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.

Para Miguel S. Marienhoff: *"La autonomía, implica siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder propio de la legislación"*<sup>35</sup>

El Maestro Acosta Romero afirma que:

*"Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea las entidades federativas y el Municipio, y consideran en consecuencia, que los Municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejar de ser autonomía"*<sup>36</sup>

Concepto en el que se establece que en un sistema federal como el nuestro, no deben coexistir dos órganos con autonomía, es decir las Entidades Federativas y el Municipio, considerando a éste último como entidad autárquica territorial o descentralizada por región, lo que no resulta correcto toda vez que nada impide la existencia de dos entidades autónomas tal y como lo previene nuestra Carta Magna, ya que la autonomía municipal se refiere única y exclusivamente al territorio del Municipio, no siendo tan amplia como la de los Estados y no por eso deja de ser autonomía.

<sup>35</sup> Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Edit. Parrot. Buenos Aires, 1970. Pág.387  
<sup>36</sup> Acosta Romero, Miguel. Op.cit. Pág.350

TESIS CON  
CARTELA DE ORIGEN

En tal virtud, la autonomía municipal se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales. Lo que nos lleva a concluir que la autonomía municipal radica en el derecho del Municipio, para que dentro de su esfera elija libremente a sus gobernantes, otorgándose sus propias normas, para mantener la convivencia social, además de administrar libremente su hacienda, prerrogativas que tendrían que estar previstas en un ordenamiento supremo del Estado.

En este sentido encontramos, que la Autonomía municipal es un tema controversial y muy discutido, creándose diversas teorías como aquella en la que se considera que la autonomía es el Municipio independiente, salvo lo que esa independencia deba ceder ante el hecho de que el Estado Nacional asuma ciertos deberes generales, no pudiendo haber más o menos autonomía, se tiene o no se tiene, por que la autonomía no tiene motivos accidentales, sino permanentes.

Discutiéndose dicho tema en los Congresos celebrados en la Habana, Cuba en los años 1938 y 1956, en los que se llegó a la conclusión de que la autonomía significaba la potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, eligiendo sus autoridades, organizando su gobierno, dictando sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras, debiendo estar consagradas estas en las Constituciones Políticas de los Estados, mediante preceptos que definan la autonomía de la manera más concreta que permita la mejor técnica constitucional. La autonomía municipal debe asegurarse constitucionalmente, a cuyo efecto se establecerá el recurso de abuso de poder a favor de los municipios, así como otros recursos jurisdiccionales que tiendan a consolidar su autonomía.

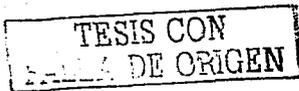
Así pues, en el II Foro Municipal del Parlamento Latinoamericano celebrado en el año 1999 en la ciudad de León Guanajuato, México, se insistió en activar ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la propuesta que se ha venido haciendo desde años atrás por el PARLATINO, así como por la Federación Mundial de Ciudades Unidas, para que se apruebe la "Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo", de la que ya obra un proyecto en dicha organización mundial.

Reafirmando así el principio de autonomía municipal, encontramos en las Constituciones de Bolivia de 1947, Costa Rica de 1949, Ecuador de 1946, El Salvador de 1950, Guatemala de 1945, Haití de 1954, Honduras de 1957, Perú de 1979, Panamá de 1956 y Uruguay de 1952. Así entonces, en la Constitución de Brasil y José Alfonso Da Silva, prestigiado municipalista brasileño al respecto dice: "... la constitución de 1988 modifica profundamente la posición de los Municipios en la Federación, porque considera componentes de la estructura federativa. Realmente así lo define en dos apartados. El artículo 1º, declara que la República Federativa del Brasil esta formada por la unión indisoluble de los Estados y los Municipios y el Distrito Federal. El artículo 18 establece que la organización político-administrativa de la Republica Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de la Constitución."<sup>17</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo que la doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son fundamentales:

- a) **Autonomía Política;** esto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.
- b) **Autonomía Administrativa;** la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a sus servicios públicos, poder de policía y organización interna, sin la intervención de otras autoridades contando el Municipio, además con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.
- c) **Autonomía Financiera,** la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.



## 1.6.- CONCLUSIÓN

En el presente capítulo tratamos al Municipio, del que podemos afirmar que se le define generalmente como la comunidad básica de personas avicinadas dentro de un territorio y que cuenta con una organización para la atención de sus requerimientos generales o comunes, o bien como una persona de derecho público que se sitúa en la base de la sociedad, que cuenta con los mismos tres elementos del Estado: una población, un territorio y un gobierno, y que administra de manera libre sus propios intereses comunes, aún cuando este vinculada a una entidad pública de mayor alcance o extensión. Esa comunidad básica, así conceptuada, es una institución política que en nuestro país ha quedado profundamente consustanciada con la organización general de la comunidad e incluso en regiones en la que es innegable la coexistencia de otras formas comunales de origen precolombino o indígenas, constituye la célula de la estructura de la nación.

Las raíces milenarias del Municipio se sitúan hasta la época larga de la expansión del Imperio romano, en que las comunidades que se le incorporaban quedaban gravadas por el tributo o munus que recibía el nombre de municipium, aunque sus habitantes no disfrutasen, en un principio, de derechos reservados a los ciudadanos romanos, citae sine sufragio. Más tarde a los habitantes de esas comunidades se les concedió la ciudadanía y una creciente autonomía de administración de los intereses locales comunes, a fin de alcanzar un equilibrio político con la metrópoli, llegando finalmente a caracterizarse las mismas comunidades, municipalidades o municipios, por el disfrute de una vida local libre y autónoma, no obstante, de estar vinculadas al poder imperial y formar parte del imperio.

Por lo que los Municipios tienen asignadas funciones esenciales dentro del sistema de dominación política a que ha estado sujeta la nación interrumpidamente. Es una pieza imprescindible en el mecanismo pseudo-electoral y no puede ser entregada al pueblo auténtico. Se impone una inquebrantable solidaridad entre el cacique local, los diputados del distrito, el gobernador, los líderes del partido oficial en ascendente jerarquía y, finalmente, el supremo imperante, el democrático zar absoluto que, o manda sin restricción posible sobre los componentes todos de la fracción entronizada, o se va. Considerándose importante la participación de los ciudadanos, en la gestión común de los problemas municipales, evidentemente constituye una actividad política. No solo implica vigilancia, encauzamiento y dirección de intereses públicos, sino que contiene una función específicamente política; la designación de mandatarios de la comunidad local y el ejercicio mismo de su autoridad para el bien común.

De manera que si se pretende que el Municipio satisfaga sus fines y prospere y por consiguiente, la vida nacional sea limpia y robusta alguna vez, y tenga desde luego un firme punto de apoyo en el esfuerzo de superación, tendrá que asumir su genuina tarea, consagrarse a la promoción y defensa de los valores

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

”

y derechos de que es depositario inmediato, así podrán los Ayuntamientos servir a los intereses de la comunidad local.

De igual forma, identificamos cuatro tesis que explican el origen del Municipio, tesis que van desde la que considera que el Municipio es un fenómeno social, es decir el hombre al ser sociable por naturaleza busca su unión con otras personas, trayendo como consecuencia el nacimiento de esa institución, cuya finalidad será la de satisfacer las necesidades primordiales de ese grupo de individuos, tesis denominada Sociológica, la Tesis Jus naturalista, sustenta que el surgimiento del Municipio, es un hecho divino por que el hombre al ser por esencia sociable crea comunidades a través de su evolución histórica, comunidad cuyo nacimiento es natural, reflejando una comunidad perfecta; y la tercera tesis denominada Legalista, considera que el Municipio no existe si no lo crea la ley sin embargo, si reconoce la existencia de la asociación de individuos pero sostiene que es hasta que la ley le de ese carácter de Municipio, que existe, teniendo que estar regulados sus requisitos y forma de organización.

Tesis que coinciden en que el hombre por ser sociable crea comunidades, clanes y hasta Estados, de ahí el surgimiento del termino Ayuntamiento, cuyo significado se establece que es la unión de personas, derivada de la sociabilidad que el hombre por naturaleza lleva consigo, creándose grupos que tienen la necesidad de una organización interna y de esta forma se satisfaga sus necesidades primordiales, en tal virtud a nuestro criterio la tesis más acertada es la Tesis ecléctica, puesto que en ella se sostiene que primeramente se necesita reconocer al Municipio como la asociación o reunión de individuos, ello como consecuencia de que el hombre se une por naturaleza, conformando grupos que tienen la obligación de organizarse y otorgar poder para que se respeten las condiciones de vida que ellos mismos establecen, es así como tienen la necesidad de otorgar poder a una autoridad, que previamente se reconozca por ley; en la que se enmarquen limitaciones, facultades, y obligaciones que tengan como finalidad la satisfacción de las necesidades primordiales del hombre reunido en sociedad.

Sobre el mismo tenor, y al hablar del Municipio también explicamos en el presente capítulo que al Municipio se le considera como un primer nivel de gobierno, en virtud de que a partir de su constitución y a partir de que los habitantes de esa comunidad otorgan la facultad de poder organizarlos y gobernarlos, es en esencia el primer contacto que tienen éstos con ese gobierno, además de que se le atribuye capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines. Por lo que en nuestra Constitución en su artículo 40 establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una Republica representativa, democrática, federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, precepto del que se desprende que nuestro Estado mexicano esta compuesto por entidades federativas y estos a su vez por Municipios, en los cuales sus habitantes tienen contacto estrecho y directo con los representantes que eligen, por lo que debe considerarse un primer nivel de gobierno y no un organismo descentralizado por región.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Conformándose ese Municipio por un órgano de gobierno, denominado Ayuntamiento que de conformidad con la Ley Orgánica Municipal que actualmente rige en el Estado de México, se compone por un Presidente Municipal, regidores y síndicos, todos ellos electos popularmente, por votación directa, siendo que el número de los regidores y síndicos varía de un Municipio a otro, por lo que sus funciones recaen en actuar como un órgano colegiado, que sesiona cierto número de veces a la semana o al mes.

Así pues, los miembros que integran el Ayuntamiento o gobierno de un Municipio, son tan importantes como las funciones que desempeñan, porque éstos teóricamente son responsables del manejo de los recursos hacendarios que le otorgan las legislaturas locales, por lo que debemos tener mayor interés en saber elegir a las personas que tendrán que velar por los intereses comunes de los habitantes, además de que al conformarse este cuerpo colegiado, tendrán las facultades de expedir bandos y reglamentos sobre materias que están dentro del ámbito de esa municipalidad, así como de los órganos internos que se designan para el mejor desempeño de sus funciones administrativas. En tal virtud es necesario que los gobernantes no olviden que administrar no es más que aplicar la Constitución, reconocer su existencia y el valor de sus ideales, impulsado el progreso de dicha comunidad.

Sin embargo, en la actualidad se advierte en Presidentes municipales, regidores y síndicos una falta de seguridad, desconocimiento de su misión y de los valores e intereses que representan; que ni les fueron expresadas claramente ni tampoco fueron entendidas, considerando necesario que se enuncie en la ley las bases mínimas que deben contener ciertas instituciones que integran la Administración Municipal, ya que derivado del desconocimiento de los titulares del gobierno municipal, existe la posibilidad de quebrantar las disposiciones de nuestra máxima ley, siendo importante que se contemplen las condiciones del funcionamiento e integración que se propone en el presente trabajo, relativo a las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y Oficinas Calificadoras, preservando de esta forma el orden público con respeto a las leyes que regulan su funcionamiento.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO II. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LOS MUNICIPIOS

### 2.1.- Antecedentes en Roma

En primer término debemos considerar que el pueblo romano, fue uno de los pueblos más adelantados, el mejor organizado y desde luego él más fuerte de todos los pueblos, teniendo un ejército bien adiestrado, una organización político-jurídica impresionante, que le permitiría ir anexionando por diversas formas a varias poblaciones, incorporándolas como partes integrantes de la propia raza. El pueblo romano, es la expresión más antigua usada por las fuentes, recibiendo diversas denominaciones, como las de Regnum, Respublica, Imperium, pero no exactamente la de Municipium.

En este sentido, historiadores romanos prestigiados sostienen que la palabra municipium, se ha tomado de diferentes sentidos. Uno de carácter genérico, en el que toda ciudad de constitución romana en Italia o en las providencias que se oponían a Roma; y el otro de carácter específico, para expresar la condición de derecho público; o una categoría especial de los ciudadanos italianos o providenciales.

Es así como José Guillén, uno de los más brillantes tratadistas de la historia de Roma, clasifica a Roma en tres momentos sucesivos: 1) los municipios antes de la guerra social 2) Los municipios después de la guerra social y 3) Los municipios providenciales.

En el primer momento mencionado por José Guillén, no existen documentos que hablen en forma directa de los municipios antes de la guerra social sin embargo Festo recoge sus extraordinarias definiciones que a juicio de Guillén, emanan de Varro, complementadas con algunas referencias de Tito Livio, Dionisio de Alicarnaso y Velayo Peticulo. Estas definiciones nos permiten situarnos en el momento de la época y entender la fisonomía peculiar de los municipios antes de la guerra social. Es así como al Municipio se le llamo a los hombres que habiendo llegado a Roma sin ser ciudadanos romanos, participaban en todos los cargos con los ciudadanos excepto en la emisión del voto o en el desempeño de magistraturas.

Para Adolfo Posada, los caracteres específicos del municipio romano eran los siguientes: *"primero, un determinado territorio propio, segundo un pueblo que se resumía o manifestaba en su asamblea general, afirmándose como tal pueblo de la comunidad municipal, tercero, una organización especializada en un cuerpo deliberante, con sus magistraturas; y cuarto, el culto a los dioses."* 38

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es así como a partir de la Lex Julia Municipales, cada municipio debía tener su Consejo, Curia, sus Comicios y sus magistrados, y su población de estos municipios se componía de ciudadanos que se encontraban distribuidos en curias, y de habitantes de otras ciudades que estaban sometidos a las cargas tributarias, pero sin derechos. El pueblo se reunía en asambleas que elegían a los magistrados, como eran los pretores, ediles, etc.

En general, el Municipio se regía por un órgano de gobierno consistente en un colegio de cuatro funcionarios que eran elegidos anualmente. Dos de ellos tenían investidura necesaria para ejercer actos propios del Poder Judicial, y los otros dos con poderes de policía edilicia. Algunos de los Municipios tenían cuestores y tributos, instituciones estas muy características de la organización administrativa romana. El consejo comunal consistía en el orden de los decuriones, ordinariamente compuesto por cien miembros vitalicios.

Por lo que la institución romana del Municipio se fue perfeccionando a través del tiempo, alcanzando su más alto desarrollo jurídico y político en los primeros siglos del Imperio.

De esto tenemos, que en la época más antigua del Derecho Romano, no se conocían instituciones municipales, pues el propio pueblo romano, no podía ni lógica, ni realmente concebir comunidades dentro de sí mismo, surgiendo de esta forma las primeras aventuras e incursiones de Roma en las tierras de la Península Itálica, en el siglo IV A.C. Sobre el mismo tenor, Teodoro Mommsen define el nuevo derecho municipal "como el municipio derecho de la ciudad dentro del Estado, la institución política del municipio en Roma tuvo como principal característica el hecho de la existencia de una determinada población que se encontraba organizada para atender las necesidades de su comunidad, pero con la clara conciencia de que esta población, ese territorio y este propio gobierno estaban contenidos en la gran organización política de la dominación romana."<sup>39</sup>. Es muy posible que los municipios romanos fueran conscientes de su gran posición de equilibrio dentro del gran poder político de Roma. Ya que por una parte, contaban con su propia organización, pero por la otra su sujeción a la dominación romana era muy clara y consciente, sabían que la sujeción a Roma era total y definitiva, pero también estaban conscientes de la necesidad de contar con un gobierno propio dentro de un determinado territorio para atender a sus necesidades colectivas. Prácticamente, la historia política de Roma pretendía siempre, dentro del marco de sus instituciones, un permanente equilibrio en los mandos políticos. Las ciudades romanas indiscutiblemente constituyeron un factor importantísimo en la obra del equilibrio político de la dominación romana.

En tal virtud, 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 encuentran España en el occidente, Grecia en el centro y parte de Asia en el oriente. Derivado de ello Roma impone a los pueblos conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno. Estableciéndose dos fórmulas para su creación, la primera la de los súbditos dediti, entregaban al pueblo romano sus personas, murallas, tierras, aguas, casas, templos y dioses.

<sup>39</sup> Mommsen Teodoro, citado por Quintana Roldán. Op. cit. Pág. 32

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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 *suci*, ellos conservaban el régimen municipal y seguían organizadas en ciudades, conservado sus leyes, costumbres, instituciones y se reputaban independientes pero aliados de Roma.

Carlos Quintana Roldán al respecto nos comenta: *"que el municipio, como institución político-administrativa, surgió en Roma. La estructura política y jurídica romana necesita de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma exigió a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos."*<sup>40</sup>

Los romanos carecieron de denominación unitaria para sus comunidades urbanas. El término *urbs* se usó casi siempre solo para designar a la propia Roma y, a lo sumo, para las colonias fundadas bajo el ejemplo de Roma. *Oppidum* fue la expresión más generalizada para las antiguas ciudades, que después de generalizarían *civitates*.

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 ello los antecedentes más remotos de algunas regulaciones jurídicas municipales las encontramos en la *Lex Papiria*, también conocida como *dijo Papiriano*. Al respecto Ochoa Campos, señala *"que fue en la Época de Tarquino del Soberbio, cuando Sexto Papyrio los colecciono en un Código, conocido con el nombre de Papiriano..."*<sup>41</sup>

Por lo que, el Estado Romano sostiene Fustel Coulanges, la *civitas romana*, no se extendía por la conquista; lo que se extendía era la dominación romana, el *"Imperium Romanum"*, entendiéndose por Estado, ahora, una comarca o territorio con un gobierno central y una ciudad capital, o un grupo de territorios con sus respectivos gobiernos y capitanes griegos y romanos concebían su Estado de otro modo. Atenas, España, Roma eran por sí mismas ciudades con un territorio más o menos grande, del cual obtenían sus medios de existencia. Este territorio, aunque esencial, no constituía el corazón y la vida del Estado que estaban en la ciudad.

---

<sup>40</sup> Quintana Roldán, Carlos, Op.cit. Pág. 31  
<sup>41</sup> Ochoa Campos, Moisés, Idem. Pág. 32

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En resumen cronológicamente se puede delimitar el surgimiento del Municipio en Roma en tres épocas:

1. La Monarquía
  - 2.- La República
  - 3.- El Imperio
- De Occidente
  - De Oriente

Es así, como la historia del municipio en Roma se ha mostrado como un proceso histórico que se fue ajustando a las características políticas contenidas en las distintas formas de gobierno y de ver las cuestiones públicas en los diversos segmentos de la historia.

Y 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.

Al respecto el catedrático Quintana Roldan, expone:

*"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 su suffragio, otros permanecieron en calidad de municipia sine suffragio.*

*c) Municipia coercita, también conocidos como municipia coercita, resultantes de la denominación militar. A estos Romas 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>42</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.

Y todo lo que se puede decir es que es posible enlazar la historia con respecto a algunas ciudades del norte de Italia y del sur de Francia. La historia nos ha demostrado que al menos en algunas ciudades de Italia, Francia y Alemania se dio en la práctica la continuidad del proceso histórico del régimen municipal. Esto significa que estos países heredaron de Roma la institución municipal, y que al menos en algunas ciudades más importantes conservaron la fisonomía esencial de esta institución política.

Una de las cuestiones que más habla a favor del régimen municipal, es que a pesar de que el Imperio romano sufrió su total aniquilamiento político, no obstante ello, grandes territorios dominados por Roma conservaron la institución del municipio y variadas formas de organización administrativa del Imperio. El genio político y jurídico de Roma fue lo suficientemente poderoso para legar a la historia una serie de organizaciones administrativas e instituciones de derecho público que siguieron adoptadas tanto por pueblos denominados por Roma como por muchas naciones que escaparon al influjo de su dominación. La historia nos enseña como en pleno florecimiento del Imperio romano y en la grandeza política de Grecia, las ciudades gozaban de un inmenso prestigio como auténticas comunidades en donde se debatían las cuestiones públicas y se amalgamaban los intereses políticos, económicos, financieros, etc.

Y como ya lo expusimos para entender al pueblo romano, es necesario entender sus creencias. No podemos olvidar que en Roma la ley formó parte de la religión, que las reglas del derecho de propiedad, de sucesión y otros más, estaban mezclados con los sacrificios, la sepultura y el culto a los muertos y que la autoridad política y la sacerdotal estaban depositadas en la misma persona. No bastaba la unanimidad de sufragios para aprobar la ley, era necesario que dicha aprobación fuera ratificada por los pontífices, autoridades religiosas y que los augures atestigüen que los dioses eran favorables a la ley propuesta; haciendo así este pueblo suyo la máxima de Platón, cuando decía que: "Obedecer a las leyes es obedecer a los dioses".

Estas creencias se reflejaban en la forma de ser de las ciudades y así Fustel de Coulanges, señala:

*"Cada ciudad, por exigencia de su misma religión tenía que ser absolutamente independiente. Era absolutamente necesario que cada cual poseyese su código particular, pues cada cual tenía su propia religión y de esta emanaba la ley.*

*Cada cual tenía su justicia soberana y no podía haber justicia superior a la ciudad.*

*Cada cual tenía sus fiestas religiosas y su calendario, los meses y los años podían no ser los mismos en dos ciudades cercanas, pues la serie de sus actos religiosos eran diferentes, cada cual tenía su manera particular de actuar, cada cual tenía sus pesas y medidas, no se admitía que pudiese existir nada común entre dos ciudades."* 43

Con motivo de esta situación, los romanos durante mucho tiempo no pudieron conseguir que varias ciudades se uniesen y viviesen con un mismo título y con un mismo gobierno; además para algunos pueblos era un principio absoluto que no gobernarse a una ciudad quien no fuera ciudadano de ella y esto se entendería, ya que el gobernante era al mismo tiempo jefe religioso; que estaba facultado para practicar los sacrificios.

43 DE COULANGES, Fustel. Citado por Reynaldo Robles. Op. Cit. Pág. 55

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estas creencias y usos religiosos hacían imposible cuando menos en los tiempos clásicos, unir a la población vencida con la vencedora y otorgarle o imponerle un mismo gobierno; Esta práctica por otra parte, era común en casi todos los pueblos de la antigüedad, con la excepción hecha por los babilonios que prefirieron trasmigrar pueblos enteros a otros territorios para romper su identidad étnica y cultural.

Es así como fueron implementado formulas para someter a las ciudades vencidas y no destruirlas, la primera Deditti que consistía en que los pueblos que iban a ser atacados eran consultados y se les daba la oportunidad para optar por cualquiera de las dos formulas, la Deditti y la Socci, la formula Deditti, la pronunciaban los pueblos que se negaban a someterse pacíficamente a Roma y por lo tanto, se le enfrentaban militarmente y el efecto era que Roma los invadía. Los sujetos a la Deditti, perdían lo que más amaban sus dioses, religión, gobierno interno, a partir de ese momento, cuando eran vencidos, esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político, no tenían ya sociedad eran dispersados y sus edificios destruidos.

Los que por el contrario, invocaban la formula Socci y se entregaban sin luchar, podían conservar sus instituciones propias, seguían organizados en ciudades conservando sus propias leyes, magistraturas, senados, jueces, etc. La ciudad se reputaba autónoma y tenía relaciones con Roma de aliada a aliada, pero siempre respetando la dependencia de la metrópoli romana. Ciudades que se les llamaban libres y lo eran en su régimen interior, formaban parte del Imperio, pagaban impuestos a Roma y enviaban soldados para las legiones del Imperio.

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

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

*"La curia fue el órgano más importante de la organización del Municipio, al igual que el Senado en Roma, a la Curia le correspondía la dirección de los asuntos locales. Sin embargo, las discusiones, eran la clase más elevada de la ciudad. El número de decisiones fue variable según la importancia de las ciudades."*<sup>44</sup>

Además de que el Municipio romano, tenía como elementos y características propias que lo diferenciaban de otras formas de organizaciones sociales y políticas, estos elementos que son: 1) Territorio: Un *populus* que se manifestaba en la Asamblea General. 2) Un poder organizado, Curia-Cuerpo deliberante con sus magistraturas y 3) Una legislación propia o igual a la de Roma, dependiendo del tipo de Municipio.

---

<sup>44</sup> Op. Cit. Pág. 34

## 2.2.- Antecedentes en Grecia

Del siglo VII a V a.c. se presentó la época de los tiranos populares, sostenidos por el pueblo y actuando a su servicio. La ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado municipal. De esta forma son muchos los factores que nos ayudaran a lograr la comprensión del proceso histórico de la formación del Municipio en Grecia, sin embargo lo más característico y en lo que más coinciden los autores son en la configuración geográfica y el culto religioso, el primero; El factor natural de una zona altamente accidentada, recordada en un sin número de canales, determinando la existencia de pequeñas y numerosas ciudades formándose sociedades altamente separadas, producto de enormes distancias territoriales. Lo que tuvo como consecuencia que existieran diversas costumbres entre esas sociedad y como ejemplo podemos citar el rito doméstico que fue particular y exclusivo de cada familia y solo el padre conocía sus secretos que los transmitía al heredero. Los sacerdotes eran pues los padres de familia y no aceptaban intromisión alguna.

Es así, como el segundo factor es quizá el distintivo de las ciudades; 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.

En tal virtud, el carácter exclusivista de la religión cimentó la idea de propiedad. Solo el progenitor 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 ingresaban a otra familia no podían continuar con el culto doméstico, quedando excluidas de este derecho.

Así pues, el culto doméstico conservaba unida a la familia, a pesar de su ensanche paulatino y la constituyo en Gens; 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, el carácter sagrado que los griegos tenían a la religión se debe a que durante muchos siglos, la ciudad guardo celosamente la personalidad religiosa y civil de las tribus y de las familias. Por lo que para fundar la ciudad con la constitución de urbe, se había apelado a un único sistema legal de la época que tenía suficiente fuerza para ser respetado, la religión municipal. Es así como se llegó a la fundación de la urbe que estuvo revestida de toda la solemnidad religiosa, destacándose la diferencia que entonces con el uso de un ritual ideado especialmente para el caso, se procedió a fundar un lugar escogido generalmente elevado, un domicilio común, un lugar de reunión y santuario de la nueva asociación, sitio que se le nombró como urbe, constituyendo la fortaleza-santuario.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Al respecto, Moisés Ochoa 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>45</sup>

Luego entonces, la asociación humana se sustentaba en la religión a falta de otro principio. Siendo el símbolo institucional de esta asociación las comidas sagradas y las ceremonias de purificación de la ciudad y todo culto y en general de la religión municipal, lo que llevo a que cada ciudad tuviera su código particular, su justicia soberana, considerándose por mucho tiempo ilegítimo el matrimonio entre habitantes de dos ciudades y los hijos de tales matrimonios carecían de derechos ciudadanos. Aunque algún tiempo después empezaron a celebrar convenios entre las ciudades para legitimar esas relaciones matrimoniales.

Con lo que tenemos una elocuente exposición del espíritu de aislamiento que rigió la vida de la ciudad antigua. El carácter más visible de la historia de Grecia y de Italia, antes de la conquista romana, fue la divisibilidad excesiva y el espíritu de aislamiento de cada ciudad.

Así más tarde la ciudad griega se constituyó 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 como un lugar preponderante y sustituye las prescripciones religiosas y sobre ese tenor el maestro Moisés Ochoa Campos dice:

*"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 nos se pregunta lo que la religión prescribe, sino lo que reclama el interés general"\**<sup>46</sup>

Así entonces, en Atenas la aplicación de 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 esa denominación porque se reunían para deliberar en una colina con ese nombre.

Por lo que podemos concluir, que en Grecia la conciliación estaba regulada por la ley teniendo los tesmotetes el encargado de examinar los motivos del litigio y procurar convencer a las partes de que debían transigir equitativamente sus diferencias y el cristianismo vino a dar a la conciliación un nuevo impulso, merced del espíritu de caridad y paz que lo anima, habiendo siempre un culto especial a sus dioses.

---

<sup>45</sup> Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. pag. 38  
<sup>46</sup> Idem, pag. 40

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Y a este respecto, el jurista Adolfo Posada manifiesta que:

*"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 la resolución que presentaba a la Asamblea, ejecutar las resoluciones tomadas por esta, vigilar la hacienda y los asuntos exteriores y realizar el examen moral o Dokimasia a los Magistrados.*

*La Ekleisia, 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>47</sup>

En ese sentido, el Estado tenía la obligación de asesorar la defensa de la ciudad, garantizando la igualdad, corrigiendo las desigualdades de fortuna la construcción de obras públicas, estableciendo dietas por asistir a asambleas o actos públicos, distribución de tierras, ayuda pública a huérfanos de guerra, pensiones a los mutilados, etc.

### **2.3.- Antecedentes en España**

El Municipio en España, o más propiamente sobre la península Ibérica, desde las épocas de la dominación romana hasta el inicio del virreinato en la Nueva España fue un gran período. En la Península Ibérica, los centros de población que existían estaban dispersos y aislados, siendo que hasta la dominación romana seguían una forma de dominación imperial, sobre los pueblos sometidos, en los que se establece el Municipio, pero no por ello todas las ciudades o poblaciones que ahora forman España tuvieron en dicha época tal organización, toda vez que diversos autores hablan de que en esa época había ciudades libres, federadas, estipendiarias o colonias. Ciudades como Urso (Osuna) Cartago Nova (Tarragona), Ilici (Elche), Valentia (Valencia), Tarraco (Tarragona), etc.

Teniendo como autoridades y funcionarios las propias del Municipio latino, con fuerte inclinación a un sistema jurídico y político de la metrópoli romana, logrando esos Municipios españoles igualdad civil y política de los ciudadanos, pudiendo elegir a sus funcionarios.

Así entonces, en la medida en que Roma perdía el control político y militar de las providencias hispánicas, ante las constantes acechanzas de las tribus de pueblos germanos se dio una mezcla de nuevas costumbres con carácter casi primitivo, dando origen a una nueva organización, considerando importante señalar dos instituciones que se arraigaron en el decadente Municipio hispano-romano: 1)Conventus publicus y 2)Placitum, el primero era la reunión que tenían los habitantes para resolver cuestiones administrativas, y el segundo era también la reunión de hombres de ese Municipio, pero con un marcado carácter judicial, precursor sin duda de los jurados populares.

<sup>47</sup> Posada Adolfo. Op.cit. Pág. 31

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior tenemos que posteriormente a esa época dominaron a España los árabes, quienes en aras de su Jihad o guerra santa, se lanzan a principios del siglo VIII D.C a la conquista de la península y la van ocupando en diferentes partes, aunque no sin una tenaz resistencia de sus moradores y es hasta el siglo X que se estableció en Córdoba el Califato, unificando la administración de las ciudades dominadas, las cuales eran gobernadas por un delegado del Califá denominado Caide, palabra que devino posteriormente en alcalde.

Trayendo como consecuencia que los reyes de España otorgaran grandes franquicias y privilegios a las gentes que fueron a fundar centros de población, derechos que les eran cedidos en documentos que por su naturaleza inicial de permisos para poblar un determinado lugar, fueron denominados "Cartas Puebla" o sea permisos y derechos de población, dándose el caso de que en otras ocasiones se refería no solo a dicha situación, sino también a poblaciones ya establecidas otorgándoles derechos específicos, por lo que en ese caso al documento correspondiente, se le llamo Fuero Municipal, aunque con posterioridad ambos términos fueron usados indistintamente como verdaderas leyes que consagran las potestades de cada ciudad. Cartas que contenían la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio y la justicia.

Entre esas potestades se encontraba la más importante y celosamente definida, la de autogobernarse ya que los nuevos pueblos fundados o reconstruidos, tenían autonomía política y administrativa que ejercían a través de la "Asamblea de Aforados", es decir de los vecinos que aparecían en la Carta por medio de la cual se les otorgaban los derechos o fueros. Esta asamblea constituía el Cabildo Abierto y se reunía para resolver los problemas locales. A cambio de estos derechos, los vecinos tenían la obligación de defender su Municipio, de ahí que cada vecino era también un miliciano que debía estar capacitado en el aspecto guerrero o militar, por ello como logotipo representativo del Municipio español, aparece por una parte la campana en la torre, que era el medio con que se convoca a los aforados para deliberar sobre sus problemas y decidir soluciones en ejercicio de su más preciado derecho, el de autogobernarse; por otra aparece un jinete cabalgando, mismo que representa la milicia, es decir, la obligación fundamental de defender su territorio municipal militarmente.

Así pues en esa época se convierte en el mayor florecimiento del Municipio, ya que era autónomo tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales, siendo los encargados de los órganos de gobierno designados por elección directa.

Por lo que en la forma en que aumentaba la población era ya imposible el Cabildo o Consejo abierto, naciendo entonces el cerrado y se especializaron funciones del Ayuntamiento. Y es así que después de haber expulsado los árabes de España, se invierte la corriente y es cuando el Municipio tiene la obligación de defenderse ya no de los extranjeros, sino de los caudillos que participaban en la reconquista, mismos que obtenían en feudo los territorios recuperados, por lo que tuvieron que delimitar a los feudos y Municipios, creando leyes tendientes a resolver esos problemas resguardando siempre los derechos municipales, considerando a estos como aliados, ya que se fomentaron las milicias comunales

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

y una vez controlados los nobles y consolidado el dominio de la Corona, los antiguos aliados se convierten en incómodos súbditos, por ello los Reyes comienzan a intervenir cada vez más en la vida interna, limitando los derechos de los Municipios. Poco a poco los funcionarios del rey, asumen gran parte de la jurisdicción de los municipios designando a corregidores, que ejercían la actividad superior en las ciudades de importancia, tanto en lo judicial como en lo administrativo, restándoles su autonomía.

Y respecto Álvarez Gendin, establecía que el corregidor representaba:

*"El poder central en funciones administrativas, con autoridad global sobre el Consejo en donde residía, pudiendo presidirlo a convocarlo.*

*Tenia jurisdicción en las causas civiles superiores a 600 maravedíes y en todas las de índole penal. Además conocía en apelación todas las resoluciones que competían a los alcaldes ordinarios."*<sup>48</sup>

El corregidor fue el exponente máximo de la centralización del municipio castellano, ya que dependía directamente de la Corona y jerarquizaba al Ayuntamiento.

Así paulatinamente, se fue minando el poder municipal y neutralizándose en manos del monarca, hasta convertirse en una corporación administrativa. Luego entonces la historia por la subsistencia del Municipio en España, tiene un capítulo bélico definitivo, cuando en 1520 se reúnen en Ávila representantes de 15 municipios, quienes se manifestaban a favor de los fueros municipales e incluso declaraban la guerra a las comunidades, pero estos fueron derrotados por los comuneros en los campos de Villalar en abril de 1521.

Manuel Ortiz de Zúñiga nos narra que:

*"Mientras el centro era casi una débil caña combatida por la indomable prepotencia de los magnates del reino y los pueblos se hallaban abandonados a su propias fuerzas, se creyó como un medio necesario para la seguridad y bienestar de los mismos, concederles amplias facultades, exclusiva intervención de los intereses de la comunidad, la administración de justicia, y aun cierta participación en el orden político del reino, pero cuando por consecuencia de las victorias, de las conquistas, de las alianzas se fueron extendiendo los límites de la monarquía y robusteciéndose el poder del trono, se creyó conveniente dar intervención al gobierno en el régimen de los Consejos, disminuir sus atribuciones, ejercer por medio de magistrados de la Corona, la presidencia de estos cuerpos, y confiar a los mismos magistrados la administración de la justicia que antes se hallaba exclusivamente encargada a los alcaldes municipales."*<sup>49</sup>

En general, podemos concluir que los Municipios españoles se agruparon para defender sus fueros y privilegios ante el poder del Rey, teniendo representación en la Corte, la cual se realizaba a través de Procuradores. Evolucionando de esta forma las instituciones comunales, su autonomía y dependencia de otras autoridades.

<sup>48</sup> Álvarez Gendin, Sebino. Op. cit. Pág. 129

<sup>49</sup> Ortiz de Zúñiga, Manuel. Citado por Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit. Pág. 64

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 2.4.- Antecedentes en Francia

A principios del siglo XII ese país, era un gran reino desgarrado por una multitud de señores feudales, que habían usurpado casi todos los derechos del príncipe y todas las libertades del pueblo. Por lo que las concesiones al Municipio se inician propiamente en Francia a fines del siglo XI, ya que anteriormente las ciudades desempeñaban un papel histórico casi nulo. Y cuando el Municipio reaparece, es concedido, permitido o confirmado por los reyes o señores feudales a través de una carta. Cartas que eran breves y no definían las costumbres y usos de cada localidad.

Y es hasta en 1189 que los habitantes de Saint Riquier, se les autorizaba seguir "costumbres razonables", señalando que se podía nombrar un alcalde todas las veces que lo quisieran y lo juzgucn conveniente.

Cartas que contenían enormes lagunas y contradicciones e incoherencias toda vez que no describían el funcionamiento del Municipio, destacándose la característica del juramento, es decir se le concedía a un grupo de burgueses de una ciudad del Municipio, permitiéndoles formar una asociación, ligarse unos a otros por juramento, concesión que se dió en el siglo XII, así el Municipio tenía el sentido de un juramento común. En tal virtud la asociación jurada y las atribuciones de los derechos y privilegios, se situaban en una jurisdicción más o menos extensa, confiándola a magistrados elegidos por esa comunidad.

Sin embargo, las cartas por medio de las cuales se concedía el Municipio, no eran todas similares hay algunas extensas y otras que obedecen a la mayor energía o ambición de los solicitantes, cartas que muchas de las veces llegan a solucionar problemas, por ejemplo el que cita Dutailis, Roye, donde un pastelero había envenenado a sus clientes lo que motivó que en la carta donde se autorizaba al Municipio, se le diera el derecho al alcalde para prohibir la fabricación de pasteles nocivos, lo que dicho otorgamiento no sólo dependía mucho de la benevolencia del señor que la otorgara, sino también de la capacidad de los súbditos para pagar más o menos caros sus favores.

En ese sentido, normalmente en esas cartas se establecían garantías de seguridad y de respeto a las pertenencias de los súbditos, el propio concedente se fija limitaciones, prohibiéndose así mismo los actos de violencia, también se estableció la garantía de orden judicial, evitando las citaciones abusivas y las detenciones arbitrarias, concediendo la caución para garantizar la libertad, las reglas del procedimiento aseguraban que nadie podría ser juzgado fuera de su ciudad. Se reglamentaban penas y se establecían tarifas de multas y algo muy importante es que se garantizaba la paz del mercado, otras garantías que en mayor o menor grado se establecían en las cartas, eran las de orden fiscal, ya que se disponía que no se gravarían con tasas arbitrarias, ni habría requisas. Destacándose la obligación que tenían los vecinos de tomar las armas cuando fuera necesario defendiendo los derechos y libertades de su Municipio, ya fuera contra algunos vecinos osados o contra el propio señor feudal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el aspecto judicial la autonomía era completa, toda vez que los municipios administraban justicia sobre su ciudad y suburbios, con exclusión de la jurisdicción del " Tribunal del Rey", en otras partes las autoridades locales colaboraban como inspectores o gozaban de derechos de policía, siendo una de las causas que dieron origen al Municipio; la búsqueda de la paz ante un estado casi permanente de lucha entre los señores feudales y los burgueses.

Lo que en consecuencia trajo el debilitamiento del Municipio en Francia, además de la consolidación y fortalecimiento del poder del rey; las pretensiones alcanzadas de los reyes, quienes después de haber obtenido gracias a la unión cívica y a la solidaridad, tal fuerza y vigor, ya no querían alianza alguna con los municipios, oprimiéndoles y hostilizando su funcionamiento, enfrentándose con el clero, lo que concluyó en la abrogación por completo de la autonomía municipal, designando intendentes que solo eran responsables ante el rey.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 2.5.- CONCLUSIONES

En este Capítulo, tratamos de establecer los antecedentes de la administración de justicia municipal, en las ciudades más importantes tales como Roma, Grecia, España y Francia, lugares de suma importancia y donde surgieron diversas figuras del derecho incluso donde tuvieron sus orígenes los primeros Municipios. Por lo que podemos concluir, que en Roma no estuvo regulada la conciliación, pero las XII tablas respetaban la avencencia a que hubieran llegado las partes y Cicerón aconsejaba la conciliación fundaba en el aborrecimiento que debía tenerse a los pleitos, diciendo de ella que era un acto de liberalidad digno de elogio y provechosa para quien la realizaba, haciendo notar que los romanos, en más de una ocasión y en monumentos de entusiasmo se reunieron como lo hicieron en memoria de Julio Cesar para resolver sus diferencias y terminar amigablemente sus pleitos.

Siendo Roma el pueblo que tiene una amplia dispersión de Municipios, compuestos por municipales o ciudadanos que habían nacido en la circunscripción, o por haber sido honrados con este título por la Curia, que era considerada como el órgano más importante en la organización del Municipio.

Así pues, el Municipio en Roma se fue perfeccionando a través del tiempo, alcanzando su más alto desarrollo jurídico y político en los primeros siglos del imperio, es por ello que el genio político y jurídico de Roma fue lo suficientemente poderoso para legar a la historia un sin número de instituciones de derecho público y de organizaciones administrativas que se siguieron adoptando tanto por los pueblos dominados por Roma como por muchas naciones que escaparon de su dominación, más sin embargo no estuvo regulada la conciliación.

Grecia, una ciudad catalogada como la base de la concepción política del hombre occidental, respecto al estado y la democracia, considerada de esta forma como la cuna del municipio occidental, reflejo de un pueblo políticamente activo, siendo que lo más destacado fue el sufragio, lo que significó el soberano del pueblo, constituyendo un auténtico estado municipal, en donde la aplicación de justicia se llevo a cabo por medio de la autoridad funcionando con nueve aristócratas, asistidos por un Consejo llamado Arcópago, que era una especie de asesores o consejeros que tenían autoridad para dictaminar en ciertos asuntos.

Al igual que en Roma, en Grecia la religión jugo un papel muy importante y los ritos y las ceremonias fueron diferenciando claramente los intereses de cada una de sus comunidades, por lo que las instituciones urbanas griegas denotaban indudablemente los perfiles que en Roma adquirieron las civitates municipales, la polis griega fue precursor con su demos, de la organización municipal que florecía siglos después en el imperio romano.

En España, el municipio retoma las características que impuso Roma principalmente, aunque existieran ciertas influencias por la dominación visigoda, las leyes españolas concedieron al municipio grandes franquicias y privilegios a las localidades, a lo que se le llamo lucro municipal, para la protección contra los abusos de los señores feudales. En general podemos establecer, que los Municipios españoles, habían logrando la igualdad civil y política de los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ciudadanos, el derecho a elegir a sus funcionarios y responsabilidad de estos, así como garantías de seguridad que en muchos aspectos orienta la vida social en nuestra época contemporánea.

- Los privilegios o concesiones que preveían eran :
- la igualdad ante la ley, expresamente establecida en el fuero
  - la inviolabilidad del domicilio
  - la justicia, el vecino esta sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su Consejo
  - Participación en la cosa pública; los vecinos eligen libremente a sus Magistrados Consejiles
  - Responsabilidad de los funcionarios

Sin embargo, esos siglos conocidos como "de oro" del municipalismo tuvo un final rápido, debido a la reconquista, nuevo orden político que requería mayor centralización del poder, cayendo en franca decadencia, floreciendo en las tierras americanas de la conquista.

En Francia, el gobierno municipal tuvo una gran influencia fuera del país, toda vez que ese sistema se caracterizaba por la existencia de una asamblea deliberante de elección popular, que asume la plenitud de los poderes municipales, así como la existencia de un órgano unipersonal, designado por la propia asamblea, denominado Maire, a quien le tocaba presidir la corporación municipal por un lado y por el otro asumiendo la investidura de delegado del gobierno central o estatal, haciendo hincapié en la capacidad interna de la comunidad municipal, para autogobernarse con plenitud, para buscar y realizar los fines totales, inherentes a dicha comunidad.

El Estado guardaba un enorme miramiento por el Municipio; se comunicaba con él, se relacionaba mediante una fórmula muy idónea, pues se valía del propio órgano que era elegido por el asamblea Municipal, el Maire, considerado como el delgado del gobierno central, considerado este sistema como base de la formación y organización municipal de varios países latinoamericanos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPITULO III. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNICIPIO EN MÉXICO**

### **3.1.- Antecedentes Históricos**

#### **3.1.1 ÉPOCA COLONIAL**

La conquista española propició, para efectos de organización de la vida local, la introducción del Municipio como fórmula de dominio y colonización, ya que la fundación del primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519, al que Cortés le asignó legalidad y la legitimidad para emprender la conquista de las tierras mexicanas.

En esa época, las legislaciones que regulaban a la Colonia eran: las ordenanzas de Cortés, las ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificaciones de las Indias y las ordenanzas de intendentes. Colonias que eran gobernadas por audiencias que eran tribunales independientes dentro de los Virreinos; los cuales administraban justicia y sus apelaciones eran sometidas al Consejo de indias.

De esa manera, la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes: una, la incorporación de los autóctonos al marco municipal español, mediante su designación para ocupar cargos de alcaldes y regidores; otra la fundación de las ciudades o municipios españoles. Y de acuerdo a las ordenanzas de 1525, dictadas por el propio Cortés, en donde se detallaron los principios fundamentales de organización municipal, se dispuso lo siguiente:

- En cada villa debía existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal respectivamente, cuatro regidores, un procurador y un escribano.
- Los nombramientos debían hacerse el 1°. de enero de cada año, bajo juramento.
- Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, señalando los lugares donde debía tirarse la basura
- Se nombró a los rescatadores a quienes se prohibió comprar las mercancías que vinieran a la villa, después de treinta días de haber llegado.
- Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado
- El Consejo era el único facultado para dotar tierras para labor, ganado o solar
- Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente.
- El alguacil mayor tenía derecho de asistir el cabildo con voz y voto

Estos principios mínimos de organización política y social de la vida local, se convirtieron en los actuales bandos de policía y buen gobierno.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Y al respecto es importante señalar que el régimen municipal colonial no escapó a las características de la administración patrimonial, es decir, hacer de los cargos públicos un patrimonio propio, con excepción de la ciudad de México, en donde desde 1528 se eligieron a los regidores.

Sin embargo y por disposición de Felipe III, el 30 de junio de 1620, se estableció la venta de regidurías a las personas capaces y convenientes, beneficiando a los descubridores, pobladores o sus descendientes; así pues, también, en las ciudades y pueblos de españoles eran vendibles y renunciables los cargos de escribano de cabildo, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores. Pero dichos cargos sólo se enajenaban por una vida, es decir, durante la del adquirente.

En tal virtud, la renuncia del cargo se autorizó en 1581, sólo para el primer beneficiario, en 1606 se estableció la perpetuidad del mismo. A diferencia de los cargos del municipio español que eran vendibles, los cargos en los municipios indígenas no lo eran.

En esa época la organización era del tipo piramidal, colocándose en vértice al virrey, quien regia el conjunto de los reinos y provincias de la Nueva España; el gobernador ocupaba el segundo escalón, pues tenía bajo su autoridad al conjunto de alcaldías mayores que eran un reino o una provincia: en el tercer escalón encontramos al alcalde mayor y al corregidor, quienes gobernaban el conjunto de municipios que formaban una alcaldía mayor; En cuarto sitio se hallaba el Ayuntamiento, que era un cuerpo de vecinos españoles y criollos, el cual mandaba en el municipio cuya cabecera estaba en la ciudad o villa.

En relación con la administración del municipio, se derivaban dos categorías de cargos; el de alcalde ordinario, quien gobernaba un municipio cuya cabecera era un pueblo compuesto solo de españoles e indios y la junta de caciques o indios nobles que regían un municipio, cuya cabecera era un pueblo compuesto solo de indios.

El órgano de gobierno propiamente local era el Ayuntamiento, entre sus funciones encontramos la administración de obras públicas, tales como casas de cabildo, alhóndigas, puentes y caminos, cuidado vigilancia de los mercados, ventas y mesones, atender del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes aún en tierras de señorío, después de levantadas las cosechas; administrar el corte y plantación de árboles, los derechos de vender carne y pan, emitir sus ordenanzas que habían de ser demandadas al virrey para su aprobación, en el término de dos años; repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos, prefiriendo a los regidores, si no tuvieran ya tierras. Concluyendo que tres funciones eran las que desempeñaba el Ayuntamiento en esa época y que eran: justicia, seguridad y policía.

Considerando importante delimitar en este trabajo que implicaba la función de policía para no crear equívocos y confusiones con lo que se entiende hoy en día por esta función.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La función de policía implicaba considerar a los hombres, las cosas y sus relaciones como un todo; es decir como coexisten en un territorio, su relación con la propiedad, lo que producen, lo que intercambian en el mercado, como viven, las enfermedades y accidentes que pueden sobrevenirles. El objeto de la policía era todo lo que rodeaba al hombre, como ejemplo, la religión, la moral, la alimentación, los caminos y edificios y la seguridad pública, el comercio y los pobres; no siendo ello causa para que entonces por la función de policía hayan existido los pósitos y las alhóndigas.

Y es como la integración del cuerpo de autoridades y oficiales municipales eran de acuerdo a la categoría del centro de población; Así para la legislación india, se distinguieron tres categorías; Ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas y villas o lugares. Las autoridades y oficiales de las primeras estaban integradas por un juez con título, alcalde mayor o corregidor y conjuntamente con el regimiento tenían la administración del lugar con dos o tres oficiales de la hacienda real, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de consejo, dos escribanos públicos, uno de minas y otro de registros, un pregonero, un corredor de lonja y dos porteros.

Así pues, las leyes dictadas por España fueron las Ordenanzas de población de Felipe II, en 1573, que regulaban la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los consejos municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España, fue el Ayuntamiento o Cabildo, implementándose medidas centralizadoras que generaban la democracia en el Ayuntamiento.

En tal virtud, las ordenanzas municipales reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, la forma en que habían de prestarse determinados servicios públicos, las condiciones a que debían sujetarse los productos y artesanos en su elaboración, los precios a que debían venderse; los requisitos que debían de cubrirse para poder ejercitar ciertas actividades, generalmente comprobar, mediante exámen, que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio de garantizar los intereses del público y contar con la licencia que para el efecto le otorgaba la autoridad municipal

Estas ordenanzas regulaban la organización y vigilancia de los gremios, regulaban también las actividades comerciales, impedían la competencia ruinosa, señalando las distancias que como mínimo debían respetar los comerciantes del mismo ramo entre sí, regulaban la sanidad y la seguridad, ya que prevía que no se arrojarían inmundicias en la calle y plazas, que no se arrojaría agua por las ventanas y que se amarrarían a los perros.

Sin embargo, los fundadores de los pueblos continuaron disfrutando del derecho de hacer Ordenanzas. Felipe II, en sus Ordenanzas, confirmando esta disposición. Carlos V limita este derecho, al establecer, por Cédula del 25 de junio de 1630, que las audiencias reales veían y examinaban las ordenanzas que hicieran las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para su buen gobierno y señalando que fueran justas y que se debían guardar, las hagan

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cumplir y ejecutaran por dos años y las remitieran al Real Consejo de Indias, para en cuanto a su confirmación provea lo que convenga.

En consecuencia las ordenanzas eran el cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios al público, en si con el auxilio de los alcaldes, fieles y corregidores y demás justicias debían de informar de las observaciones que encontraban para que de acuerdo a sus facultades y después de conocer las infracciones y conflictos surgidos, fallarán imponiendo sanciones que iban desde la multa y los azotes hasta el destierro, la inhabilitación e inclusive la muerte.

Siendo hasta en las ordenanzas de 1525, se disponía que en cada villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, así los alcaldes conocerían de las causas civiles y criminales, excepto en caso de pena de muerte y mutilación. En caso de indios, sólo podían normar la instrucción, aprehender a los culpables y mandarlos con el alcalde mayor. Y los regidores conocían de las resoluciones dictadas por los alcaldes, cuando la cuantía del negocio excedía de 60,000 maravedies, conocían asimismo de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de los ejecutores que no excedieran de 30 educandos.

En conclusión, es importante destacar la función que tuvieron los Ayuntamientos y sus cabildos ya ordinarios o abiertos, cuerpos colegidos que fueron la fuente principal de la reglamentación local, ya que de ellos emanaban las ordenanzas y bandos que tuvieron como objetivo primordial la armonía social de la comunidad. Sin embargo el Municipio colonial era, evidentemente una institución que fue regulada por las ordenanzas de Cortes, como las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de la Indias, las ordenanzas de intendentes, las Leyes de Recopilación de Indias y la Constitución de Cádiz, exigiendo los ciudadanos a través de sus voces la independencia que traía consigo libertad y autonomía municipal.

### 3.1.2.- ÉPOCA INDEPENDIENTE

Las difíciles circunstancias que vivía la metrópoli española al finalizar la primera década del siglo XIX debido a la invasión napoleónica, dieron origen a la abdicación de Carlos IV y Fernando VII y a la asunción al poder de José Bonaparte en 1808, acontecimientos que tuvieron repercusiones inmediatamente en los cabildos americanos. Pasados estos primeros acontecimientos y recuperado el poder virreinal y la clase peninsular, no tardaron las acciones represivas en contra de los nuevos Ayuntamientos.

El antecedente en esta época, que regulaba la normatividad del Municipio en México, fue la Constitución Española, de Cádiz de 1812, surgida de un movimiento liberal a partir de 1808, que luchaba por reformas legales de fondo con el fin de regular la forma de organización, por ello se convocó a sesiones extraordinarias de las Cortes Generales, en donde surgió la "Constitución de la Monarquía Española", promulgada el 19 de marzo de 1812 mejor conocida como la Constitución de Cádiz, en la que se regulaba al Municipio en su título sexto,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Capítulo I, "De los Ayuntamientos" en sus artículos del 309 al 323, en lo que se refiere a la regulación de la justicia administrativa solo el artículo 321 establecía que estaría a cargo de los Ayuntamientos:

PRIMERO.- La policía de salubridad y comodidad

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

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

CUARTO.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

QUINTO.- Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común

SEXTO.- Cuidar los hospitales, hospicios, casas de espositos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban

SÉPTIMO.- Cuidar de la construcción y reparación e los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

OCTAVO.- Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación, por medio de la diputación provincial, que acompañara con su informe.

NOVENO.- Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuento les sea útil y beneficios.

Ordenamiento que tuvo gran influencia en nuestro país, en lo relativo a la implementación de Jefes Políticos, ya que en estos se centralizaba la autoridad que tenían los Ayuntamientos, presidiendo el gobierno de los municipios y sometían a su voluntad a los Ayuntamientos en su carácter de autoridad superior, cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisaban la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno dentro del Municipio, eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores.

En tal virtud, fue esta Constitución el precedente más antiguo en torno a la justicia municipal, toda vez que en sus artículos 275, 282 y 283 se refieren a los alcaldes municipales, comentando al respecto Fix Zamudio lo siguiente:

*"Durante la época independiente los jueces municipales conservaron las características de lo establecido por la Carta de Cádiz y solamente cambiaron constantemente de nombre, puesto que fueron designados como jueces de cuartel y de manzanas, pocos años después retomaron su nombre de alcalde, hasta que en 1853 recibieron la denominación de jueces menores"<sup>50</sup>*

<sup>50</sup> Fix Zamudio, Hector. "Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas" La Reforma Municipal en la Constitución, Pág. 123

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo que en el ámbito jurídico general del naciente Estado mexicano, el municipio tuvo poca consideración y es hasta en la Constitución de Apatzingán de 1814, que se menciona que en los pueblos, villas y ciudades continuarían respectivamente los gobernadores, los Ayuntamientos y demás empleados, mientras no se adoptará otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduciría el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos.

Ordeamiento que no contempló expresamente al Municipio, como tampoco otros documentos de José María Morelos como "Los Sentimientos de la Nación" y "Acta Solemne de la Declaración Independiente de América Septentrional".

Por otra parte, nuestra primera Constitución Federal de 1824, no reglamentaba precisamente la forma municipal ni mucho menos el Ayuntamiento, como lo hacia la Constitución de Cádiz, concretándose en este aspecto a señalar únicamente en su artículo 161 que:

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

- I. En realizar su Gobierno y Administración Interna, no oponerse a esta Constitución y al acta constitutiva"*

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 las Nuevas Cartas Políticas de Corte Popular, Federal y Representativa.

En el año 1823, el Congreso Constituyente, aprobó el artículo que integra el Acta Constitutiva, en la que se regula la vida municipal, estableciendo la toma de decisiones de los Ayuntamientos, se realizaba mediante la junta de integrantes con el fin de llegar a un acuerdo, sobre el gobierno y administración de la ciudad o pueblo del Municipio, a esta junta se le llamó Cabildo. Creándose de esta forma tres clases de Cabildos; la ordinaria, que era aquella que celebrarían los integrantes de Ayuntamiento dos veces por semana a efecto de tomar decisiones de administración y gobierno de la ciudad. La Extraordinaria, la que celebraban con la asistencia de otras personas además de los integrantes del Ayuntamiento o bien cuando se tenía que tratar un 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.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.1.3 ÉPOCA DE REFORMA

Época en la que 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.

Sin embargo en la Constitución de 1857, que en esta época fue creada por la necesidad del pueblo de expedir una nueva Carta en la que quedara restaurado el federalismo en ella no se contemplo algunos aspectos municipales estableciendo solo algunas generalidades como lo establecía el artículo 117 de aquel ordenamiento que precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los Estados.

Mencionándonos al respecto el maestro Ochoa Campos que:

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

*Pero las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas, segun 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 ordenes 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 las Jueces a la pronta administración de 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 ordenes de cateo, etc.

*El sistema Municipal continuo siendo tutelado por el régimen de prefecturas que cada vez rebaso en mayor grado los limites de sus funciones hasta convertirse, años después durante la dictadura porfirista en una institución odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos"<sup>51</sup>*

51 Ochoa Campos, Moises. Op. cit. Pág. 30

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Como punto final concluimos que al caer el Imperio, empieza a reestablecerse los poderes de las Entidades Federativas se estructuran política y administrativamente, pero no se contemplo lo relativo al Municipio ya que al implementarse y regularse por las Constituciones que este no tendría la autonomía o libertad de un gobierno auténtico y estableciéndose los Jefes Políticos que eran denominados como agentes superiores, agentes denominados Jefes Políticos o Prefectos que cumplían ordenes superiores, representando ante el pueblo dictadura y absolutismo, iniciándose así, la lucha contra de ellos.

Siendo así una de las causas determinantes de la revolución el descontento de los pueblos y sus Ayuntamientos en contra de esas jefaturas políticas.

### 3.1.4 ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN

En 1912, Venustiano Carranza expide una ley denominada Ley del Municipio Libre, que era una adición al Plan de Guadalupe, elevándola a la categoría de Constitucional al reformar el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857. Logrando la adición de igual forma de 19 proyectos; 4 de ellos relativos a la materia municipal.

Siendo el Municipio independiente la disputa y base de las grandes conquistas de la revolución, que proclama un gobierno libre, libertad política en la vida municipal que permitiera cubrir las necesidades de sus habitantes, en tal virtud, Carranza fue uno de los revolucionarios que más se concreto a las soluciones del problema municipal. Incluso en el proyecto de Constitución elaborado por Carranza en el año de 1916 se refería a los Municipios en los términos en que era una de las grandes conquistas de la Revolución, la base de un gobierno libre, conquista que no sólo daría libertad política a la vida municipal, sino que también le daría independencia económica, que tendría fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, eliminándose de esta forma la ambición insaciable que habrían demostrado los gobernadores, creando una buena ley electoral que mantuviera a estos alejados del voto público y castigando con toda severidad la tentativa de violarla, estableciéndose de igual forma el poder electoral sobre bases racionales que le permitieran cumplir su cometido.

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

Es así, como a continuación presentamos algunos documentos políticos que fueron antecedentes inmediatos de nuestra actual Constitución y de su artículo 115, en materia municipal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **"EL PLAN DEL ZAPOTE**

*Este Plan, suscrito el 21 de abril de 1901, en Mochitlán, 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 puestos públicos y en abierta lucha contra los caciques regionales y Jefes Políticos que dominaban los Ayuntamientos.*

### **PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO**

*En 1906, los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, organizaron los primeros movimientos de insurrección popular, es así como el 01 de julio de 1906 desde la Ciudad de San Luis Potosí, la Junta Organizadora proclamó el Programa del Partido Liberal Mexicano que contenía; la supresión de los Jefes Políticos que habían sido tan funestos y la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento.*

*Bajo el lema: "Reforma, libertad y Justicia", firmaban el Programa de Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I, Villareal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalio Bustamante."<sup>52</sup>*

### **"PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ**

*Plan que 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.*

*Plan en el que se criticaba que "la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen escritos en nuestra Carta Magna", agregando que "Las Cámaras de la Unión no tenían 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>53</sup>*

---

<sup>52</sup> Quintana Roldan, Carlos, Op. cit. Pág.74

<sup>53</sup> González. Luis. Historia Mínima de México. Citado por Quintana Roldan, Carlos. Op. cit. Pág. 75

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **"PLAN DE GUADALUPE**

*El 26 de Marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe de 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 siguiera 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.*

*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>54</sup>

A manera de resumen, se puede establecer que todos los postulados emitidos durante el proceso de la revolución tenían como finalidad la autonomía Municipal, económica y política, logrando establecer documentos importantes que señalaban la materia municipal, tal y como lo fue nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitiendo regular aspectos al respecto. Es así como el Municipio mexicano, desde el punto de vista constitucional, reúne las características inherentes a toda sociedad perfecta; la comunidad municipal es, en efecto, la fuente de todo poder; es la que condiciona, por así decirlo, el reconocimiento del constituyente, el originario de 1917, y del permanente que ha venido perfeccionando las previsiones originales mediante sucesivas reformas, al artículo 115, considerándolo como un primer nivel de gobierno, base fundamental e insustituible para la división política y administrativa del país, es como una comunidad básica.

### **3.4.5 EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XX**

Las discusiones en torno a la libertad Municipal, su capacidad económica y la resolución sobre los conflictos de competencia, fueron altamente debatidos, logrando que se plasmará el artículo 115 en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual nombraremos algunos aspectos que inciden directamente con el presente trabajo.

*"ARTICULO 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

- 1. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado*

<sup>54</sup> Ibidem, Pág. 76

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 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"*

Así entonces, al Municipio se le otorgaron facultades y obligaciones en los diferentes aspectos de su administración. Contando con libertad política; es decir la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades, libertad de administración, es decir que cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local, personalidad jurídica; siendo esta la capacidad que tiene el Municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones además de contar con libertad patrimonial; en ese sentido, es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones; celebrar acuerdos dentro de su competencia; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares, disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción y adquirir obligaciones y responsabilidades.

De lo que se desprende, que en nuestra Constitución vigente de 1917, no se contempló directamente el aspecto de Justicia Municipal. Como ya se transcribió en el artículo 115 de ese ordenamiento, en forma general, sólo se le atribuyó facultad del gobierno y administración municipal a un Ayuntamiento de elección popular y directa.

Teniendo dicho artículo reformas que atañen nuestro tema de trabajo, considerando importante precisarlas y las cuales fueron:

La primera, de fecha 20 de agosto de 1926, la que consistió en la modificación para el número de representantes en las legislaturas locales (diputados)

La segunda, el 29 de abril de 1923, referente a la no-reelección absoluta para los gobernadores y relativa para los diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos

La tercera, el 08 de enero de 1943, relativo al periodo de duración del cargo para gobernadores de cuatro a seis años

La cuarta, del 12 de febrero de 1947, consistente en el derecho otorgado a la mujer para votar y ser votada en las elecciones municipales

La quinta, del 17 de octubre de 1953, la cual tuvo como finalidad hacer congruente el derecho de la mujer para votar y ser votada congruencia entre los preceptos constitucionales 115 con el artículo 34

La sexta del 06 de febrero de 1976, adiciona el artículo 115 para adecuarlo con el artículo 27 párrafo tercero, referente a la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima, el 06 de diciembre de 1977, la que estableció el sistema de diputados locales de minoría y el de representación proporcional para los Ayuntamientos.

La octava, del 03 de febrero de 1983, esta reforma es considerada como la de mayor trascendencia, teniendo el municipio grandes cambios sustanciales en materia política, financiera y administrativa, cambiándose casi por completo el texto original del artículo 115 constitucionales, en virtud de diversas consultas populares, recogidas por la compañía político electoral del entonces candidato y en su oportunidad presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

La novena, del 17 de marzo de 1987, que tuvo como finalidad regular dentro del artículo 115 exclusivamente las cuestiones de carácter municipal y trasladar todo lo referente al Estado dentro del artículo 116 como actualmente se encuentra.

La décima reforma, que es la más reciente del 23 de diciembre de 1999, la que establece al Ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo; señala reglas mas claras en cuanto a las facultades y competencias territoriales del Municipio, precisa también los aspectos hacendarios municipales

Una décima primera reforma la que se encuentra en materia legal, relativa a la "Ley Indígena", aprobada por el Congreso de la Unión a finales del mes de abril del 2001, tocando aspectos municipales.

Así pues, también al haber preceptuado originalmente la Constitución que el Distrito Federal, estaría dividido en municipalidades a cargo de Ayuntamientos electos popularmente (Art. 73 fracción VI, bases 1ª y 2ª del texto original), se llegó a contar con jueces municipales, denominados de paz y jueces menores. De acuerdo a la primera Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales (9 de septiembre de 1919), en cada Municipio debían de existir dichos funcionarios, que eran electos por los Ayuntamientos en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

Al suprimirse los Municipios del Distrito Federal por reforma constitucional del 20 de agosto de 1928, por consecuencia también aquellos juzgados municipales. A partir de entonces los jueces menores en el Distrito Federal son designados por el Tribunal Superior de Justicia.

Y para concluir este punto, es importante señalar el artículo 21 de nuestra Carta Magna, que se refiere a la Administración de Justicia en el ámbito municipal:

**ARTICULO 21.-** *La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policia 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 policia, 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 permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

TESIS CON  
DE GEN

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

*Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente de un día de su ingreso.*

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

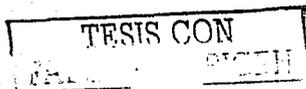
*La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de la instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*

*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."*

De lo que se desprende, que es facultad de las autoridades administrativas imponer sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos que éstas expidan, siendo en el caso del Municipio; los Bando de Policía y Buen Gobierno, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagará 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. Sanciones que deben aplicarse por un órgano imparcial, que de acuerdo a las pruebas, a las circunstancias en que se cometió la infracción y a las condiciones particulares del infractor, sean individualizadas. En algunos municipios, en muy pocos, por cierto se cumple con esta función.

Actualmente en la Ley Orgánica Municipal en el Estado de México, se regula este aspecto integrándose un Capítulo denominado DE LAS OFICIALIAS MEDIADORA-CONCILIADORA Y DE LAS CALIFICADORAS DE LOS AYUNTAMIENTOS, instituciones encargadas de conocer las problemáticas vecinales que no sean constitutivas de delito, permitiendo así la avenencia en la vía conciliatoria, preservando el orden y bien común de dicha localidad.

Debiendo cumplir estas Oficialias con las formalidades esenciales de procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Tal y como lo enuncia nuestra Carta Magna.



### 3.2. FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LOS MUNICIPIOS

La función de la administración de justicia de los Municipios principalmente radica en los actos que la autoridad realiza para conservar la paz y seguridad pública de los habitantes de dicha localidad.

Sin embargo en dicho trabajo consideramos necesario definir a la justicia, por lo que para el hombre o la mujer de nuestro tiempo, la Justicia es antes que nada una vivencia, es decir, un hecho de conciencia que consistente en vivir profunda e intensamente, intelectual y afectivamente.

Es así, como los Municipios buscan a través de la convivencia sana de los individuos, que la administración de justicia sea un acto regulado por la ley y no rebase lo que previamente esta establecido, actuación que se desprende de la facultad que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones locales y la Ley Orgánica Municipal, ordenamientos que señalan que los Municipios se encuentran plenamente facultados para ejercer la función reglamentaria, estando en la posibilidad de elaborar y publicar, de acuerdo a las normas que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en una circunscripción territorial.

Por lo tanto, el bando de policía y buen gobierno; es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa de los Municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Ordenamiento que contendría las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del Municipio, su vigencia será de tres años, periodo que durará en funciones el Ayuntamiento que lo expida.

Los Bandos de los Municipios de Tultitlán y Cuautitlán, en el Estado de México, en lo que se refiere a los habitantes y vecinos de los municipios, los definen como a todas aquellas personas que residan de manera fija o transitoria en la jurisdicción municipal y en cuanto hace a los vecinos son personas que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en un lugar determinado del territorio municipal, o quienes antes de ese tiempo manifiesten ante la autoridad municipal la voluntad de adquirir su vecindad. Es por eso que los vecinos tendrán como derechos: votar y ser votados para los puestos públicos municipales de elección popular, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes de la materia. Tendrán como obligaciones; inscribirse en los padrones que determinen las leyes federales y estatales, registrar en la oficialía del registro su estado civil, prestar servicios personales en los casos de peligro inminente para la colectividad, auxiliar a las autoridades y representantes para el establecimiento del orden publico, respetar y obedecer a las autoridades cumpliendo con las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas, proporcionar los datos e informes estadísticos que les soliciten las autoridades competentes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, cuando existan acciones u omisiones realizadas por particulares que alteren la paz municipal, infringiendo los reglamentos municipales, ya que la vecindad puede propiciar roces, diferencias, pequeños problemas que deben ser superados, resueltos a tiempo, oportunamente, para que no trasciendan convirtiéndose en conflictos graves que alteren e inclusive impidan la convivencia pacífica, asimismo existen en la colectividad vecinos que realizan conductas antisociales que contravienen el orden público violando los reglamentos municipales, por lo que deben ser sancionados con multa o arresto hasta por 36 horas de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional, es así como el Municipio, tiene que enfrentar estos problemas, creándose por la necesidad un organismo idóneo que pueda, por una parte resolver los conflictos vecinales con carácter de conciliador, de amigable componedor y por la otra de autoridad que imponga las sanciones a que se hagan acreedores los infractores.

En los Estados, existe una amplia variedad en el sistema en torno a la justicia municipal. La tendencia de varias décadas a la fecha, se orienta a la supresión de los antiguos juzgados municipales que dependían directamente de los Ayuntamientos o que sus titulares eran electos como parte integrante del Ayuntamiento.

En el Estado de México la administración de justicia estaba organizada de tal forma que se les encomendaba mediante jueces letrados del Tribunal Supremo de Justicia, así como a Alcaldes Constitucionales, los Juzgados Menores o Municipales, 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 primera instancia en su ausencia, 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 eso la impartición de justicia no dejó una buena representación y poco a poco fue decayendo culminando en el periodo de Jorge Jiménez Cantú, en el que entonces la designación fue ya, facultad exclusiva del H.Tribunal Superior de Justicia erigido en Pleno.

En la actualidad la ley sobre la administración de justicia en los Municipios, la encontramos en los Bandos de Faltas de Policía y Buen Gobierno, resultando una justicia igualitaria; la intención del legislador de establecer arresto por infracciones administrativas, ya que al regular esta materia, la idea del constituyente no era la de castigar a los infractores igual que a los delincuentes, por lo que no se justifica la existencia de reclusorios de infractores, que en muchas ciudades de la Republica hacen convivir a infractores con delincuentes en cárceles preventivas. En nuestros días, el respeto al valor jurídico de la libertad humana debe hacer que a los infractores no se les prive de su libertad sino que, en todo caso, cumplan con trabajo de carácter social en los

TESTS CON  
MAY 1960

fin de semana o se les mantenga en un lugar adecuado para la retención de los individuos que infrinjan las normas emanadas del gobierno municipal.

Por lo que sin lugar a dudas, la justicia es un imperativo que debe cumplirse en toda sociedad. El orden, la legalidad y la eficiencia de las instituciones poco sirven si estas son injustas. La preocupación de todos los habitantes es crear instituciones que se conviertan verdaderamente en instrumentos de justicia al servicio del hombre.

De lo que podemos concluir que la 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 derecho.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.3.- CONCLUSIONES

En nuestro país, el antecedente de la creación del Municipio fue el fundado el 22 de abril de 1519 por Hernán Cortés, conocido como la Villa Rica de Veracruz, ya que la organización prehispánica terminó cuando los españoles invadieron nuestro país, así la esclavitud, la destrucción de la religión y muchas otras cosas sobrevivieron con su llegada, siendo así que la Corona española tuvo la necesidad de organizar dichas comunidades.

En esta época las legislaciones que regulaban dicha organización eran las Ordenanzas sobre el Descubrimiento, las Leyes de las Indias, que ordenaban que en cada pueblo se eligiera anualmente un indio alcalde. Siendo la más amplia de sus actividades la administración de los asuntos de las localidades, cuestiones de planificación urbana, etc. Atribuciones que se vieron poco a poco reducidas en la medida en que surgieron otros órganos superiores.

Por lo que al descubrirse un nuevo mundo, los Calpullis de los pueblos indígenas se ajustaron al de las ciudades y villas españolas, solo en cierta medida, puesto que tenían a sus regidores y alcaldes a los que denominaban oficiales de república y alguaciles. Sin embargo los ciudadanos a través de sus voces exigían independencia, que originaba la libertad y autonomía municipal

Es así, como en la época independiente, el Municipio era regulado ahora por la Constitución Española de Cádiz de 1812, la cual no tuvo gran trascendencia, más sin embargo dejó modelos constitucionales que se siguen utilizando, este ordenamiento implementó los Jefes Políticos, en donde se centralizaba el poder, situación que trajo inconformidad a los ciudadanos posteriormente, ya que éstos eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores; dicho ordenamiento, sólo permaneció tres meses en vigor en México, en la que se resalta la autonomía de los Estados y la división del Supremo Poder de la Federación para su ejercicio legislativo, ejecutivo y judicial.

Y es en la época de reforma, que se reconoce la existencia de los municipios, sin embargo no fue regulado en sí esta materia, quedando solo la facultad otorgada a las legislaciones locales, por lo que la Constitución de 1857, no incorporó el régimen de la municipalidad, siendo que el sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas, adquiriendo ciertas características desde entonces, una de ellas la de la absorción de la autonomía de los Ayuntamientos en las capitales por los gobernadores de los Estados. Y es hasta en la época de la revolución en donde se expide una ley denominada Ley del Municipio libre, la cual fue una adición al plan de Guadalupe, elevándola a la categoría de Constitucional, lográndose la adición y la consagración de la materia municipal, concretándose en nuestra Constitución de 1917 y es así con el constituyente de 1916-1917, el que presentó el proyecto del artículo 115 de la Constitución, que con algunas modificaciones perdura en nuestros días, teniendo como finalidad principal, fortalecer y establecer al municipio libre que no llegó a su plenitud, puesto que el fortalecimiento económico esperado quedó supeditado a la aprobación de las legislaturas locales. Los documentos que dieron paso a dicha Constitución, fueron: El Plan del Zapote, Programa del Partido Liberal

Mexicano, Partido Democrático, Plan de Valladolid, Plan de San Luis Potosí, Plan de Bernardo Reyes, Plan de la Empacadora y el Plan de Guadalupe.

En la actualidad, hemos tenido reformas al artículo 115 constitucional, toda vez que es un reclamo exigido por la pujanza de una sociedad más despierta y participativa, por lo que podemos hablar de una democracia más abierta y de una pluralidad política y que día con día se acentúa con mayor fuerza.

Por lo que respecta a la función de la justicia municipal, ésta es diferente a la del Juez Menor de Cuantía, pues éste busca conciliar y avenir los intereses en los casos de las infracciones leves que alteren la convivencia vecinal y los juzgados municipales, como ya lo vimos en el presente capítulo, formaban parte del municipio y sus titulares eran elegidos a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, pero no cumplían con la finalidad que persigue el municipio, creándose un órgano encargado de la conciliación entre los vecinos del municipio, así como de la aplicación de las sanciones por faltas administrativas, denominado en el caso del Estado de México, por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios en vigor como Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras Municipales.

## CAPITULO CUARTO

### LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO

#### 4.1.- Antecedentes Históricos

En el Municipio colonial la figura de los alcaldes, tuvo siempre un lugar destacado como funcionario principal, dedicado a la impartición de justicia menor. Las resoluciones de los alcaldes, tanto en materia civil como en la penal, eran recurribles y apelables, en general, ante las Audiencias Coloniales, al respecto el Maestro Moisés Ochoa Campos nos dice:

*"Una de las antiguas instituciones españolas, dentro del régimen municipal, es la de los alcaldes, que primero fueron los ordinarios y de elección popular y más tarde, bajo el poderío de la monarquía, cedieron la primicia a los alcaldes mayores, en Nueva España, nombrados unos de estos por el rey la mayoría por el virrey o por la audiencia de Guadalajara.*

*Los alcaldes ordinarios, que eran los de extracción popular, subsistieron junto con los alcaldes mayores, gobernadores o corregidores. Para su elección:*

- 1.- se celebraba cabildo, al que concurrían los alcaldes salientes y los regidores*
- 2.- Debían cubrir los siguientes requisitos: saber leer y escribir, aunque se toleraba en ciertos casos que no supiesen los ultimo, ser vecinos de lugar y aún del miliciano podía serlo con tal que tuviese casa poblado.*

*.....*  
*La competencia de estos alcaldes ordinarios fue variable, pero su principal función era la del orden jurisdiccional, destacando algunas que tenían que ver con la administración de justicia como:*

*A prestar el auxilio real para la ejecución de las disposiciones de los jueces eclesiásticos en los lugares en que no radicaba la audiencia, contra la regla general en materia de jurisdicción, que el juez no puede serlo de su igual, uno de los alcaldes ordinarios podía, faltando el gobernador, conocer de los juicios civiles y criminales contra el otro alcalde y una vez que en este o en cualquiera otro asunto de su jurisdicción hubieren prevenido, no podían inmiscuirse ni los alcaldes mayores, ni aun las audiencias, sino en casos especiales o en distinto grado."*

El precedente constitucional más antiguo en torno a la justicia municipal aparece en la Constitución de Cádiz de 1812, más tarde en la Constitución de 1857 se hizo alusión expresa del Municipio y solamente toco lo relativo a cuestiones de justicia menor en forma indirecta, con base en el artículo 72 fracción VI de la Constitución en referencia, la Constitución de 1917 que en la actualidad nos rige, estableció en forma directa el aspecto de la Justicia Municipal, en su artículo 115, al establecer la facultad del gobierno y administración municipal a un Ayuntamiento, de elección popular y directa, en los que se contaba con jueces municipales denominados jueces de paz o jueces menores.

## I. Juzgados Menores Municipales

Era el órgano encargado de aplicar la justicia Municipal, ubicado en cada cabecera Municipal y su integración estaba compuesta por un Juez Municipal y dos suplentes. Los Jueces Menores Municipales, eran electos popular y directamente, tomaban posesión de su cargo el 1°. de Enero del año inmediato siguiente al de su elección, debiendo comunicar la toma de posesión al Tribunal Superior de Justicia, al ejecutivo del Estado y los Jueces de Primera Instancia de su Distrito, lo mismo que al Ayuntamiento de su Municipio.

En un Estado de derecho, como lo es el nuestro, todos los actos de gobierno deben sustentarse en un ordenamiento jurídico coaccionado por el mismo Estado, a través de sus representantes legítimos; de ahí que sea necesario que el Municipio establezca el marco jurídico en donde se contemplen las atribuciones del órgano y los requisitos que deberá satisfacer la persona que lo encarne. Es así como algunos de los Estados de la República contemplaban esta figura tal era el caso de Aguascalientes, que actualmente los denomina como Jueces Menores, Oaxaca que los denomina como Jueces Menores Municipales o Alcaldes, en Morelos se les denomina Jueces de Paz Municipal y en Querétaro, Zacatecas y Durango como Jueces Municipales.

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, en tal virtud el personal de esos juzgados lo integraban:

- 1.- Un Juez
- 2.- Uno o más Secretarios, ejecutores
- 3.- Uno o más notificadores
- 4.- El número de empleados auxiliares que determinara el pleno del Tribunal

Los Jueces Menores Municipales ejercían jurisdicción sólo dentro del territorio de su Municipio y tenían las siguientes facultades:

- I. Conocer y determinar en procedimiento verbal o escrito, de todos los asuntos civiles y mercantiles cuyo interés fuera 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, sucesorias 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 Superior de Justicia, los jueces de Primera Instancia u otras autoridades, siempre que estas no residieran en el mismo lugar que los Jueces 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

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de \$ 1,000.00 de los demás delitos, conocerían los Jueces de Primera instancia.

V. Cumplir con las demás obligaciones que las leyes imponían

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

1. Dar aviso al Juez de Primera Instancia de los Procesos que iniciaban, enviéndoles noticia mensual de entradas y salidas y en general de todos los asuntos que se tramitaban en sus juzgados
2. Visitar mensualmente la cárcel Municipal
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 tramitaban, así como los demás libros que fueran necesarios.

## II. Juzgados Populares

La denominación del Juez Menor Municipal fue cambiada por la de Juez Popular, quien en cuanto a sus funciones dependía del Tribunal Superior de Justicia y este era designado por el Presidente Municipal en turno, a este respecto el Capítulo Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, publicada el día 16 de diciembre de 1972, establecía:

*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 los 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.- Habrá 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 encargo un año. Las resoluciones de los asuntos de su competencia serán por unanimidad o mayoría de votos, contra dichos resoluciones no habrá mas recurso que el de responsabilidad, solo 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*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**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 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 imponga.

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

- I. Poner de inmediato a disposición de la Autoridad Administrativa correspondiente, a los detenidos, y enterar a la Tesorería las multas respectivas.
- II. Llevar los libros de Gobierno, para otra las entradas, salidas y estado de los asuntos que se tramiten, 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>56</sup>

Funciones y obligaciones en las que se destaca la importancia que ha tenido el Oficial Mediador-Conciliador y Oficial Calificador en la historia, teniendo como principal función la de resolver conforme a derecho los conflictos de los habitantes de esa comunidad, logrando muchas de las veces la solución a diversos conflictos y la prevención de la comisión de algún delito.

### III. Juzgados Municipales

A través del tiempo los Jueces Menores Municipales y Jueces Populares, fueron substituidos por los Jueces Municipales, regulados en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México publicada en el Periódico Oficial del Estado de México, el 12 de diciembre de 1986.

La competencia que tenía esta Institución era la que ejercía únicamente dentro de su jurisdicción, es decir conocía de asuntos en materia civil y mercantil, asuntos cuyo monto no excedía de 40 días de salario mínimo vigente en esa entidad, no conociendo de los asuntos relacionados con inmatriculaciones, informaciones ad perpetuam, juicios posesorios, interdictos y de derecho familiar que eran competencia de los Jueces de Primera Instancia. En cuanto hace a la materia Penal solo conocería de los delitos que tuvieran como sanción el apercibimiento, la caución de no ofender, la pena alternativa, 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 multas, independientemente de cualquier otra sanción.

La Ley en referencia, establecía que debían existir uno o más juzgados Municipales, mismos que determinaría el Pleno Superior de Justicia, de igual forma establecía que los empleados y nombramientos que existían en dicho Juzgado debía de realizarlo el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Dando aviso al Tribunal Superior de Justicia y al Juez de Primera Instancia de su Distrito Judicial del nombramiento del juez.

En lo que se refiere a las obligaciones, la Ley en comento establecía que el Juez Municipal tenía que visitar mensualmente la cárcel municipal, para conocer sus condiciones y funcionamiento y así dar aviso al Juez de Primera Instancia de los procesos que iniciaren enviándoles noticia mensual de entradas y salidas de todos los asuntos que se tramitarán en sus Juzgados; poner a disposición de la autoridad administrativa correspondiente, a los sentenciados, llevar libros de Gobierno del Ramo civil y penal, para anotar las entradas, salidas y estado de los asuntos, 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.

Obligaciones que se asemejan a las establecidas para el Juez Popular, sin embargo, el cambio de la palabra "menor" significaba que la justicia que si impartía a nivel Municipal era inferior a la de los Juzgados de Primera Instancia, pero no significaba que era deficiente, toda vez que la impartición de justicia requiere de jueces y procedimientos preestablecidos, claros, precisos, como requerimiento social.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En la actualidad a dicho Juez Menor se le conoce como Juez de Cuantía Menor, toda vez que en fecha 19 de marzo de 1992, se determina el cambio de nombre, estableciendo en dicha ley que el Juez debería de 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 una año de prisión, pero si se tratase de un robo, falsificación, abuso de confianza u otra que lastime la buena fama, estará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; no haber 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 no 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 ante la Autoridad competente, y tener experiencia en el ejercicio de la profesión de un año como mínimo.

Sufriendo solo una modificación la fracción primera de las obligaciones de dichos Jueces de Cuantía Menor la que consistía en que estos deberían visitar 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.

Juzgados estos que no cumplen con la finalidad que el Municipio requiere, pues no conocen de problemas de vecindad, ni de las infracciones gubernativas o policiales, sino estrictamente de asuntos civiles y penales, en procedimientos rígidos y formales; son órganos de menor cuantía del Poder Judicial del Estado, los que ha creado para resolver el cúmulo de asuntos que se les plantea, pero no para que coadyuven a resolver los problemas de convivencia vecinal propios del Municipio. Siendo una finalidad distinta la de la justicia municipal y la del Juez de Cuantía Menor, puesto que la justicia municipal busca conciliar y avenir intereses en los casos de infracciones leves que alteren la convivencia vecinal. Las pequeñas diferencias que surjan entre los vecinos, problemas pequeños, aparentemente insignificantes, que si no se atienden y resuelven oportunamente, trascienden y originan conflictos graves que pueden desencadenar violencia. Además es propio de la justicia municipal la facultad de imponer sanciones, ya sea multa o arresto hasta por 36 horas, a los infractores de las disposiciones municipales.

De ahí que fuese necesario crear un órgano de impartición de justicia municipal que realmente administrará la misma, consistente de la problemática vecinal que se daba, administración de justicia que debería de ser breve, sencilla y económica. Surgiendo en consecuencia el órgano encargado de la impartición de justicia municipal denominado OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.2.- Definición de Oficialía Mediadora-Conciliadora y Oficialía Calificadora

En Grecia la conciliación estaba regulada por la Ley, teniendo los Tesmóteses el encargo de examinar los hechos motivo del litigio y procurar convencer a las partes de que debían transigir equitativamente sus diferencias es decir, llegar a la conciliación de dos intereses, revistiendo gran importancia, toda vez que por este conducto se han resuelto controversias sin la necesidad de recurrir a tribunales judiciales, la instancia conciliatoria invita a las partes en conflicto a dirimir diferencias por la vía de avenimiento sin la intervención de una autoridad judicial.

En consecuencia, podemos decir que las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y las Oficialías Calificadoras son las instituciones creadas por la Ley cuya finalidad es la de conciliar conflictos entre vecinos de una municipalidad, los que no sean constitutivos de delito, ni los que sean competencia de órganos judiciales o de otras autoridades, además de conocer, calificar e imponer sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones en los ordenamientos expedidos por los Ayuntamientos.

Definición en la que consideramos necesario delimitar el significado de Conciliación: *"hacer que conforme dos o más proposiciones o doctrinas al parecer contrarias, ganar los ánimos y la benevolencia y avenir controversias"*<sup>57</sup>

Por su parte el maestro Rafael de Pina Vara, nos dice:

*"Conciliación es el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de interés, con objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya iniciado (sin correr todos los trámites que, en su caso, serían preciso para concluirlo. Manifestando además que el Conciliador es "La persona que tiene a su cargo una conciliación. La que tiene inclinación natural a conciliar o conciliarse"*<sup>58</sup>

La titularidad de esta institución recae sobre el Oficial Mediador-Conciliador que tendrá la actividad valiosa y útil de que las partes en un conflicto no lleguen a instancias judiciales, otorgando una segura aplicación de la ley, brindando certeza, equilibrio y protección al gobernado.

Por lo que hace a la calificación, está es tal y como lo establece el Diccionario de la lengua española: "atribuir la calidad, dar o poner una nota; establecer, ilustrar, probar uno la nobleza de su sangre", por lo que dicha función debe de recaer en una persona de calidad moral y ya que fue resultado de la reforma del pasado 04 de Septiembre del presente año, a la Ley Orgánica Municipal en su artículo 149, señalar que el Oficial Calificador tendría que ser Licenciado en derecho y contar cuando menos con veintiocho años de edad, refleja un gran avance en la materia, que permite dar certidumbre jurídica a los gobernados.

<sup>57</sup> Diccionario Enciclopédico, Ed. Selecciones Reader's Digest, Tomo correspondiente C-D, México, 1984  
<sup>58</sup> De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 1996, Pág. 178

En tal virtud, podemos decir que el Oficial Calificador es quien tiene la facultad y el conocimiento para atribuirle la calidad a la conducta que se encuadra en la falta, reforma que reconoce que es muy necesario que el titular cuente con conocimientos, no solamente de situaciones humanas, sino de técnica jurídica, a efecto de que pueda aplicar correctamente la calificación a la falta cometida, considerando los criterios de derecho establecidos.

Por lo que se concluye que la mediación-conciliación es de gran importancia, toda vez que evita la intervención de órganos judiciales en la solución de controversias, conciliando intereses y evitando litigios innecesarios y carga de trabajo a esas autoridades. Es por ello, que surge la necesidad de crear un órgano especializado en la administración pública que tenga como finalidad el hacer efectiva la justicia municipal, con el propósito de preservar el orden jurídico y social que debe imperar en cada comunidad, siendo apremiante la creación y regulación por ley de estas Instituciones denominadas Oficiales Mediadoras-Conciliadoras y Oficiales Calificadoras.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.3.- Naturaleza Jurídica de las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y Oficinas Calificadoras Municipales.**

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en la Gaceta de Gobierno en fecha 02 de marzo de 1993, reguló la creación de las Oficinas Conciliadoras y Calificadoras, y derivado de la desvalorización de la función conciliadora y calificadora de las Oficinas Municipales, en el Estado de México, el pasado 04 de septiembre del presente año, se reforman los artículos 31 en su fracción XXXVIII, 53 en su Fracción X, 57 en su Fracción II inciso A), LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO V, LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO PRIMERO DEL TÍTULO V, 148, 149, 150 y se adicionan las fracciones XXXIX y XL al Artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, siendo los artículos principales que regulan estas instituciones, por lo que la naturaleza jurídica de las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y de las Oficinas Calificadoras Municipales se encuentra en esa misma ley, en los artículos ya citados, además de los artículos 151, 152, 153 y 154.

Ordenamientos que precisan las funciones y limitaciones de esta institución, pero cuya función primordial es la de conciliar a los vecinos, pudiendo llegar a formalizar dicha resolución conciliadora a través de lo que se conoce en la actualidad y en algunos municipios como Actas Informativas, de Mutuo Respeto o convenios, logrando muchas de las veces la prevención de conductas ilícitas.

En lo que se refiere a la imposición de sanciones la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, faculta a las autoridades administrativas y entre ellas, implícitamente a las autoridades municipales, a imponer sanciones pecuniarias-multas- y privativas de libertad-arresto hasta por 36 horas-, sanciones que deben aplicarse por un órgano imparcial, que de acuerdo a las pruebas, a las circunstancias en que se cometió la infracción y a las condiciones particulares del infractor sean individualizadas.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en vigor, establece:

#### **- DESIGNACIÓN DE LAS OFICINAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y OFICINAS CALIFICADORAS**

Artículo 148.- En cada Municipio el Ayuntamiento designará, a propuesta del presidente municipal, al menos a un Oficial Calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el Ayuntamiento determine en cada caso, quienes tendrán las atribuciones a las que se refiere el artículo 150.

Así mismo podrá nombrar a los Oficiales mediadores-conciliadores en materia comunitaria que requiera, los cuales durarán en su cargo tres años con posibilidad a ser nombrados para otros periodos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**- REQUISITOS PARA SER OFICIAL MEDIADOR-CONCILIADOR Y OFICIAL CALIFICADOR**

Artículo 149.- Las oficialías se dividirán en mediadoras-conciliadoras y calificadoras.

- I. Para ser Oficial Mediador-Conciliador, se requiere:
  - a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
  - b) No haber sido condenado por delito intencional
  - c) Tener cuando menos treinta años al día de su designación; y
  - d) Ser licenciado en Derecho, en Psicología, en Sociología, en Antropología, en Trabajo Social, o en Comunicación y tener acreditados estudios en materia de Mediación.
- II. Para ser Oficial Calificador se requiere:
  - a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
  - b) No haber sido condenado por delito intencional;
  - c) Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral;
  - d) Tener cuando menos veintiocho años al día de la designación; y
  - e) Ser licenciado en Derecho

**- ATRIBUCIONES DE LOS OFICIALES MEDIADORES-CONCILIADORAS Y DE LOS OFICIALES CALIFICADORES.**

Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de:

- I. Los Oficiales Mediadores-Conciliadores:
  - a) Evaluar las solicitudes de los interesados con el fin de determinar el medio alternativo idóneo para el tratamiento del asunto de que se trate;
  - b) Implementar y substanciar procedimientos de mediación o conciliación vecinal, comunitaria, familiar, escolar, social o política en su municipio, en todos los casos en que sean requeridos por al ciudadanía o por la autoridades municipales.
  - c) Cambiar el medio alterno de solución de controversias, cuando de acuerdo con los participantes resulte conveniente emplear un distinto al inicialmente elegido
  - d) Llevar por lo menor un libro de registro de expedientes de mediación o conciliación;
  - e) Redactar, revisar y en su caso aprobar, los acuerdos o convenios a que lleguen los participantes a través de la mediación o de la conciliación, los cuales deberán ser firmados por ellos y autorizados por el Oficial mediador-conciliador,
  - f) Negar el servicio en las materias que son competencia del Poder Judicial del Estado de México o en donde se pueda perjudicar a la hacienda pública, a las autoridades municipales o a terceros;
  - g) Dar por concluido el procedimiento de mediación o conciliación en caso de advertir alguna simulación en su trámite;
  - h) Asistir a los cursos anuales de la actualización y aprobar los exámenes anuales en materia de mediación y conciliación; y
  - i) Recibir asesoría del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

II. De los Oficiales Calificadores:

- a) Atender a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;
- b) Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que proceden por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los Ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;
- c) Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;
- d) Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en terminos de ley;
- e) Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;
- f) Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;
- g) Dar cuenta al presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;
- h) Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales

**- PROHIBICIONES PARA LAS OFICIALES CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS**

Artículo 151.- No pueden los oficiales conciliadores y calificadores:

- I. Girar ordenes 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.

**- ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y OFICIALÍAS CALIFICADORAS**

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

Artículos que legitiman la existencia de las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y las Oficinas Calificadoras Municipales, separando con la reforma del 04 de Septiembre del presente año, la función conciliadora y calificadora, modificación sustancial, derivado de la necesidad de brindar un mejor servicio y de la importancia que tiene la conciliación como un método pacífico para resolver conflictos desde el gobierno municipal, Instituciones que cuentan con la capacidad de resolver los conflictos vecinales con carácter de conciliador, de amigable componedor y por otra parte, de autoridad que imponga sanciones a que se hagan acreedores los infractores y como en todo Estado de derecho, como el nuestro, todos los actos de gobierno deben sustentarse en un ordenamiento jurídico que emana de la población, a través de sus representantes legítimos. Es así, que la potestad sancionadora está íntimamente vinculada con el "poder de policía"; pues inicialmente éste es preventivo, la coerción y la reposición policial solo son ejercidas para restablecer el orden materialmente alterado y para disciplinar a los infractores, respectivamente. La policía no tiene verdadera función jurisdiccional, sino solo administrativa.

De esta forma, podemos decir que esas instituciones tienen como principales atribuciones:

1. Conocer de conflictos que susciten con motivo de la aplicación por parte de las autoridades municipales, de bandos, reglamentos y demás disposiciones municipales
2. Acatar las disposiciones contenidas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación con la fijación de multas o arrestos por faltas administrativas
3. Mediar y Conciliar a los vecinos de su adscripción en conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos jurisdiccionales estatales, federales o de otras autoridades
4. Redactar y revisar y en su caso aprobar, los acuerdos o convenios a que lleguen los participantes a través de la mediación o de la conciliación.
5. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones a los bandos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los Ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal, que se regirán por las disposiciones de la materia
6. Apoyar a las demás autoridades municipales a la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes municipales, haciéndolo saber de inmediato a los órganos competentes
7. Expedir recibo oficial y enterar al órgano competente, los ingresos derivados por concepto de multas
8. Formar los expedientes respectivos de los asuntos de su conocimiento
9. Llevar un libro en donde se asienten los datos esenciales de los asuntos en trámite
10. Expedir a petición de parte, certificaciones de las actuaciones que realice
11. Llevar un control de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con el arresto expidiendo con prontitud la boleta de libertad
12. Informar al Ayuntamiento en la forma y términos que determine éste, sobre el desempeño de la función a su cargo, y algunas otras que se prevean en la legislación municipal de cada entidad federativa



#### 4.4.- Forma de Integración

Actualmente la Ley Orgánica municipal en su artículo 152 establece:

*" 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 la Oficialía Conciliadora de su Municipio "*

Disposición que crea confusión de tal forma que al tratar de estructurar un organigrama municipal se ubica a las Oficialías Mediadoras-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, o bien depender directamente del Presidente Municipal como cualquier otra dirección. Siendo, que desde nuestro punto de vista estas deben depender directamente del Presidente Municipal con la vigilancia constante del Síndico Procurador.

Situación que no puede dejarse delimitar y acotar por los miembros que conforman el Ayuntamiento, tal y como lo dispone el artículo antes citado, ya que actualmente en la mayoría de los Ayuntamientos que conforman nuestro Estado no proveen lo necesario para ello o en su caso cada Ayuntamiento puede organizarlo de diferente manera y muchas de las veces extralimitándose de lo dispuesto por la ley en consecuencia, y si es bien conocido que la conciliación es un método universalmente reconocido para la solución de los conflictos, dejando evidentemente resultados, desarrollándose bajo los principios de flexibilidad, celeridad, inmediatez, confianza y conocimiento especializado, haciendo de esta función una fórmula de agilización para la pronta solución de los conflictos, en beneficio de las partes que intervienen en los mismos y de la propia sociedad, es necesario que en la misma ley se limite y determine los requisitos mínimos para la función y organización de estas instituciones, considerando lo que establece el artículo 150 de la Ley Orgánica del Estado de México.

Así, tenemos que la estructura de la Oficialía Mediadora-Conciliadora y Oficialía Calificadora, estarán determinadas por la cantidad de población a la que deba brindársele el servicio, por lo que antiguamente, la integración del Juzgado Calificador, lo conformaban básicamente el Juez, un secretario y un guardia de galeras, lo que en actualidad se sigue utilizando, más sin embargo, es necesario que en estas Oficialías exista mayor personal para atender y brindar la seguridad jurídica que el ciudadano requiera en ese tipo de servicio.

En tal virtud, de lo que enuncia el artículo antes citado se desprende la deficiencia para la función conciliadora y calificadora y para la buena impartición de justicia dentro de ésta. Ya que no demos olvidar lo que el postulado constitucional dispone, que para imponer sanciones administrativas sin importar su índole, es absolutamente necesaria la existencia de un tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, por lo que se considera necesario que la justicia en cada municipio deba de impartirse conforme a su

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

población y necesidades, por una o varias Oficinas Mediatoras-Conciliadoras y Oficinas Calificadoras, con autonomía para la emisión de sus fallos, siendo importante que se precise legalmente esos aspectos para evitar interpretaciones erróneas y extralimitaciones.

Actualmente en varios Municipios, siendo el caso concreto el de Tultitlán, no cuenta con Reglamento para las Oficinas Mediatoras-Conciliadoras y Oficinas Calificadoras, en donde se señale la forma de integración, los procedimientos de conciliación, la forma en que estos se han de desarrollar, el procedimiento para la detención y presentación de detenidos, de los menores infractores, etc. lo que lleva consigo la trasgresión a las garantías de los ciudadanos no brindando el equilibrio y protección al gobernado, lo que sucede en muchos de los municipios del Estado de México, por la deficiencia que en la Ley Orgánica Municipal.

Sobre el mismo tenor, el artículo 148 de la Ley Orgánica en comento, establece que en cada Municipio el Ayuntamiento designará a propuesta del Presidente Municipal, al menos a un Oficial Calificador con sede en la Cabecera municipal y en las poblaciones que el Ayuntamiento determine, así mismo podrá nombrar a los oficiales mediadores-conciliadores en materia comunitaria que requiera, actual separación de esas funciones, reconociendo la importancia que la mediación-conciliación puede ofrecer; resolviendo problemas comunitarios, facilitando la solución a los conflictos o diferencias que existan entre los miembros de esa comunidad.

Por lo que resulta acertada la reforma presentada por la LIV Legislatura, en fecha 04 de Septiembre del presente año, toda vez que constituye la Conciliación-mediación una alternativa ideal, cuyo propósito es lograr un acuerdo sin los costos en tiempo, dinero y personal que implicaría un proceso judicial o administrativo entre los vecinos del municipio, y con el beneficio de hacerlo de manera próxima a la ciudadanía, en su propio municipio.

Así pues, al establecer en su artículo 149 que las Oficinas se dividirán en mediadoras-conciliadoras y calificadoras, siendo los requisitos indispensables para el desempeño de su función los siguientes:

- I. Para ser Oficial Mediador-Conciliador, se requiere:
  - a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
  - b) No haber sido condenado por delito intencional
  - c) Tener cuando menos treinta años al día de su designación; y
  - d) Ser licenciado en Derecho, en Psicología, en Sociología, en Antropología, en Trabajo Social, o en Comunicación y tener acreditados estudios en materia de Mediación.

TESIS COM  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CO  
FALLA DE

- II. Para ser Oficial Calificador se requiere:
- a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
  - b) No haber sido condenado por delito intencional;
  - c) Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral;
  - d) Tener cuando menos veintiocho años al día de la designación; y
  - e) Ser licenciado en Derecho

Requisitos que consideramos son realmente viables y necesarios dada las funciones de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras, considerando vital se reforme de igual forma el artículo 152 de la citada ley, adecuando lo reformado a los artículos 148,149 y 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en lo referente a la integración y funcionamiento de cada una de las Oficialías.

De lo que podemos concluir, en este punto que la finalidad de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras es lograr la solución a los conflictos vecinales así como mantener una armonía social entre los habitantes de esa comunidad, ya que éstos son a la primera instancia a la que acude para buscar solución a sus conflictos, por lo que se debe procurar mantener la tranquilidad y la convivencia social en esa localidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.5.- Atribuciones del Oficial Mediador-Conciliador y Oficial Calificador en el Estado de México

Las obligaciones de los Oficiales Mediadoras-Conciliadoras y Oficiales Calificadores obligaciones, se encuentran contemplado en el artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal que prevé:

*\*Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de:*

##### I. Los Oficiales Mediadores-Conciliadores:

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

##### II. De los Oficiales Calificadores:

- a) *Atender a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;*
- b) *Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que proceden por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los Ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal,*
- c) *Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- d) Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de ley;
- e) Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;
- f) Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;
- g) Dar cuenta al presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;
- h) Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales

De lo que se desprende que se les faculta a los Oficiales Mediadores-Conciliadores y Calificadores Municipales, al primero como órgano de justicia vecinal cuya labor será la de fortalecer los valores que pretenden tutelar e impulsar, en el cumplimiento de un acto de justicia y equidad gubernamental en la vida municipal, fortaleciendo a los Ayuntamientos, para que de esa manera tenga mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales que se presentan y a la segunda, la Oficialía Calificadora como una institución encargada de conocer y calificar e imponer las sanciones administrativas que procedan por faltas o infracciones, permitiendo de esta forma la convivencia armoniosa de los habitantes de esa municipalidad.

De tal forma, que la separación de la función conciliación de la calificadora resulta muy acertada y congruente a la realidad actual que presentan los municipios en el Estado de México, reconociendo que la mediación y conciliación, ofrece varias ventajas, siendo que consume menos tiempo, es menos costoso, menos formal y cuando tiene éxito es más decisivo, además de que las partes participan directamente en el proceso, el cual está concebido para ser conciliatorio, brindando certidumbre jurídica a las partes y gobernabilidad al municipio.

Así pues, al establecer como principales funciones y obligaciones de los Oficiales Mediadores-Conciliadores la de evaluar las solicitudes con el fin de determinar el medio alternativo idóneo para el tratamiento del asunto de que se trate; así como el de implementar y substanciar procedimientos de mediación o conciliación vecinal, comunitaria, familiar, escolar, social o política en su municipio, redactar, revisar y en su caso aprobar, los acuerdos o convenios a que lleguen los participantes, dar por concluido el procedimiento de mediación o conciliación en caso de advertir alguna simulación en su trámite; resultó atinada y precisa ya que la principal función del mediador-conciliador es la avenir, en la vía conciliatoria, a los vecinos de su circunscripción en los conflictos que se susciten entre ellos, sean cual fuere su naturaleza, ya que solamente van intentar conciliar sus intereses, jamás se les permite recibir demandas ni mucho menos dar curso al procedimiento en lo que a este tipo de acciones o peticiones se refiere, sino que solo buscará la conciliación de intereses, siendo esta su función primordial, buscando el arreglo de las diferencias entre los conflictos que presenten las partes, antes de que se ejerciten las acciones legales conducentes, previniendo de esta forma algunas conductas que pueden llegar a constituir un delito e incluso evitar la carga de trabajo a los Órganos judiciales.

ESTA TESTIFICACIÓN  
DE LA R: FALLA DE ORIGEN.

La fracción II en su inciso b) del artículo en referencia, al establecer que el Oficial Calificador podrá conocer y calificar, de esta forma prevé que calificar se refiere tal y como lo establece el diccionario de lengua española a: *"Atribuir la calidad, dar o poner una nota; establecer, ilustrar; probar uno la nobleza de su sangre..."*

Siendo destacado, señalar que tal y como lo establece el Diccionario en cita, debe de ser una persona de calidad moral y con el conocimiento jurídico necesario, siendo la actual reforma una decisión adecuada y necesaria, toda vez que el artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, reformado señala que es necesario ser licenciado en derecho para ser Oficial Calificador, ya que es inevitable que la persona que tenga esa labor de calificar e imponer multas, que atañen actos de molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, se requiere que el titular posea los conocimientos jurídicos para entender lo consagrado en los artículos que tutelan las garantías individuales, y de esta forma emitir esos actos con la debida fundamentación y motivación que la misma ley consagra, y así brindar la certeza jurídica a los gobernados.

En tal virtud, la calificación que esta autoridad realiza, es determinar las faltas administrativas que llegan a cometer los gobernados, siendo únicamente la competencia de los Oficiales Calificadores Municipales, la calificación de sanciones a las faltas e infracciones de los Bandos correspondientes y en su caso de los Reglamentos respectivos, debiendo de observar cuidadosamente lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 20 Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al respecto nos establecen:

*"Artículo 14 Constitucional.- A ninguna ley se le 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 cateos.*

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

*No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez o ante estos sin la existencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio."*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Así entonces, la autoridad municipal deberá valorar las faltas administrativas que se encuentren contempladas en los Bandos correspondientes, tratando de erradicar así los problemas sociales que más afectan a la comunidad, como el pandillerismo, la drogadicción, el deterioro ecológico, el alcoholismo, la prostitución, el abuso a menores, etc.

También la Ley Orgánica de nuestro Estado, nos señala en su artículo 151 que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, no pueden:

- I. Girar ordenes de aprehensión
- II. Imponer sanción alguna que no este expresamente señalado en el Bando Municipal
- III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal

De lo que se desprende la delimitación del ámbito de competencia de las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras, aunque es suficiente señalar solamente su competencia para limitarlos.

#### 4.6.- Normatividad reguladora

##### - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En cuanto a la función Conciliadora en los Municipios, el artículo 16 Constitucional nos refiere que: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía"

Siendo este el primer antecedente constitucional que encontramos acerca de estas Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y Oficinas Calificadoras de los Municipios, facultando a las autoridades administrativas a que vigilen el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que esté emita.

Sobre el mismo tenor el artículo 21 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 pagará la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no exceder 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."*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Finalmente el artículo 115 Constitucional, señala como marco de referencia de nuestro tema en su fracción II que: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley."

Así pues, 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.

De lo que se desprende que las autoridades administrativas serán las únicas facultadas para establecer los reglamentos gubernativos y de policía es decir los bandos municipales, y las sanciones serán directamente las correspondientes a una multa o un arresto hasta por 36 horas invariablemente, situaciones señaladas por nuestra Constitución Federal.

Por lo que la facultad del municipio respecto al rubro de la justicia municipal, aunque no de una forma directa, lo establece el artículo 115, ya de forma general atribuye a la administración y gobierno municipal al Ayuntamiento de elección popular y directa, emitir Bandos de buen Gobierno. Anteriormente en el Distrito Federal como lo señalamos en el Capítulo anterior existían jueces municipales con la denominación de Jueces de Paz y Jueces menores, mismos que eran electos por los Ayuntamientos, en la actualidad los jueces menores son designados y dependen directamente del Tribunal Superior de Justicia, respecto a las entidades federativas, los llamados jueces municipales, dependían directamente de los Ayuntamientos, por lo que se les consideraba parte integrante de los municipios, en la actualidad en el Estado de México, estos juzgados municipales se conocen como Juzgados de Cuantía Menor, dependiendo directamente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, apartándose totalmente del origen de su creación como lo señaló el doctor Reynaldo Robles Martínez, juzgados que no cumplieran con la finalidad que el municipio requería pues no conocían de problemas de vecindad ni de las infracciones gubernativas o policiales, sino estrictamente de asuntos civiles y penales, en procedimientos rígidos y formales.

Siendo la finalidad de la justicia municipal muy diferente a la del Juez de Menor Cuantía, pues éste busca conciliar y avenir los intereses en los casos de las infracciones leves que alteren la convivencia vecinal, requiriéndose la creación de un órgano que se denominó Oficialía Conciliadora y Calificadora, cambiando su denominación por la reforma actual del pasado 04 de septiembre del presente año en Oficialía Mediadora-Conciliadora y Oficialía Calificadora.

#### **- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 112 establece que *"La base de la división territorial de la organización Política y Administrativa del Estado, es el Municipio Libre"*

Ahora bien, la propia Constitución en referencia en su artículo 124 establece que: *"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*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*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\**

De lo que se desprende que los Ayuntamientos tienen la atribución de expedir los bandos municipales de policía y buen gobierno, haciendo igual referencia que el Ayuntamiento publicará las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a lo previsto en la Constitución General, en la Local y la Ley Orgánica Municipal. Sin embargo, no en todos los Municipios se elabora el reglamento que enuncie de forma clara y precisa las funciones y forma de aplicación de las multas a las que están facultadas las autoridades administrativas en el ámbito municipal.

### **- Ley Orgánica Municipal**

La 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.

Y en virtud de la complejidad que demanda la población para solucionar sus realidades sociales y la deficiencia en los niveles de poder público, fue indispensable y muy atinada la reforma al artículo 31 de ley en comento, que establece ahora que: *Los Ayuntamientos podrán 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\**.

*I... A XXXVII*

*XXXVIII.- Los municipios de manera libre decidirán si tienen oficiales mediadoras-conciliadoras en funciones separadas o en conjunto;*

*XXXIX.- Expedir el Reglamento de las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras Municipales;*

*XL. Las demás que le señalen otras disposiciones legales.*

Artículo que establece la facultad expresa de los Ayuntamientos del Estado de México para expedir y reformar el Bando Municipal, el reglamento de las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras, circulares y demás disposiciones de observancia general. Estableciéndose además en su Título V denominado DE LA FUNCIÓN MEDIADORA-CONCILIADORA Y DE LA CALIFICADORA DE LOS AYUNTAMIENTOS CAPITULO PRIMERO DE LAS OFICIALIAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y DE LAS OFICIALIAS CALIFICADORAS MUNICIPALES, reforma que se adecua a la realidad social de los Municipios en el Estado de México, lo que refleja un gran avance, sin embargo es forzoso que se adecue lo reformado en la propia ley con las funciones mínimas que deberán desempeñar las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras, además de que se establezca su integración, ya que la comunidad es a la primera instancia a la que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

acude para resolver sus problemas que los aquejan, debiendo éste brindar apoyo y seguridad, observando lo que establece la ley al respecto.

Así pues, también la reforma del artículo 53 en su fracción X, fue acertada al adecuar la vigilancia del Síndico Procurador a los Oficiales Calificadores, de igual forma fue la adecuación y reforma al Artículo 58 fracción II inciso a) consistente en que las autoridades municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta ley, el bando Municipal y los reglamentos respectivos, correspondiendo a los jefes de sector o de sección y de manzana colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública o a los Oficiales Calificadores las conductas que requieran su intervención.

Artículos que son también el marco jurídico de esas instituciones que regulan y legitiman su actuación frente a los gobernados, consiguiendo la edificación de una próspera vida municipal, con bases normativas modernas y eficaces.

#### - **Bandos Municipales**

En la Ley local, los Municipios tendrán facultad reglamentaria en lo referente a cuestiones municipales dentro de su jurisdicción. En ese sentido, son los Bandos de Policía y buen Gobierno los que enuncian a la población las disposiciones legales en que se basara la actuación del Ayuntamiento durante su gestión.

Por Bando de Policía y buen Gobierno debemos entender al conjunto de normas administrativas que regula el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. En consecuencia, este ordenamiento es el principal documento para el gobierno municipal, estableciéndose en él las disposiciones para regular la vida pública municipal, así como los derechos y obligaciones de la ciudadanía, normando los lineamientos para garantizar la seguridad y tranquilidad del municipio, emanando de este ordenamiento municipal una universalidad de reglamentos según el municipio de que se trate.

El maestro Miguel Acosta Romero, nos dice que históricamente los Bandos Municipales datan de mucho tiempo atrás e inclusive aparecen antes que muchas constituciones, situación que no es debatible, pero desde nuestro punto de vista resulta irrelevante, toda vez que los Bandos de Policía y Buen Gobierno son muy importantes ya que en estos se basa la justicia de barandilla y se considera que los "Bandos Municipales son reglamentos tanto de policía y buen gobierno, como de otras leyes administrativas emanadas de los Congresos Locales".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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. Sin embargo existen Municipios que solo establecen en sus Bandos lo que la Ley Orgánica Municipal regula de la materia que se trate.

Citando como ejemplo el Municipio de Tultitlán que en su Bando Municipal, solo establece:

**"TITULO DECIMOTERCERO  
JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

**CAPITULO ÚNICO  
OFICIALES CONCILIADORES Y CALIFICADORES**

**Artículo 175.-** La justicia administrativa dentro del municipio se aplicará a través de los Oficiales Conciliadores y Calificadores que han sido nombrados por el Ayuntamiento:

**Artículo 176.-** Los Oficiales Conciliadores y Calificadores tendrán las atribuciones y funciones siguientes:

- I. Calificar e imponer las sanciones por las infracciones que se comentan por los particulares, de conformidad con el presente Bando y reglamentos Municipales
- II. Desarrollar funciones de conciliación cuando las partes se sometan voluntariamente a su instancia y preparar convenios de conciliación entre las partes
- 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 del Ayuntamiento haciéndolo saber a la autoridad que corresponda
- IV. Llevar un libro de registro de lo actuado
- V. Expedir a petición de parte certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen
- VI. Dar cuenta al Presidente Municipal de las personas detenidas por infracciones a los ordenamientos municipales, también de las sanciones impuestas por dicho Oficial Conciliador y Calificadoras, extendiendo oportunamente la boleta de libertad
- VII. Las demás que le atribuyan los ordenamientos legales aplicables.

Ordenamiento que no a tenido ninguna modificación a partir de la reforma del pasado 04 de septiembre del presente año, y es el caso de otro de los Municipios que no establecen la forma de integración y funcionamiento de las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras, el Municipio de Cuautitlán, México, que en su Bando solo establece:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TITULO DECIMOSEGUNDO  
JUSTICIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

**CAPITULO I  
DE LA OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA**

**Artículo 155.-** La justicia administrativa estará a cargo de un Oficial Conciliador y Calificador, mismo que será propuesto por el Presidente Municipal y aprobado por el H. Ayuntamiento, el Oficial Conciliador y Calificador, tendrá las atribuciones que marca la Ley Orgánica Municipal, el presente Bando y las demás leyes y reglamentos aplicables.

**Artículo 156.-** El Oficial Conciliador y Calificador, para el cumplimiento de sus funciones estará auxiliado por los Oficiales Calificadores de Barandilla, cuyas funciones se especifican en el reglamento respectivo.

**CAPITULO III**

**DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD Y DETERMINACIÓN DE SANCIONES**

**Artículo 159.-** El H. Ayuntamiento se auxiliará de la figura del Oficial Conciliador y Calificador y/o Oficial Calificador de Barandilla (en coordinación con los Directores del area correspondiente), quienes tendrán la autoridad para la calificación de las faltas e infracciones administrativas y del presente Bando, así como la imposición de sanciones.

**Artículo 160.-** Para la calificación de las faltas e infracciones y correspondiente imposición de la sanción, así como el monto o alcance de dicha sanción, el Oficial Conciliador y Calificador y/o Oficial Calificador de Barandilla, deberán tomar en cuenta la gravedad de las mismas; las condiciones económicas del infractor, su grado de cultura e instrucción y a actividad a la que se dedica, a fin de individualizar la sanción con apego a la equidad y la justicia en la esfera de sus atribuciones."

De lo que se desprende, que toda vez que el municipio día con día se ha ido revitalizando y fortaleciendo de acuerdo con los tiempos de exigencia de la modernidad, sin destacar que en lo futuro, pueda adquirir nuevas formas y siendo este el órgano de mayor cercanía en contacto directo con la comunidad, incluyendo a todas y cada una de las Oficinas administrativas con que cuenta, y dada la problemática existente en las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras y de sus titulares, y en virtud de que su función de éstas instituciones es la de avenir y no la de obligar, es menester establecer y delimitar en la ley su organización y funcionamiento, para evitar la extralimitación de sus facultades, cometiendo de esta forma violaciones a las garantías individuales.

Siendo estos dos Bando de Policía y Buen gobierno omisos en lo referente a los procedimientos para la presentación de los menores de edad, siendo así que en la actualidad los menores adictos al alcohol o solventes quedan bajo la responsabilidad de los Oficiales Calificadores, volviéndose habitual su instancia, no existiendo ningún beneficio de prevención para evitar que recaigan en su actuar, por lo que es inaplazable y necesaria la reforma al artículo 152 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que permita una mejor actuación de esas autoridades administrativas.

1983 JUN 16  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.7.- CONCLUSIONES

La impartición de justicia en México, estaba organizada de tal forma que se encomendaba a jueces letrados del Tribunal Supremo de Justicia, así como Alcaldes Constitucionales, los Juzgados Menores o Juzgados Municipales, como se les conocía, mismos que existieron todavía en la Constitución Política de 1861 del Estado Libre y Soberano de México, situación por la que el Estado de México, sufrió consecuencias en la administración de justicia, debido a que los jueces Conciliadores o Menores Municipales eran electos popularmente, pudiendo ser cualquier ciudadano, lo que trajo la culminación de ese periodo, en donde la designación fue facultad exclusiva del Tribunal Superior de Justicia.

Siendo el ejercicio de la conciliación muy importante, para evitar la intervención de los órganos jurisdiccionales en la solución de controversias, se hace necesario que la instancia conciliatoria, sea el primer escalón para evitar litigios innecesarios y aún más evitar iniciar un proceso jurisdiccional desgastante. Considerando importante y necesario la función de la Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías 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 sin número de diferencias vecinales e incluso familiares, se evita inclusive la carga de trabajo a otras autoridades, considerando la conciliación como un método universalmente reconocido que ha dejado una evidente muestra de sus resultados en el orden administrativo, debiéndose desarrollar bajo los principios de flexibilidad, celeridad, inmediatez y confianza.

De esta forma se brinda seguridad y certeza jurídica a la población y al mismo tiempo, se restringe las actividades antisociales de la población, al saber que existe una autoridad sancionadora, aplicando de esta manera sanciones por faltas administrativas al Bando Municipal y Buen Gobierno, así como la intervención de esa Instancia Conciliatoria, toda vez que la conciliación es la vía para la solución de conflictos vecinales. Así tenemos pues, que se establece dicha función en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su Título Quinto, Capítulo I, a preveer disposiciones que las facultan como instituciones, que tienen la capacidad para resolver los conflictos con el carácter de conciliador, encontrando una gran dispersión y en ocasiones la inexistencia de ordenamientos que regulen la justicia municipal, habiendo falta de seriedad y responsabilidad en este aspecto, problemática que hace imperiosa la reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, como se propone en el Capítulo siguiente.

Toda vez que si bien es cierto que esta problemática no es exclusiva de un solo municipio, no es de ninguna forma un pretexto para no tratar de erradicar estos vicios, siendo el presente trabajo una pequeña muestra que parte de esta realidad, considerando necesario, solucionar los mismos con el esfuerzo de todas las autoridades y municipios que contiene nuestra entidad, para poder crear un auténtico Estado de Derecho en nuestro Estado, consolidándolo y reconociendo a la vez a los Municipios como una célula básica de nuestro país y de nuestra entidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO QUINTO**  
**REFORMA AL ARTICULO 152 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL**  
**ESTADO DE MÉXICO Y PROYECTO DE UN REGLAMENTO PARA LAS**  
**OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y OFICIALÍAS CALIFICADORAS**  
**MUNICIPALES**

Es válido concluir, por lo expuesto y mencionado en Capítulos precedentes, que resulta necesario proponer de igual forma la reforma consistente en la adición al Artículo 152 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consistente en acotar, o en su caso trazar las líneas básicas a las que deban de sujetarse los Ayuntamientos del Estado de México, para la función y organización de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras Municipales, logrando mejorar la aplicación de la ley y garantizar la observancia de los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna.

Así pues, señalamos la propuesta que consideramos debe de realizarse a la Ley en comento, así como el proyecto de un Reglamento para las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras Municipales.

Actualmente la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 152, establece lo siguiente:

*"ARTICULO 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."*

Propuesta de Reforma:

*"ARTICULO 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, debiendo observar al menos las siguientes bases:*

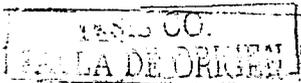
**I.- DE SU INTEGRACIÓN**

**1.1.- En cada Oficialía Mediadora-Conciliadora se contará por lo menos con:**

- a) **Un Oficial Mediador-Conciliador en forma conjunta o separada**
- a) **Un Secretario de acuerdos**
- b) **Un Notificador y en caso de que el titular de la Oficialía no fuese Licenciado en Derecho, deberá contar con un asesor jurídico.**
- c) **Un Oficial de la Policía Municipal**

**1.2.- En cada Oficialía Calificadora, se contará por lo menos con:**

- a) **Un Oficial Calificador**
- b) **Un Secretario de acuerdos**
- c) **Un Médico**
- d) **Un Oficial de la Policía Municipal**



## **II. DE SU FUNCIONAMIENTO**

**2.2.- El funcionamiento de cada una de las Oficinas deberá de regular por lo menos:**

- a) Los procedimientos para la conciliación en la Oficina Mediadora-Conciliadora**
- b) La presentación de infractores en la Oficina Calificadora**
- c) Los procedimientos en la presentación de menores infractores en las Oficinas Calificadoras**
- d) Los procedimientos para la Calificación de faltas administrativas ante la Oficina Calificadora**

Lineamientos que consideramos viables para la mejor aplicación de la ley, toda vez que al profesionalizar a los titulares, derivado de la reforma actual del 04 de Septiembre en el presente año, a la Ley Orgánica, se crearía mayor certidumbre jurídica a las partes, recobrando vigor y eficacia la función de esas Oficinas, preservando y fortaleciendo el Estado de Derecho, evitando que como en la actualidad ocurre se atribuyeran funciones que no les correspondía, como conocer de divorcios, pensiones alimenticias, designaciones de custodias de menores, cobro de documentos mercantiles, apeos y deslindes, compraventa, contratos diversos, delitos perseguibles de oficio o por querrela, incurriendo así en la invasión de esferas jurídicas de otras autoridades.

Ahora bien, al integrar en las Oficinas Calificadoras un Médico con cédula profesional, se permitiría certificar el estado de los detenidos, ya que en la actualidad en la mayoría de los casos la certificación se basa en una percepción por parte de un policía o del Secretario de la Oficina, en relación con el aliento y desenvolvimiento del presunto infractor y cuando el caso es más complicado se solicita el auxilio de la Cruz Roja, por lo que la carencia de este profesionista limita la correcta calificación de faltas. Además de que por su estado corren peligro en su integridad física, por lo que es necesaria la presencia de un médico dentro de las Oficinas, que establezca las condiciones físicas del infractor y el Oficial determine la sanción. Considerando la actividad que realizan las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y Oficinas Calificadoras de vital importancia, ya que es la primer instancia a la que acude para la solución de sus conflictos, procurando la tranquilidad y convivencia social que debe imperar en cualquier comunidad.

Así entonces, al enunciarse un procedimiento para la conciliación en la Oficina Mediadora-Conciliadora, en el que se regulen las audiencias conciliatorias en las que a petición de parte y una vez expuesta la controversia al Oficial Mediador-Conciliador, de inició al procedimiento, enviando una cita a la persona que este ocasionando alguna dificultad para que se presente ante la autoridad para el esclarecimiento del problema que se pretende resolver siempre y cuando sea de su competencia, citatorio que puede ser entregado por la persona interesada o a través del Notificador adscrito a la Oficina o del Delegado de la Colonia, Jefe de Manzana, Concejo de Participación Ciudadana o la Policía Municipal tratando de evitar con esto fricciones entre las partes y evitando que este se convierta en delito. Además de brindar seguridad jurídica a los ciudadanos, así pues, si las partes logran ponerse de acuerdo, pueden solicitar



que se les expide tal y como lo prevé el artículo 150 fracción VI de la Ley Orgánica Municipal.

El procedimiento que se propone para la calificación de faltas, consiste en que la autoridad determine las faltas administrativas que lleguen a cometer los gobernados, absteniéndose de intervenir en asuntos de competencia de las autoridades judiciales o fiscales, observando lo dispuesto por los Artículos 14, 16 y 20 de la nuestra Carta Magna. Siendo así el fundamento legal para la autoridad administrativa en la aplicación de sanciones por infracciones cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía el artículo 21 Constitucional, ya que éste prevé que la autoridad administrativa solo podrá aplicar sanciones por infracciones a los reglamentos de Policía, los que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

Considerando importante delimitar algunos elementos del artículo en referencia como lo son: "Falta" que es el incumpliendo de una obligación jurídica o del deber en virtud de costumbre, contraviniendo alguna disposición del Bando Municipal, reglamentos, circulares y demás disposiciones emanadas del Ayuntamiento, es decir "falta" es una conducta leve que transgrede una norma jurídica como es la infracción a los reglamentos de Policía y Buen Gobierno.

"Arresto".- Proviene del latín ad: a y rescatare: quedar, poner preso, especialmente en la milicia, el acto de autoridad competente de aprender a una persona, de someterla a prisión o en su caso de custodia, por breve tiempo, por causas correccionales o penales y con motivo de haberse comprobado una infracción o tener sospechas de que se haya de que haya cometido una trasgresión al orden jurídico.

"Multa".- Del latín Multa: ad: sanción pecuniaria. La multa es una sanción por lo general económica que debe ser pagada al municipio por parte de un contribuyente que no haya cumplido a tiempo sus obligaciones fiscales.

Luego entonces, la aplicación de sanciones a los infractores corresponde a las Oficinas Calificadoras, escuchando lo que pueda agregar a su defensa el infractor y con apego a lo consagrado al artículo 14, 16, 20 fracción IX y 21 de nuestra Constitución Federal, procederá a la calificación de la sanción, misma como ya lo apuntamos consistirá en una amonestación, multa o arresto y en casos cuando se considera la no existencia de la infracción imputada la declaración de improcedencia de la falta, esto de conformidad con el artículo 146 de la Ley Orgánica Municipal, entendiéndose de ese artículo que la autoridad tiene plena libertad de decidir en virtud de consideraciones subjetivas como son la necesidad, oportunidad, justicia, equidad, razonabilidad, racionalidad, suficiencia, exigencia del interés público o interés social, elementos todos que deben ser observados por el Oficial Calificador.

Y en ese orden de ideas, la función del Oficial Mediador-Calificador, no es la de juzgar, sino más bien la de conciliar y mediar los intereses de las partes, haciéndoles saber siempre que independientemente de que decidan llegar o no a un arreglo, de acuerdo a sus intereses, sus derechos quedan a salvo, por si deciden optar por la vía que conforme a derecho proceda, a mayor abundamiento, en varios de los casos se presenta el abogado solicitando la conciliación como acto previo al de acudir a la autoridad competente, es así como sostenemos que

TESIS CO  
FALLA DE ORIGEN

no hay invasión de esferas, sino únicamente la prestación de un servicio solicitado por la comunidad agregando que en varios de los casos se puede prevenir que algunas inconformidades se desencadenen en mayores actos de violencia.

Y por lo que se refiere a la presentación de infractores en las Oficinas Calificadoras es necesario que se establezca ya que en caso de que el infractor se sorprendido en flagrancia y cuando el Policía Municipal sea testigo en el momento de cometer la infracción o cuando inmediatamente después de ejecutada está sea materialmente perseguido o aprehendido por la autoridad, considerando la flagrancia el preciso momento de cometer una infracción o que la persecución y aprehensión del infractor se continua y realizada en el acto y el incumplimiento a esta condición, pueda 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, debiendo los Agentes de la Policía Municipal que conozcan de la Comisión de una falta flagrante, efectuar la detención del infractor y lo presentarán inmediatamente al Oficial Calificador y una vez radicado el asunto ante el Oficial Calificador, este procederá a informar al presunto infractor el derecho que tiene de comunicarse con personas que le asistan y defiendan y cuando el infractor se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, solicitará al médico adscrito que le practique un exámen, en el que se pueda determinar el estado del presunto infractor y señale plazo probable de recuperación, y si este fuera menor de edad se debe de ordenar inmediatamente su remisión al Consejo Tutelar en los términos que establezca la ley, debiendo de amonestar a los padres o tutores para que adopten las medidas necesarias con el objeto de evitar las infracciones.

Así también, el Oficial Calificador deberá de dar cuenta al Ministerio Público de hechos que en su concepto puedan constituir delito y que aparezcan durante el desarrollo de la audiencia correspondiente.

Funciones que debe desempeñar correctamente el Oficial Calificador y el personal adscrito a esta institución ya que como servidores públicos tienen la obligación de realizar el trabajo que les fue encomendado con la máxima diligencia y de no hacerlo así incurrirían en responsabilidad, señalada en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, además de que el gobernado de las sanciones que se haga acreedor sin la debida fundamentación o motivación puede interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio seguido ante el Tribunal Contencioso Administrativo, tal y como lo dispone el artículo 154 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Y siendo reiterativos, es necesario e inaplazable lo señalado en párrafos anteriores, toda vez que la reforma a los artículos 148, 149 y 150 de la misma ley fue muy acertada, más sin embargo en la actualidad en algunos Municipios del Estado de México solo establecen lo señalado en la Ley Orgánica Municipal y en algunos otros no existe un reglamento que regule esa materia o existen algunos que no reúnen los requisitos establecidos en los artículos 164 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que establezca que es atribución de los Ayuntamientos la expedición de sus reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia

FALLA DE ORIGEN

administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal los cuales deberán ser promulgados estableciéndose su obligatoriedad y vigencia dándoles publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime conveniente. De ahí la importancia y la necesidad de plasmar en la propia ley orgánica la integración y funcionamiento de esas Instituciones, en el artículo 152 de la ley en comento.

### **5.1.- Propuesta del Reglamento para las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras Municipales**

Luego entonces, finalizando el presente trabajo, se propone un Reglamento para las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y las Oficialías Calificadoras Municipales, que puede ser considerado como una opción para que lo implementen los Municipios en el Estado de México, debiendo adecuarlo a los usos y costumbres que imperan en su comunidad, debiendo tener como finalidad el mejor desempeño de las funciones de esas Instituciones.

## **REGLAMENTO PARA LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS- CONCILIADORAS Y OFICIALÍAS CALIFICADORAS MUNICIPALES.**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Los municipios en el Estado de México, a través de la historia, han sido coautores y parte creadora de los cambios actuales que hoy vivimos, y la sociedad ha sido el factor principal para que se susciten dichos acontecimientos.

Derivado de los problemas o conflictos vecinales que se presentan cotidianamente en las diversas municipalidades, es indispensable que exista el reglamento que se presenta, creando las condiciones para hacer de todos y cada uno de los Municipios que integran el Estado de México, municipios modelos y verdaderamente autónomos, que sean ejemplo de trabajo, teniendo acercamiento directo sin intermediarios con los ciudadanos, evitando el desgaste jurídico que puede haber entre las partes, por lo que el presente reglamento lleva en su contenido un carácter eminentemente amistoso en su composición, logrando terminar con la apatía, negligencia, arrogancia y prepotencia de las autoridades para con los ciudadanos, inspirando confianza en las administraciones municipales.

Reglamento que es elaborado con el espíritu de superación, que pretende lograr la solución de conflictos vecinales, escolares y comunitarios, proporcionando a las partes condiciones de fortaleza y de reconocimiento mutuo, dotando a los municipios de facultades decisivas que les permitan, al amparo de un marco jurídico más amplio y moderno, procurando otorgar confianza a la ciudadanía en las acciones que este primer nivel de gobierno y la sociedad requieren.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TITULO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPITULO I  
NORMAS GENERALES**

**Artículo 1.-** El presente reglamento es de orden público y de interés social que tiene por objeto regular las bases de la integración, organización y funcionamiento de las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y de las Oficinas Calificadoras, procurando así la armonía entre los habitantes de los Municipios que integran el Estado, promover la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica como elemento preventivo de la convivencia ciudadana, tal y como lo establecen y fundan los Artículos 31 Fracción I, X, XXXVIII, XXXIX, Artículo 53 Fracción X, Artículo 57 fracción XX inciso a) de la Ley Orgánica Municipal.

**Artículo 2.-** La Oficinas se dividirán en Mediadora-Conciliadora y Calificadora siendo instituciones de orden público y de interés social.

**Artículo 3.-** La aplicación del presente reglamento compete a los Oficiales Mediadoras-Conciliadores y Oficiales Calificadores que al respecto cada uno de los Municipios designe a través la aprobación correspondiente del Ayuntamiento.

**Artículo 4.-** Para los efectos de este reglamento se entenderá por:

I.- Oficina Mediadora-Conciliadora: A la institución encargada de implantar y substanciar procedimientos de mediación o conciliación vecinal.

II.- Oficina Calificadora: A la institución encargada de determinar y sancionar las conductas que constituyan faltas administrativas

II.- Oficial Mediador-Conciliador y Oficial Calificador: Titulares que debe estar debidamente aprobado por el Ayuntamiento y que en su calidad de mediador-conciliador, invite a las partes a la solución de sus conflictos en la vía del avenimiento y en su calidad de oficial calificador imponga la sanción que corresponda.

III.- Infractor: Persona mayor de 11 años que en forma individual o colectiva realice un acto que merezca una sanción administrativa

IV.- Infracción: Acto u omisión ejecutado por una o más personas que altere el orden público, la tranquilidad, que contravenga los bandos municipales que expidan conforme a la Ley los Municipios y demás disposiciones administrativas aplicables.

**Artículo 5.-** El ejercicio de la función conciliadora es la actividad primordial de los Oficiales Mediadores-Conciliadores y Oficiales Calificadores, considerando tantos y cuantos elementos sean necesarios para la conciliación y convivencia de la ciudadanía

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TITULO II**  
**DE LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS Y DE LAS**  
**OFICIALÍAS CALIFICADORAS**

**CAPITULO I**  
**DE SU INTEGRACIÓN**

**Artículo 6.-** La Oficialía Mediadora-Conciliadora, para el cumplimiento de sus funciones estará integrada por:

- a) Un Oficial Mediador- Conciliador en forma conjunta o separada
- e) Un Secretario de acuerdos
- f) Un Notificador
- g) Un Oficial de la Policía Municipal

Las Oficialía Calificadora, estará integrada por:

- a) Un Oficial Calificador
- b) Un secretario de acuerdos
- c) Un Médico
- d) Un oficial de la Policía Municipal

**Artículo 7.-** Los Oficiales Mediadores-Conciliadores y los Oficiales Calificadores serán empleados de confianza en forma eventual, nombrados por el H. Ayuntamiento de cada Municipio, a propuesta del Presidente Municipal y serán removidos en su encargo por infringir el presente reglamento y demás disposiciones legales aplicables, incurriendo en responsabilidad tal y como lo establece la Ley de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente.

**Artículo 8.-** Para ser Oficial Mediador-Conciliador se requiere:

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

II. Para ser Oficial Calificador se requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- b) No haber sido condenado por delito intencional;
- c) Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral;
- d) Tener cuando menos veintiocho años al día de la designación; y
- e) Ser licenciado en Derecho

**Artículo 9.-** El demás personal que integra las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras, serán empleados de confianza de forma eventual, cuyo nombramiento corresponderá al Ayuntamiento a través del Dirección de administración, cubriendo los requisitos que esté designe para tal puesto.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Artículo 10.-** Las faltas temporales de los Oficiales Mediadores-Conciliadores y Oficiales Calificadores serán cubiertas por el Secretario de la propia Oficialía o por el servidor público que el Ayuntamiento designe oportunamente, personas que estarán habilitadas para actuar en nombre del titular, siempre y cuando cumplan los requisitos de ley.

## **CAPITULO II ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS- CONCILIADORAS**

**Artículo 11.-** Serán funciones de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras las siguientes:

- I. Procurar la convivencia armoniosa entre los habitantes de cada Municipio, promoviendo la conciliación entre los vecinos en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades, siempre y cuando las partes se sometan voluntariamente a su instancia.
- II. Preparar Convenios de conciliación entre las partes.

**Artículo 12.-** Son atribuciones de los Oficiales Mediadores-Conciliadores:

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

TESIS CON  
FOLIA DE ORIGEN

- i) Recibir asesoría del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México.
- j) Expedir a petición de parte, constancias de hechos de las actuaciones que realicen siempre y cuando no corresponda a otras autoridades

Son atribuciones de las Oficialías Calificadoras, las siguientes:

- a) Atender a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;
- b) Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que proceden por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los Ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;
- c) Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;
- d) Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en terminos de ley;
- e) Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;
- f) Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;
- g) Dar cuenta al presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;
- h) Preparar informe al Presidente Municipal de las personas aseguradas por infracciones a ordenamientos 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 13.-** No pueden los Oficiales Mediadores-Conciliadores y Oficiales Calificadores:

- I. Girar ordenes de aprehensión
- II. Imponer sanción alguna que no este 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 14.-** Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras llevaran los siguientes libros;

- I. Un libro de Citatorios
- II. Un libro de constancias de hechos
- III. Un libro donde se inscriban las personas que acuden a la asesoría del Oficial

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las Oficialías Calificadoras llevarán los siguientes libros;

- I. Un Libro de Citatorios
- II. Un libro de Arrestados
- III. Un Libro de multas o sanción administrativa
- IV. Un libro de Constancia de hechos
- V. Un libro de remisiones al Ministerio Público o Consejo Tutelar

Siendo responsables de los libros y documentos que existan en las Oficialías los Secretarios y cuando por disposición de la ley o del Oficial, deban de entregar alguno de ellos a otro servidor público, recabarán la constancia correspondiente.

**Artículo 15.-** Las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías-Calificadoras laborarán todos los días y horas del año, teniendo turnos de 24 por 24 horas.

### **TITULO III DE LOS PROCEDIMIENTOS ANTE LAS OFICIALÍAS MEDIADORAS-CONCILIADORAS**

#### **CAPITULO I DE LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN**

**Artículo 16.-** El Oficial Mediador- Conciliador, a petición de parte, iniciará el procedimiento conciliatorio, escuchando la queja o inconformidad del ciudadano.

**Artículo 17.-** Una vez enterado de la controversia el Oficial Mediador-Conciliador, a petición de parte podrá enviar una cita a la persona que este ocasionando alguna dificultad para el esclarecimiento del problema y así estar en posibilidad de resolverlo, solo en los asuntos que sean de su competencia.

**Artículo 18.-** El citatorio girado podrá ser entregado por la parte interesada o a través del Notificador adscrito a la Oficialía, Jefe de Manzana, Consejo de Participación Ciudadana o la Policía Municipal, debiendo procurar que el problema no se incremente.

**Artículo 19.-** El Secretario deberá anotar en el libro correspondiente, el nombre del citado, fecha de la Audiencia Conciliatoria, hora y número de citatorio.

**Artículo 20.-** Si la parte requerida no comparece al primer llamado, se le enviará una segunda cita, si no se presentará, por último se girará la tercera, con apercibimiento de que en caso de no comparecer se levantará constancia de incumplimiento, reservándole los derechos a la parte interesada para que los haga valer en la vía y forma que corresponda.

**Artículo 21.-** Si la parte requerida comparece y él requeriente no asista a la audiencia, se le informará quien lo cita y el motivo del citatorio de manera general, haciéndole del conocimiento si quiere esperar una cita posterior o se reserva sus derechos haciendo constar la presencia en el citatorio recibido.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Artículo 22.-** Si comparecen las partes, se llevará acabo la audiencia conciliatoria de la siguiente manera:

- I. Previa identificación de la parte requerida se le hará saber quien lo requiere y el motivo del citatorio, protestando a ambas partes se conduzcan con verdad y respeto, además de indicarles que puede estar presente persona de su confianza pero no podrá intervenir en la misma.
- II. Tomar el uso de la palabra la persona que requiere, para después dársele al citado y así sucesivamente, hasta la conclusión de la audiencia, donde el Oficial Conciliador analizará las versiones de las dos partes, debiendo actuar con equidad y parcialidad para que;
- III. De esta forma, los exhorte a la conciliación de intereses, dando soluciones al conflicto presentado y si estas son aceptadas por las partes, se redactará el acuerdo al que lleguen.
- IV. La partes podrán solicitar al Oficial Conciliador se establezca una sanción administrativa para el caso de incumplimiento, toda vez que el acta, debe de entenderse como el convenio en las que las partes se comprometen a cumplir las disposiciones en ella asentada. Así solicitar la expedición de la certificación de hechos de las actuaciones que se realizaron.
- V. Para el caso de que las partes no lleguen a un arreglo conciliatorio se dejara constancia en el libro correspondiente, dejando a salvo sus derechos, para que procedan en la vía y forma que corresponda.

## **CAPITULO II DE LA PRESENTACIÓN DE INFRACTORES ANTE LAS OFICIALÍAS CALIFICADORAS**

**Artículo 23.-** Cuando ante el Oficial Calificador se expongan hechos que pudieran constituirse en faltas administrativas y existan elementos probatorios necesarios, citará al presunto infractor, para tratar de avenir a las partes involucradas y en su caso levantar la acta administrativa correspondiente. Pero si el hecho constituye la comisión de un delito se remitirá al Ministerio Público

**Artículo 24.-** Se entenderá que el infractor es sorprendido en falta flagrante, cuando el policia municipal este en el momento de cometer la infracción o cuando inmediatamente después de ejecutada está, sea materialmente perseguido y aprehendido por la autoridad o por cualquier persona a la que le consten los hechos.

**Artículo 25.-** Cuando los Agentes de la Policía Municipal en servicio, conozcan de la comisión de una falta flagrante, ejecutarán la detención del infractor y lo presentarán inmediatamente ante el Oficial Conciliador, haciendo constar por escrito la presentación del infractor señalando; día y hora de la presentación, nombre y unidad de policia, nombre, domicilio y edad del presentado, artículo infringido y las evidencias en caso de existir.

**Artículo 26.-** Radicado el asunto ante el Oficial Conciliador y Calificador, procederá a informar al presunto infractor el derecho que tiene a comunicarse con personas que lo asistan y defiendan.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Artículo 27.-** 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 28.-** Cuando el presunto infractor se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, solicitará el Oficial Calificador al Médico adscrito practique un examen en el que pueda certificar el estado del presunto infractor y señale el plazo probable de recuperación, para poder iniciar el procedimiento, debiendo ubicar a la persona en la sección que corresponda.

**Artículo 29.-** 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 30.-** Cuando el infractor padezca alguna enfermedad mental a consideración del Médico adscrito, 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 sector salud que deba intervenir a fin de que proporcione la ayuda asistencial que se requiera en cada caso.

**Artículo 31.-** En caso de que el presunto infractor sea extranjero, una vez presentado ante el Oficial Calificador, deberá de 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 32.-** El Oficial Calificador, podrá proceder al inicio del procedimiento en materia de faltas al Bando Municipal, el cual se substanciará en una sola audiencia, levantando acta pormenorizada de las actuaciones, firmándola quienes en ella intervienen.

**Artículo 33.-** La audiencia iniciará con la declaración del Policía Municipal que hubiese practicado el aseguramiento y presentación, quien deberá justificar la necesidad de la misma, si no lo hiciera, incurrirá en responsabilidad en términos de las leyes aplicables al caso.

**Artículo 34.-** A continuación recibirá los elementos de prueba tendientes a acreditar la responsabilidad del presunto infractor.

**Artículo 35.-** Inmediatamente después el Oficial Calificador solicitará al presunto infractor su intervención para que manifieste lo que a su derecho convenga por sí o por medio de su defensor, aportando en su caso los elementos de prueba que estime convenientes para su defensa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Artículo 36.-** Si fuera necesaria la presentación de testigos o pruebas según su naturaleza, el Oficial 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 desahogará al momento para su calificación.

**Artículo 37.-** Si el supuesto infractor no asistiere a la audiencia señalada, para el desahogo de sus pruebas en caso de ser necesario, el Oficial Calificador asentará la rebeldía en que incurre el supuesto infractor, dejando constancia para el efecto de notificar la resolución que se dicte, dejando a salvo los derechos para proceder de acuerdo a los reglamentos municipales.

**Artículo 38.-** 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 Calificador. Así como para el supuesto infractor.

**Artículo 39.-** Si después de iniciada la audiencia el presunto infractor aceptará la responsabilidad en la comisión de la falta imputada, tal y como se le atribuye, el Oficial Calificador dictará de inmediato su resolución. Si no acepta los cargos se continuará con el procedimiento en términos de ley y de este Reglamento.

**Artículo 40.-** El Oficial Calificador dará vista al Agente del Ministerio Público, de hechos que en su concepto puedan constituir delito y que aparezcan en el desarrollo de la audiencia.

**Artículo 41.-** Concluida la audiencia, el Oficial Calificador de inmediato valorará las pruebas presentadas expresará si el presunto infractor, es o no responsable de la falta que se le imputa y la sanción que en su caso proceda, debiendo fundar y motivar su determinación. Además de considerar la naturaleza del infractor, las consecuencias individuales y sociales de la falta, sus antecedentes, así como las condiciones en que se hubiere cometido y las circunstancias personales del infractor y sus antecedentes.

**Artículo 42.-** Emitida la resolución el Oficial Calificador la notificará personalmente, si hay flagrancia y por escrito en su caso contrario, tanto el presunto infractor como al quejoso si lo hubiera.

**Artículo 43.-** Si el presunto infractor resulta no ser responsable de la falta imputada, el Oficial Calificador resolverá que no hay sanción que imponer y ordenará su libertad inmediata. Si resulta responsable, al notificar la resolución, el Oficial le informará que podrá elegir entre cubrir la multa o por el arresto que le corresponda.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPITULO II DEL PROCEDIMIENTO PARA LA PRESENTACIÓN DE MENORES INFRACTORES**

**Artículo 44.-** Si el presunto infractor fuera menor de edad, se ordenará de inmediato su remisión al Consejo Tutelar, en los términos dispuestos por la ley. En tanto se presenta al Consejo Tutelar de este será ubicado en arca abierta de espera. Debiendo de citar inmediatamente a los padres o tutores, en término no mayor de 24 horas.

**Artículo 45.-** El menor infractor podrá en todo momento tener comunicación con el padre o tutor y a falta de estos con el Procurador del Sistema Municipal DIF.

**Artículo 46.-** El Oficial Calificador amonestarán a los padres o tutores en presencia del menor, para que adopten las medidas necesarias con el objeto de evitar las infracciones y para el caso de reincidencia será presentado a la Preceptoría Juvenil por conducto de trabajadores sociales o por quien designe el funcionario ante quien se hizo la remisión.

**Artículo 47.-** En ningún caso se alojara a menores en lugares destinados a la detención, reclusión o arresto de mayores de edad.

## **CAPITULO III DE LA CALIFICACIÓN Y DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS**

**Artículo 48.-** Las audiencias ante el Oficial Calificador deberán por ser procedimientos verbales, públicas o privadas, según sea el caso, se deberá realizar en forma rápida y expedita sin mas formalidades que las establecidas en este Reglamento.

**Artículo 49.-** Corresponde a los Oficiales Calificadores sancionar las faltas por las infracciones contenidas en este reglamento, en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio correspondiente y demás disposiciones legales aplicables de observancia general que emita el Ayuntamiento, sin perjuicio de las penas que corresponda cuando sean constitutivas de delitos, las que únicamente consistirán en amonestación, multa o arresto hasta por treinta y seis horas

**Artículo 50.-** Para efectos del artículo anterior se entenderá como.

- I. Amonestación; la reconvención pública o privada que se haga al infractor
- II. Multa; es la cantidad en dinero que el infractor enterará a la Tesorería Municipal
- III. Arresto; Es la privación de la libertad por un termino hasta de treinta y seis horas que se cumplirán en locales diferentes de los destinados a la detención de indicados en procedimientos penales y los de reclusión de procesados y sentenciados, debiendo estar separados los lugares de arresto de varones y de mujeres.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Artículo 51.-** Para la determinación y calificación de la infracción el Oficial Calificador considerará la gravedad de la infracción, imponiendo la sanción que corresponda a la falta o infracción que se haya cometido, la inobservancia de este dispositivo dará lugar a la destitución del elemento respectivo.

**Artículo 52.-** 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, las que se señalan en el Capítulo respectivo, en los lugares de uso común y de acceso al público.

**Artículo 53.-** Las sanciones administrativas serán aplicables sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que con motivo de los mismos hechos de que se trate hayan incurrido los infractores.

**Artículo 54.-** Al imponerse cualquiera de las sanciones administrativas, el Oficial Calificador apercibirá al infractor para que no reincida haciéndole saber las consecuencias legales y sociales de su conducta.

**Artículo 55.-** Cuando las acciones y omisiones ocasionen daños o perjuicios que deban reclamarse por la vía civil, el Oficial Calificador impondrá las sanciones administrativas que corresponda, pero procurará, interviniendo de oficio, conciliatoriamente, obtener la reparación de los daños y perjuicios causados. Si este satisface de inmediatamente o se asegura conveniente su reparación, dicho funcionario lo tomará en cuenta a favor del infractor para los fines de la individualización de la sanción administrativa. Si hay conciliación respecto a la reparación de daños se dejarán a salvo los derechos del ofendido para que los haga valer ante la autoridad competente, expidiendo las constancias que resulten de las diligencias practicadas que puedan servirle como documento base de la acción, a solicitud del propio ofendido.

**Artículo 56.-** El importe de la multa será de uno a cien 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.

**Artículo 57.-** 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 pertinentes con objeto de evitar infracciones.

**Artículo 58.-** En el caso en que los infractores sean sancionados con arresto este se computará en el área destinada para tal efecto; estableciéndose para este supuesto, un área para hombres y otra para mujeres, debiéndole permitir las visitas que se estimen necesarias.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### TITULO IV DE FALTAS Y SANCIONES

**Artículo 59.-** Constituye una infracción la acción u omisión individual o colectiva en lugar público, que alteren el orden público, afecten la seguridad o ponga en peligro la integridad física o moral de las personas o las instituciones.

**Artículo 60.-** Son faltas al presente reglamento:

- I. Impedir o estorbar el uso de la vía pública
- II. Adoptar actividades antisociales
- III. Causar alteración al orden público en la vía pública y áreas de uso común
- IV. Orinar o defecar en cualquier lugar público y áreas de uso común
- V. Practicar habitualmente la mendicidad previa certificación médica de buena salud y sean menores de 50 años
- VI. Desnudarse o presentarse desnudo en público
- VII. Hacer falsas llamadas a los servicios de policía, bomberos, establecimientos médicos o asistenciales
- VIII. Tratar de manera violenta, o desconsiderada a los ancianos, desvalidos y niños
- IX. Permitir que transiten animales peligrosos en la vía pública, sin tomar las medidas de seguridad pertinentes
- X. Permitir que sus animales defequen en la vía pública
- XI. Permitir a menores de edad el acceso a los lugares en los que expresamente le este prohibido
- XII. Dañar, podar o cortar árboles, sin el permiso de la autoridad competente
- XIII. Maltratar ensuciar, pintar con graffiti y en general con cualquier tipo de pintura o hacer uso indebido de las fachadas de edificios o bienes públicos de particulares, estatuas, monumentos, arbotantes, casetas telefónicas y en general todos lo bienes de uso común
- XIV. Introducirse a los lugares o zonas de acceso prohibido sin la autorización correspondiente
- XV. Ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública o lugares públicos no autorizados para ello o en los lugares en donde este 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. Fumar dentro de las salas de espectáculos o en cualquier lugar público, donde expresamente se establezca la prohibición de hacerlo
- XVII. Producir ruidos por cualquier medio que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas o vecinos
- XVIII. Organizar bailes en la vía pública sin permiso de la autoridad competente
- XIX. Tirar basura en la vía o lugares públicos o en predios no construidos
- XX. 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
- XXI. Reunirse en pandilla para realizar conductas antisociales
- XXII. Consumir en público o en vía o lugares públicos estupefacientes

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- XXIII. 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
- XXIV. Cortar flores y/o arrancar plantas o arbustos, o parte de estos, cuando fuesen de propiedad municipal
- XXV. Arrojar en la vía pública animales muertos o desechos y sustancias tóxicas peligrosas o que despidan olores desagradables
- XXVI. Detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o elevar globos que usen fuego, sin permiso de la autoridad competente
- XXVII. Desviar o retener las corrientes de agua de los manantiales, ríos fuentes, acueductos, tuberías y tanques o únacos de almacenamiento en perjuicio de terceros
- XXVIII. Utilizar indebidamente las tomas de agua o hidratantes públicos o desperdiciar el líquido en el lavado de automóviles en banquetas o en la vía pública
- XXIX. Practicar el comercio, prestar servicios o presentar espectáculos en la vía pública, sin el permiso correspondiente de la autoridad competente
- XXX. Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos con precios superiores a los permitidos por las autoridades competentes
- XXXI. Alterar el orden arrojar líquidos o cualquier objeto, prender fuego o provocar alardados en los espectáculos o a la entrada en ellos
- XXXII. No obedecer o resistirse a las ordenes que la autoridad dicte con motivo de sus funciones
- XXXIII. Proferir en publico exclamación que ofendan la dignidad de los servidores públicos

**Artículo 61.-** No se consideran como falta, para los fines de este reglamento, el legítimo ejercicio de los derechos de reunión, expresión y petición en los terminos establecidos por la Constitución Federal, en la Constitución del Estado y en los demás ordenamientos aplicables.

**Artículo 62.-** Invariablemente, al imponer cualesquiera de las sanciones administrativas, el Oficial Calificador apercibirá al infractor para que no reincida haciéndole saber las consecuencias legales y sociales de su conducta.

**Artículo 63.-** Si el infractor es menor de edad se le apercibirá, en presencia del padre o tutor o responsable del mismo. En caso de reincidir, el menor será presentado inmediatamente al Consejo Tutelar por conducto de trabajadores sociales o por quien designé el funcionario ante quien se hizo la remisión. En ningún caso se alojara a menores en lugares destinados a la detención, reclusión o arresto de mayores de edad.

**Artículo 64.-** Cuando las acciones y omisiones ocasionen daños o perjuicios que deban reclamarse por la vía civil, el Oficial Calificador 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 tomara en cuenta a favor del infractor para los fines de la individualización de la sanción administrativa o de la conmutación de la misma. Si hay conciliación respecto a la reparación de daños se dejara a salvo los

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

derechos del ofendido para que los haga valer ante el Tribunal competente, expidiendo las constancias que resulten de las diligencias practicadas que pueden servirle como documento base de la acción, a solicitud del propio ofendido.

**Artículo 65.-** El Oficial Calificador determinará la sanción aplicable en cada caso concreto, tomando en cuenta para el ejercicio de su función, la naturaleza de la infracción, las consecuencias individuales y sociales de la falta, las condiciones en que se hubiere cometido y las circunstancias personales del infractor y sus antecedentes.

**Artículo 66.-** Se sancionará con multa por el equivalente de 1 a 15 días de salario mínimo vigente en la zona metropolitana o arresto de 12 a 18 horas, las faltas comprendidas de la fracción I a la X del Artículo 60 de este Reglamento. Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador no asalariado, se aplicará una multa equivalente a un día de salario mínimo vigente en la zona metropolitana.

**Artículo 67.-** Se sancionará con multa por el equivalente de 15 a 30 días de salario mínimo vigente en la zona metropolitana o arresto de 18 a 24 horas, las faltas comprendidas de la Fracción XI a la XX del Artículo 60 de este Reglamento. Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador no asalariado, se aplicará una multa equivalente a un día de salario mínimo vigente en la zona metropolitana.

**Artículo 68.-** Se sancionará con multa por el equivalente de 15 a 30 días de salario mínimo vigente en la zona metropolitana o arresto de 18 a 24 horas, las faltas comprendidas de la Fracción XX a la XXXIII del Artículo 60 de este Reglamento. Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador no asalariado, se aplicará una multa equivalente a un día de salario mínimo vigente en la zona metropolitana.

**Artículo 69.-** 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 en objeto de evitar infracciones.

**Artículo 70.-** Cuando con una misma conducta el infractor viole varias disposiciones o con diversas conductas transgreda varios preceptos, se le podrán acumular las sanciones pecuniarias aplicables, sin exceder los máximos que este Bando señala.

**Artículo 71.-** En el caso en que los infractores sean sancionados con arresto este se compurgará en el área destinada para tal efecto, estableciéndose para este supuesto, un área para hombres y otra para mujeres. Queda terminantemente prohibida la incomunicación del detenido, debiéndose permitir visitas que se estimen necesarias. La infracción a este dispositivo dará lugar a la destitución del servidor público respectivo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **TITULO V DE LA VIGILANCIA Y SUPERVISIÓN**

**Artículo 72.-** La vigilancia y supervisión sobre los Oficiales Conciliadores y Calificadores recae en el Presidente Municipal de la entidad en conjunto con el Síndico Municipal de ese Municipio, por lo que podrán hacer visitas a las Oficinas supervisando el trabajo y el desempeño de las funciones de ese funcionario.

**Artículo 73.-** Los Oficiales deberán rendir informe trimestral de sus actividades, al Presidente y Síndicos Municipales ante el Cabildo, debiendo supervisar con anterioridad a dicho informe que no exista queja alguna ante la Contraloría Interna así como en Derechos Humanos relativa a la exralimitación o abuso de autoridad que viole las garantías de los individuos consagradas en nuestra Ley Suprema y en caso de existir deberá responder a la responsabilidad que se le imputa y si existen elementos que hagan prueba plena de la responsabilidad se le destituirá del cargo que desempeña.

## **TITULO VI DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD**

**Artículo 74.-** Los actos o acuerdos de las autoridades municipales podrán ser impugnados por los particulares interesados por medio del recurso que establece el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

## **TRANSITORIOS**

**ARTICULO PRIMERO.-** Publíquese el presente reglamento en la Gaceta Municipal y Periódicos de mayor circulación dentro de esta Municipalidad.

**ARTICULO SEGUNDO.-** El presente Bando entrará en vigor el día siguiente de su aprobación.

**ARTICULO TERCERO.-** Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN** 106

### 5.3.- CONCLUSIONES

Consideramos, que en la actualidad en el Municipio Mexicano, la justicia en ese ámbito es mínima y no se le ha dado un carácter importante, siendo que la Conciliación es la función primordial de la Institución creada por la propia Ley Orgánica Municipal en el Estado de México, denominada Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras, son un instrumento que puede ser confiable y eficiente para resolver las diferencias entre los vecinos, evitando muchas de las veces la carga de trabajo en asuntos que por su condición pueden prevenirse y en la mayoría de los casos se resuelven mediante la Conciliación, por lo que es factible y necesaria la propuesta de reforma al Artículo 152 de ese mismo ordenamiento legal, consistente en acotar las funciones y forma de integración de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras en el Estado de México, obligando de esta forma a las autoridades a observar dichas disposiciones y normar las facultades que expresamente les concedan las leyes, debiendo fundar y motivar las resoluciones que afecten intereses de los particulares, ya que derivado del estudio e investigación realizada en el presente trabajo, resultó que en los Municipios importantes y con mayor población no establecen reglamento alguno que determine su organización y funcionamiento, y toda vez que es real la problemática en ese órgano administrativo municipal, es necesario fortalecer mediante la reforma a la Ley Orgánica Municipal, con la finalidad y propósito dotar a los municipios de cambios o procesos que demandan los tiempos actuales.

Buscando de esta manera, el acercamiento directo sin intermediarios con los ciudadanos, con la intención de evitar el desgaste jurídico pero sobre todo ahorro en tiempo y dinero de las partes, protegiendo los intereses de los desprotegidos por la condición que les ha tocado vivir, además de crear espacios donde todos los ciudadanos puedan aspirar, según aptitudes, evitando a todas luces el gasto innecesario de la ciudadanía, creando confianza en las instituciones municipales y así revitalizar la relación Estado sociedad.

En este contexto, también se propone un Reglamento aplicable a esta institución, que puede ser considerado una opción para los Municipios en el Estado de México, reglamento que contempla la propuesta de reforma al artículo citado, además de los procedimientos que a consideración nuestra deben de observar los Titulares de esas Oficialías, tales como las Audiencias de Conciliación, de la Presentación de infractores, de la Calificación y determinación de las sanciones por faltas administrativas y de la vigilancia y supervisión.

Así pues, para el fortalecimiento del Municipio se requiere de una nueva mentalidad ajena al unilateral e irrazonable autoritarismo, que cree tener las soluciones para todo, sin tenerlas o poseerlas en realidad, siendo un paso muy necesario la reforma que se realizó a los artículos 148, 149 y 150 de la Ley Orgánica, implementando un método pacífico para resolver conflictos desde el gobierno municipal, redimensionando el papel de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, transformándolas en Oficialías Calificadoras, que tendrán bajo su responsabilidad calificar faltas administrativas de corte municipal; y las Oficialías Conciliadoras, que tendrían la responsabilidad de mediar y conciliar conflictos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo"  
Editorial Porrúa, 1ª. Edición. México, 1973.
2. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Derecho Administrativo"  
Editorial Porrúa, Edición 11ª, México, 1993.
3. ÁLVAREZ GENDIN, SABINO. "Manual de Derecho Administrativo Español"  
Editorial Bosch, Barcelona, 1954.
4. ARZATE GUMERCINDO DE. "El Municipalismo y Regionalismo"  
Editorial instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1984
5. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano"  
Editorial Porrúa. 8ª. Edición. México, 1991
6. CARMONA ROMAY, ADRIANO. "Notas sobre la autonomía municipal"  
Editorial Librería Martí. La Habana, Cuba. 1950
7. COLIN, MARIO. "El Municipio Libre."  
Edición del Gobierno del Estado de México, 1978.
8. DE PINA VARA, RAFAEL. "Diccionario de Derecho"  
Editorial Porrúa, México, 1996
9. ESCRICHE, JOAQUIN. "Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia". T. I  
Editorial. Norbajocalifornia, Ensenada, B.C, 1974
10. FIX ZAMÚDIO, HÉCTOR. "Posibilidades de Innovación Institucional en las Entidades Federativas" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.  
Editorial Porrúa, México, 1983
11. GARCÍA OVIEDO, CARLOS. "Derecho Administrativo" T. I  
Editorial EISA. México, 1968
12. GAMEZ TORRUCO, JOSÉ. "Federalismo y Municipalismo".  
Editorial Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal  
México, 1983.
13. HERNÁNDEZ GAONA, PEDRO E. "Derecho Municipal"  
Editorial UNAM, México 1991
14. HERNÁNDEZ, ANTONIO MA. "Derecho Municipal"  
Editorial De Palma, Buenos Aires, 1971.

---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 
15. IGLESIAS, JUAN. "Derecho Romano"  
Editorial Ariel, 1ª. Edición. México. 1979
  16. MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. "Derecho Constitucional Mexicano"  
Editorial Instituto de Capacitación Política del PRI, México, 1982
  17. MARIENHOFF, MIGUEL S. "Tratado de Derecho Administrativo"  
Editorial Perrot, Buenos Aires, 1970.
  18. MARTINIS, DANIEL HUGO. "El Municipio Contemporáneo"  
Editorial Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1987.
  19. OCHOA CAMPOS, MOISÉS. "El Municipio "  
Editorial Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera y Municipal  
De Banobras, Colección de Cultura Municipal, México, 1981
  20. OCHOA CAMPOS, MOISÉS. "La reforma Municipal"  
Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1979
  21. POSADA, ADOLFO. "El régimen Municipal de la Ciudad Moderna",  
Editorial Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1927
  22. QUINTANA ROLDAN, CARLOS. "Derecho Municipal"  
Editorial Porrúa, 5ª. Edición. México, 2003
  23. RENDÓN HUERTA, TERESITA. "Derecho Municipal"  
Editorial Porrúa, México, 1985
  24. ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. "El Municipio."  
Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1987.
  25. SERRA ROJAS, ANDRÉS. "Derecho Administrativo"  
Editorial Porrúa, México, 1992.
  26. SELECCIONES READER'S DIGEST, "Diccionario Enciclopédico" T. C-D  
Editorial Selecciones Reader's Digest, México. 1984
  27. TENA RAMÍREZ, FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano"  
Editorial Porrúa, 34ª. Edición, México, 2003.
  28. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO. "Diccionario Jurídico Mexicano"  
Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1983
  29. HERNÁNDEZ, RODOLFO Y RODRÍGUEZ OBREGÓN, JOSÉ A. "Municipio"  
Editorial Instituto de la Administración Pública del Estado de Querétaro A.C  
Querétaro, Qro. 1997
- 

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

**LEGISLACIÓN CONSULTADA**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
3. Ley Orgánica Municipal para el Estado de México
4. Ley de Responsabilidades Públicas del Estado y Municipios
5. Constitución de Brasil, 1988
6. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, 1972

**OTROS TEXTOS**

1. Bandos Municipales y Reglamentos de Seguridad Pública de los Municipios de Cuautitlan, Cuautitlan Izcalli, Coacalco, Tultitlán, Tlalnepantla y Ecatepec
2. Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del D.F.

TESIS CON  
TALLER DE ORIGEN