



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL BANDO
MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO
DEL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO,
ESTADO DE MÉXICO CON RELACIÓN A LAS
AUTORIDADES AUXILIARES PARA UNA
ADECUADA REGULACIÓN DE SUS FUNCIONES.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
AMELIA ANGELES ESCOBAR.**

**ASESOR
LIC. JOSÉ ANTONIO SOBERANES MENDOZA.**

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO, 2005.

m. 345476



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
LINAM a digitalizar en formato electrónico e imprimir
contenidos de mi trabajo, o sus derivados.
Nombre: Anaelia Angeles Escobar

FECHA: 16 de marzo de 2005

FIRMA: 

*A mis padres y hermanos
Por el gran apoyo incondicional
Que me han brindado durante toda mi vida.*

*A Roberto
Por su amor, motivación, impulso e insistencia.*

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO, ESTADO DE MÉXICO CON RELACIÓN A LAS AUTORIDADES AUXILIARES PARA UNA ADECUADA REGULACIÓN DE SUS FUNCIONES.

INTRODUCCIÓN.	1
----------------------	----------

**CAPÍTULO 1
EL MUNICIPIO, ANTECEDENTES Y GENERALIDADES.**

1.1 CONCEPTO.	1
1.2 BREVES ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.	3
1.2.1 La época prehispánica.	3
1.2.2 La época colonial.	5
1.2.3 El Municipio durante la Independencia.	8
1.2.4 Época actual.	17
1.3 ELEMENTOS BÁSICOS DEL MUNICIPIO.	18
1.4 MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO.	19
1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	19
1.4.2 La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	30
1.4.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	32
1.4.4 Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Valle de Chalco.	34
1.5 TIPOS DE MUNICIPIOS.	36

**CAPÍTULO 2
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.**

2.1 AUTORIDADES MUNICIPALES.	42
-------------------------------------	-----------

2.1.1	El Ayuntamiento.	42
2.1.2	Integración y Organización del Ayuntamiento.	44
2.1.2.1	El Presidente Municipal.	48
2.1.2.2	Los Regidores.	50
2.1.2.3	El Síndico.	51
2.1.2.4	El Secretario.	53
2.1.2.5	El Tesorero.	55
2.1.3	Funciones del Ayuntamiento.	59
2.2	AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES.	66

CAPÍTULO 3 EL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO.

3.1	ORIGEN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO.	82
3.2	ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	87
3.3	MARCO JURÍDICO.	90
3.4	LAS AUTORIDADES AUXILIARES EN EL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO.	91
3.4.1	Denominación y designación.	92
3.4.2	Funciones.	99
3.4.3	Problemática actual a la que se enfrentan.	102
3.5	PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA ACTUAL A LA QUE SE ENFRENTAN.	106
3.6	VENTAJAS DE LA PROPUESTA.	114
	CONCLUSIONES.	116
	BIBLIOGRAFÍA.	119

INTRODUCCIÓN.

La estructura administrativa básica de organización municipal, para la operatividad del Ayuntamiento, está formada por el Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero, cuya presencia es esencial dentro del gobierno de cualquier municipio, todos estos, en conjunto con las unidades, departamentos o direcciones con los que cuenta el ayuntamiento conforman la estructura de la administración pública municipal, pero nos encontramos con que no se consideran a las autoridades auxiliares del municipio de Valle de Chalco como parte de la estructura administrativa del mismo, aunque realizan actividades en colaboración con las autoridades municipales no han sido contempladas como parte del organigrama del municipio.

Las actividades de las autoridades auxiliares en Valle de Chalco no son valoradas por la mayoría de las personas, ni por el propio Ayuntamiento, hasta que se encuentran ante un problema por el que tienen que acudir a ellas para solucionarlo, además de éste, se enfrentan a otros problemas como el de los recursos, principalmente el económico; mantienen una relación de subordinación con las autoridades municipales y no de coordinación como debería ser, en los ordenamientos jurídicos no se determinan claramente sus atribuciones y son electos por una simpatía de la población, pero carecen de preparación para desempeñar el cargo, aunado esto a que existe una gran desconfianza de la comunidad generada tras muchos años de malos manejos y engaños de algunas autoridades y también la comodidad en la que se posiciona la población para que se le proporcionen los servicios sin tener alguna participación para ello.

Pese a lo anterior, las autoridades auxiliares constituyen un elemento básico para el funcionamiento eficaz del municipio ya que son el punto de intermediación entre éste y la población, es decir, son auxiliares tanto del Ayuntamiento como de la comunidad, son los primeros sabedores de la situación y problemática a que se enfrenta la sociedad, identificando así las necesidades de la misma y, al mismo

tiempo, son la instancia más próxima para resolver conflictos y gestionar mejoras para la localidad.

Por lo señalado, y dada la importancia que revisten las autoridades auxiliares, considerando que son muy extensos sus espacios de trabajo, las posibilidades de su intervención en el desarrollo local y su importante papel en la resolución de los conflictos que se presentan en la comunidad, fue preciso emprender un estudio integral sobre las mismas, para así poder proponer cambios favorables al respecto, que tiendan a corregir los defectos que actualmente se advierten en este aspecto, como son: la denominación de los cargos que desempeñan como "honoríficos" y su regulación dentro del Bando Municipal de Policía y buen Gobierno de Valle de Chalco, esta situación es el principal motivo que me llevó a realizar este trabajo aunado a que siendo residente del Municipio de Valle de Chalco fue más perceptible esta situación.

Para la realización de esta investigación se utilizó el método deductivo, que va de lo general a lo particular, llevando a cabo un desarrollo de conceptos y deducciones partiendo de los antecedentes del objeto de estudio para ubicar el verdadero problema, de esta forma se pensó dividir la presente investigación en tres capítulos:

En el capítulo uno, titulado "El Municipio, antecedentes y generalidades" se analizó el origen y generalidades del municipio abordando principalmente su concepto, los antecedentes que ha tenido en México, elementos y marco jurídico del mismo para culminarlo con la tipología municipal.

En el capítulo dos denominado "La administración pública municipal" se aborda lo relativo a la administración pública municipal abarcando tanto a las autoridades municipales como a las autoridades auxiliares de una forma genérica.

Finalmente, en el capítulo tres "El municipio de Valle de Chalco" se emprendió la investigación sobre el municipio de Valle de Chalco y las autoridades auxiliares en el mismo, haciendo referencia a la situación actual y real de las autoridades auxiliares en Valle de Chalco y el fortalecimiento que se le debe dar a las mismas así como la propuesta de las medidas que deben adoptarse para desaparecer o aminorar la problemática a la que se enfrentan las mismas.

En concreto, se procuró abarcar los temas necesarios para un estudio completo sobre las autoridades auxiliares en el Municipio de Valle de Chalco, con el fin de tener una situación más clara de la situación real que aqueja a esta figura de la administración municipal de dicho municipio.

CAPÍTULO 1 EL MUNICIPIO, ANTECEDENTES Y GENERALIDADES.

1.1 CONCEPTO.

La palabra MUNICIPIO, como lo manifiesta Reynaldo Robles Martínez, Proviene del *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación. *Municipium* es el conjunto de los obligados a pagar el tributo y así nace la idea de *communis*, o sea, quien pertenece con los otros a un municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las *munus, munare* o finalmente municipio,¹ el concepto jurídico de municipio surge por primera vez en Roma donde los pueblos sometidos tenían el derecho de autogobernarse a cambio del cual debían pagar cierto tributo.

Asimismo manifiesta que "El Municipio mexicano es 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", "el municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformada por una asociación de vecindad asentada en él, la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federal".² esto es que los municipios son libres y tienen un gobierno propio, son un nivel de gobierno, aunque estén sujetos a los ordenamientos legales estatales y federales, es decir que no deben contravenir estos.

Por otra parte, Eduardo López Sosa, señala como concepto del Municipio el siguiente: "El municipio mexicano es la entidad jurídica, integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno llamado ayuntamiento."³

¹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*, 5ª ed., Porrúa, México, 2002, p. 26.

² *Ibid.*, p. 31 y 73.

³ LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*, 2ª ed., UAEM, México, 1999, p. 35.

De igual manera otros autores definen al municipio de la siguiente manera: para Juan Ugarte Cortés "El municipio es una comunidad básica, o sea un asentamiento primario y fundamental de seres humanos. Aparece como un efecto y consecuencia de la sociabilidad del ser humano. Es la asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad económica para realizar la satisfacción de sus intereses comunes, a través de los órganos políticos propios".⁴

Según Eduardo López Sosa "El municipio mexicano es la entidad jurídica integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno".⁵

Y Teresita Rendón define al municipio como "La entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines".⁶

Así, a partir del análisis realizado, la comparación y reflexión de las definiciones que dan los diversos autores del municipio, y ya que la mayoría coincide en algunos puntos al definirlo, basándose principalmente en alguno de los elementos que lo conforman, en su mayoría destacan al municipio como institución jurídica; se puede decir que el municipio es una institución con personalidad jurídica propia y que constituye uno de los tres niveles de gobierno y que se conforma de una población establecida en un determinado territorio y que es gobernada por un ayuntamiento conformado por un presidente municipal, el número de regidores que establezca la ley orgánica municipal de cada entidad federativa y un síndico.

⁴ UGARTE CORTÉS, Juan, La Reforma Municipal, Porrúa, México, 1985, p. 132.

⁵ LÓPEZ SOSA, Eduardo, Ob. Cit., p. 30.

⁶ RENDÓN HUERTA, Teresita, Derecho Municipal, Porrúa, México, 1985, p. 13.

1.2 BREVES ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

Aunque tenemos que los primeros orígenes del municipio, como institución encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se encuentran en Roma donde se le otorga algunas libertades para gobernarse, lo que le convenía al Imperio ya que así les otorgaba un régimen de autonomía, dicha organización se fue preparando por el Senado a través de embajadas que imponían políticas y soluciones a los pueblos, hablando directamente con la población, y cuyo ordenamiento regulador era la Ley Julia Municipalis. Llegando después a América con la conquista de este continente, matizada con algunas instituciones de origen germano como el *conventus publicus visinorum*, dando así origen a los cabildos abiertos; en este trabajo se hará hincapié a los antecedentes del municipio en México.

1.2.1 La época prehispánica.

Tenemos como antecedente más remoto del municipio en nuestro país a los *calpullis*, que consistían en grupos de familias emparentadas entre sí por lazos de consanguinidad y que se dedicaba a la explotación de la tierra, cada *calpulli* tenía su propio dios y su propio gobierno. El *calpulli* constituía un tipo de clan de carácter agrario ya que sus integrantes estaban íntimamente relacionados con la tierra, por lo que se considera que el *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente ya que las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia, constituyendo así una institución de convivencia y de organización económica y productiva.

Los *calpullis* estaban relacionados entre sí a través de sus clanes, los cuales integraban la tribu, dichos clanes formaban la comunidad, es decir, constituían la célula de la sociedad de esa época.

La forma de gobierno en el calpulli fue constituida por la alianza que se dio entre las familias y quedaba establecido en el consejo integrado por los jefes de las familias, llamado también consejo de ancianos.

Los calpullis, administrativamente organizados, contaban con las siguientes figuras:

a) El Teachcauh, era el pariente mayor y de más significativo rango. Administraba el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del calpulli, el producto de sus tierras, cuidaba de la conservación del orden, de que se impartiese justicia y del culto de sus dioses y antepasados.

b) El Tecuhtli, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes en el Tepochcalliy, dirigía las tropas en caso de guerra cayendo en él el honor de llevar en las acciones de guerra la sagrada insignia del linaje.

c) Los tequitlatos, dirigían los trabajos comunales.

d) Los calpizques, recaudaban los tributos.

e) Los tlacuilos, eran los cronistas de la época, es decir los escribanos o pintores de jeroglíficos que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos.

f) Los Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del calpulli, principalmente encargados de conservar la seguridad psicológica.

Esta forma de organización era muy semejante a la de los municipios actuales ya que consiste en una organización comunal donde quienes la integraban compartían cierto tipo de necesidades, costumbres, el propio territorio y existía entre ellos una diaria convivencia social, además contaban con su propio sistema de gobierno.

1.2.2 La época colonial.

La colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal. Con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519 por Hernán Cortés, donde se le otorgaron los cargos de Capitán General y Justicia Mayor para que representara los intereses de la Corona Española. En ese entonces los Municipios fueron prácticamente la única representación del pueblo a través de los Alcaldes Ordinarios que eran o fueron siempre designados por elección popular, pero los oficios consejiles eran subastados al mejor postor para acrecentar la riqueza de la Corona.

En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o consejo municipal.

El 10 de julio de 1519 se estableció la Carta constitutiva del Primer Municipio en México, en el que hubo dos alcaldes, tres regidores y un alguacil y procurador general; un escribano de ayuntamiento y algunos ministros inferiores, quienes asumieron sus cargos otorgándole a ese Municipio el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz en memoria del oro que había en esa tierra y por haber llegado a él el viernes de la Cruz.

En la época Colonial se constituyeron dos tipos de municipios, el español que estaba compuesto por españoles o por españoles e indios y los municipios de indios que se componían sólo de éstos que no reconocían como suyas a las autoridades de los españoles por tal razón se nombraron dirigentes de la misma especie que en el municipio español (alcaldes, regidores y escribano) y nombraron a éstos de los antiguos dirigentes de las clases dominantes, pero era de igual manera para servir a los españoles y a la conquista, sólo en algunas cosas eran de

apoyo a su propia comunidad, mismos que con el paso del tiempo fueron desplazados nombrándose en su lugar ya no a indios sino a españoles.

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como:

- A.- Recaudar y entregar los tributos a los españoles.
- B.- Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.
- C.- Cooperar en el proceso de evangelización.

Además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos).

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas. El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

Los españoles iban dominando cada vez más tierras mediante sus conquistas, en las que fundaban municipios cuya administración fue organizada bajo las "Ordenanzas de Cortés" de 1524 y 1525. Fue así como a través de la fundación de municipios mediante la Conquista española se fue colonizando la Nueva España y como antecedentes jurídicos de esto, tenemos las Ordenanzas de Cortés las cuales detallaron los principios mínimos fundamentales de la organización política y social de los municipios, mismas que se convirtieron en los actuales bandos municipales de policía y buen gobierno. Tales ordenanzas establecían lo siguiente:

- En cada Villa deberían existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal respectivamente, cuatro regidores, un procurador y un escribano.
- Los nombramientos debían hacerse el primero 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; la hortaliza, el pan y el pescado se debían vender, precisamente en la plaza pública.
- Los domingos y fiestas de guardar todos los vecinos debían acudir a misa.
- Mientras se celebraba la misa no debía haber tienda abierta.
- El consejo era el único facultado para dotar tierras para labor, ganado o solar.
- Los dueños de ganado debían tener fierro para marcar el ganado y registrarlo ante el escribano de la villa.
- Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente.
- El alguacil mayor tenía derecho de asistir al cabildo con voz y voto.⁷

También existieron las Ordenanzas de Población de Felipe II de 1576 en la que se instituyeron los consejos municipales, ayuntamientos o cabildos como forma de gobierno. Las personas que ocupaban los cargos del ayuntamiento eran electas directamente por la población pero posteriormente estos cargos se transmitían mediante la venta al mejor postor para, como ya se mencionó, acrecentar la riqueza de la Corona.

El municipio que se trasplanta de España recoge 3 corrientes que son: la visigótica, con el concilium; la romana con el régimen edilicio; y la árabe con la figura del alcalde.

⁷ Cfr. MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal en México, 2ª ed., INAP, BANOBRAS, México, 1992, p. 80.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada división antigua, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas capitulaciones reales.

Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.

Durante casi todo el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación.

1.2.3 El Municipio durante la Independencia.

La Constitución de Cádiz de 1812 fue el primer ordenamiento en reglamentar al municipio, su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España. Con la cual se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera, organizando las jefaturas políticas o prefecturas, quedando posteriormente de éstas un nefasto recuerdo histórico por haber sido un instrumento directo del tiránico control del ayuntamiento durante el porfiriato; esta

Constitución reguló al municipio dentro de sus artículos 309 al 323, considerando al ayuntamiento como un órgano de gobierno local, de los que se transcriben los conducentes:

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

Artículo 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no tengan y en que convenga que haya, no pudiendo dejar de verle en los que por si o en su comarca lleguen a mil almas, también se le señalará término correspondiente.

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

Artículo 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos en donde haya dos; si hubiera sólo uno se mudará todos los años.

Artículo 316.- El que hubiera ejercido cualquiera de éstos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Artículo 317.- Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de 25

años, con 5 a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener éstos empleados.

Artículo 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

PRIMERO.- La policía de salubridad y comodidad.

SEGUNDO.- Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y 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 beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

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

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

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

NOVENO.- Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuando le sea útil y beneficios".⁸

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente México, la institución de los jefes políticos, actuando éstos durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

⁸ SANDOVAL FORERO, Eduardo. El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI. UAEM, Toluca, 1993. p. 106-108.

Posteriormente la Constitución centralista de 1823 hace referencia al régimen municipal y el 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

En las bases constitucionales de la República Mexicana de 1835 se señaló como facultades de las juntas departamentales las económico-municipales y ya para 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos. Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, estableciéndose en la Ley Sexta, que reguló tal división del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos:

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

Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes y síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que

puedan exceder: los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

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

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

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos de común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos de la recaudación e inversión de los propios arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria, comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Artículo 26.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en los mismos casos las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o los jueces respectivos y velar por la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Artículo 30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son consejiles, no se podrán

renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador en caso de reelección."⁹

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México y fue por Decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

En la Constitución de 1857 se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular.

En el artículo 72 se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

Esta la Constitución de 1857 al igual que la de 1824, registra la subsistencia del municipio en forma muy general, pero no lo reglamenta, quedando ésto a cargo de la legislatura local estableciendo en sus artículos 31, 36 y 72 lo siguiente:

"Artículo 31.- Es obligación de los mexicanos:

... II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y Municipios en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 8ª ed., Porrúa, México, 1998. p. 568.

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste”.

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los consejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del consejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

Durante el Porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana, en este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado. La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

Después, en 1914 se prepararon cinco proyectos de decreto de adición al Plan de Guadalupe, relativos a la problemática de los municipios; entre éstos, el de la Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre, constituyendo este precedente constitucional inmediato del artículo 115 Constitucional actual.

Y es hasta 1916 que el Congreso Constituyente presenta el proyecto del artículo 115 abordando la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los Estados y de los municipios.

Fue hasta la publicación de la Constitución de 1917 en la que se reconoció la autonomía política municipal y se reconoce al municipio como la base de la división territorial de los Estados, estableciendo la inexistencia de autoridades intermedias entre este y el estado, otorgándole una autonomía financiera al facultarlo para la administración de su hacienda municipal, El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

- I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos.

1.2.4 Época actual.

En 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 Constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

- a) Facultad a los Congresos de los Estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- b) Existencia de regidores de representación proporcional.
- c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los Estados.
- d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- i) Determinación de los servicios públicos.

En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 Constitucional.

En la décima reforma realizada al numeral de referencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se reconoce al municipio como uno de los niveles de gobierno y como atribución del Ayuntamiento la de gobernar, dándose así la descentralización política de este respecto del régimen federal, pero

manteniéndose la centralización económica, lo cual general que el desarrollo de los ayuntamientos sea casi imperceptible.

Actualmente los municipios mexicanos en general; cuya diversidad, complejidad, características y problemática los caracteriza; constituyen una comunidad política que defiende los intereses legítimos de cada colectividad, que va mejorando la eficacia social, aunque actualmente la escasa economía con que cuentan hacen que su autonomía y libertad se vean reducidas, no permitiéndoles ser un verdadero instrumento para el desarrollo de la sociedad.

1.3 ELEMENTOS BÁSICOS DEL MUNICIPIO.

- a) **POBLACIÓN.** Es el primer elemento del municipio y lo constituye la comunidad integrada por un grupo de personas que tienen la misma finalidad de satisfacer sus necesidades a través de los servicios públicos. Viven dentro de una determinada demarcación territorial y llevan a cabo, entre sí, relaciones sociales, económicas y culturales, es sobre esta comunidad que recaen las acciones del gobierno.

- b) **TERRITORIO.** Es el elemento que le da forma al municipio y lo constituye la circunscripción territorial o la localidad domiciliaria del mismo, es la base material del municipio en donde se efectúan las actividades de la población y del gobierno.

- c) **GOBIERNO.** Principales órganos que constituyen su ayuntamiento, dándole vida jurídica al municipio como institución, sin que exista autoridad intermedia entre éste y el gobierno estatal.

No obstante que son éstos los tres elementos fundamentales que conforman el municipio, se pueden mencionar también:

- d) INTERÉS COMUNAL. Se refiere a la satisfacción de los intereses comunes de esta asociación de personas, es el factor de la vecindad,
- e) CAPACIDAD ECONÓMICA. Es el elemento económico necesario para cubrir los intereses de la población.

Así pues, el origen del municipio se da, como lo menciona Julián Salazar Medina, fundamentalmente en una formación social en la que concurren: "una asociación de personas radicadas en una circunscripción territorial, que tenga entre sus componentes relaciones de carácter vecinal y que satisfaga sus intereses comunes a través de órganos político administrativos propios".¹⁰

1.4 MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO.

1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce al municipio como órgano de gobierno y se le faculta para gobernar y administrar otorgándole plena autonomía tanto administrativa como política y financiera, además de personalidad jurídica propia, con el fin de que lleve a cabo una correcta administración que conlleve a un buen desarrollo municipal, se establece al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, mismo que forma un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

Se establece la prohibición para que haya autoridades intermedias entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado, esto por el antecedente que constituye la existencia de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los ayuntamiento y tenían amplias facultades con respecto a éstos últimos, los cuales impedían o

¹⁰ SALAZAR MEDINA, Julian, Elementos Básicos de la Administración Pública Municipal, 2ª ed., UAEM, INAP, Estado de México, 1992, p. 29.

interrumpían la comunicación directa que podía haber entre ambos niveles de gobierno.

Se dispone que los municipios tendrán a su cargo proporcionar y administrar los servicios públicos, revelando la posibilidad, en este sentido de una actuación individualizada por parte del municipio o conjunta entre éste y el Estado.

También se faculta a los Ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, debiendo respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: no pueden estar en oposición a la Constitución Federal ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; en todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las legislaturas de los Estados; y deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios. Por consiguiente, tal facultad no corresponde originalmente a los ayuntamientos, sino que la tienen derivada, esto es que su desempeño debe someterse a las bases normativas que establezcan las legislaturas de las entidades federativas.

Asimismo, se desprende de este numeral, que los municipios están facultados para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, esto entre otras cosas. Dicho artículo señala literalmente lo siguiente:

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

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el numero de regidores y síndicos que la ley determine. la competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado.

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

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designaran de entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

A) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

B) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;

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

D) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

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

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

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

- A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- B) Alumbrado publico;
- C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- D) Mercados y centrales de abasto;
- E) Panteones;
- F) Rastro;
- G) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- H) Seguridad publica, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y transito; y
- I) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les

correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas, así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

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

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

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

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

B) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, sólo estarán exentos los bienes de dominio publico de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades Paraestatales o por particulares, bajo cualquier titulo, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto publico.

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

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

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

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

- A) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- B) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- C) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- D) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- E) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- F) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- G) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- H) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
- I) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

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

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente, aquella acatará las ordenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

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

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. DEROGADA.

X. DEROGADA.¹¹

Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los Estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Siendo la Ley Orgánica Municipal expedida por la legislatura de cada Estado, la que regula las potestades administrativa y judicial de éstos.

Debido, seguramente a que el municipio tiene suprimida su potestad legislativa, disminuida y subordinada la judicial y sólo se presenta ante los ojos de la comunidad con su potestad administrativa, responsable fundamentalmente de la administración y gestión de los servicios públicos, es que se ve en él una forma de organización administrativa descentralizada por región o territorial.

Por otra parte, en lo referente a la autonomía económica del municipio, éste sólo ha recibido ayudas, estímulos o participaciones por designio de la autoridad federal, pero lo cierto es que hasta la fecha, los municipios no han logrado alcanzar el dominio de sus propias fuentes de ingresos, aunque el actual texto del artículo 115 Constitucional establezca las bases firmes para consolidar auténtica y realmente la autonomía hacendaria del municipio frente a los gobiernos de los Estados y la Federación.

El vigente artículo 115 constitucional ha despojado a los gobiernos de los Estados de algunas atribuciones que tenían con respecto a los municipios, pero en la realidad, ante la falta de recursos materiales y económicos así como de experiencia administrativa que presentan muchos de los municipios de nuestro país han resultado incapaces de asumir esas responsabilidades, confiando nuevamente dichas atribuciones a los gobiernos estatales, celebrando convenios en los que el municipio sacrifica su competencia propia a favor del Estado.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera encontramos que los municipios se encuentran todavía supeditados a las disposiciones que establecen tanto la Federación como los Estados y no logran alcanzar todavía su verdadera autonomía económica y por lo tanto su libertad política.

1.4.2 La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales para que éstas contengan las normas correspondientes a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas, propias de cada una de las entidades federativas.

Se hace referencia a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ya que más adelante se estudiará al municipio de Valle de Chalco mismo que forma parte de esta entidad, la cual en su artículo 7 establece que de conformidad con lo establecido en el artículo 115 constitucional general vigente, el estado reconoce como base de su división territorial y de su organización administrativa el municipio libre. El artículo 8 señala que la Ley Orgánica determinará el número de municipios a que se refiere el artículo anterior y, finalmente dedica el libro tercero de su contenido a la organización política de los municipios al establecer lo siguiente:

Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado, es el municipio libre. Las facultades que la constitución de la república y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

Artículo 113.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.

Artículo 114.- Los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas validas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a cada formula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia.

El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, sino por justa causa que calificará el ayuntamiento ante el que se presentara la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

Artículo 115.- En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni este por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Artículo 116.- Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de esta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. duraran en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el periodo inmediato siguiente.

Artículo 117.- Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará presidente municipal, y con varios miembros mas llamados síndicos y regidores, cuyo numero se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la ley orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

1.4.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Además de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el ordenamiento principal de carácter estatal en materia municipal es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que norma los principios establecidos en el artículo 115 de la Constitución Federal. Regula y organiza el funcionamiento de los municipios, su contenido atiende en términos generales los siguientes aspectos:

- Caracterización política del municipio;
- Organización territorial;
- La integración, instalación, funcionamiento y atribuciones de los ayuntamientos;
- Atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana; disposiciones referentes a la protección y defensa de los ciudadanos y sus derechos (seguridad pública, protección civil, derechos humanos, así como el recurso administrativo de inconformidad);
- La administración municipal, su radio de competencia y fines;
- La reglamentación municipal;
- Responsabilidad de los servidores públicos municipales.

Resulta de gran importancia esta Ley, ya que en ella se define como esta integrado el Municipio y cómo cada Ayuntamiento, quienes son las autoridades Municipales sus atribuciones y facultades correspondientes, así como sus obligaciones, al respecto dispone lo siguiente:

Artículo 1º.- Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

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

Artículo 2.- Las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

Artículo 3.- Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 4.- La creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado.

El artículo 16 establece que los ayuntamientos se renovarán cada tres años y la integración de los mismos y el artículo 31 considera las atribuciones que les corresponde ejercer a los ayuntamientos.

En los artículos 48 a 55 señala las atribuciones que le corresponden al Presidente Municipal, a los Síndicos y a los Regidores y en su artículo 57 establece las funciones de las autoridades auxiliares, lo cual se analizará más adelante.

1.4.4 Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Valle de Chalco.

Bando, en su acepción gramatical y jurídica significa "anuncio público de una cosa: edicto, mandato o ley que se publica solemnemente."¹²

Es el documento reglamentario más frecuente e importante y constituye un reglamento de carácter general, que incluye las principales normas que regulan la vida municipal, representa para el ayuntamiento un instrumento fundamental de gobierno municipal. Contiene una serie de disposiciones administrativas que deben ser observadas por los habitantes del municipio y dispone cuales órganos político administrativos son los encargados de vigilar que se cumpla con lo establecido en el mismo.

Es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como sus competencias de autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

En el se señala a las autoridades, funcionarios, autoridades auxiliares y órganos de colaboración que integran el gobierno y la administración municipal.

¹² REYNOSO SOTO, Selene Rosa María, Manual Básico de la Administración Pública Municipal, 3ª ed., INAP, México, 2000, p. 12.

El artículo 162 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México contempla los aspectos que regula el bando municipal, siendo los siguientes:

- Nombre y escudo del municipio;
- Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- Población del municipio;
- Gobierno municipal, autoridades, organismos auxiliares del ayuntamiento;
- Servicios públicos municipales;
- Desarrollo económico y bienestar social; protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
- Infracciones, sanciones y recursos;
- Las demás que se estimen necesarias.

En el caso concreto, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del municipio de Valle de Chalco establece lo siguiente:

Artículo 1.- Las disposiciones del presente Bando, Reglamentos, Declaratorias y Acuerdos de carácter general que expida el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, serán obligatorias para las autoridades, servidores públicos, vecinos, habitantes y transeúntes. Su aplicación e interpretación corresponderá a las autoridades municipales, quienes tienen la obligación de vigilar su cumplimiento e imponer a los infractores las sanciones que les correspondan.

Artículo 2.- El presente Bando tiene por objeto determinar las bases de la división territorial, de la organización política y administrativa, de los derechos y deberes de los integrantes de la población, de las atribuciones de los servidores públicos municipales, del desarrollo económico y social del Municipio, y de las infracciones y

sanciones a que se hagan acreedorés las personas que contravengan las disposiciones del presente Bando, Reglamentos y demás ordenamientos municipales.

Artículo 3.- El Municipio de Valle de Chalco Solidaridad, forma parte de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de México; tiene personalidad Jurídica propia y se rige conforme a las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Federal, los demás ordenamientos Federales aplicables; la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, las leyes Estatales que le reconocen atribuciones, la Ley Orgánica Municipal, el presente Bando, Reglamentos municipales y demás disposiciones de carácter general que expida el Ayuntamiento.

En el ámbito municipal, además del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno se cuenta con los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expida el ayuntamiento, mismas que deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial del Municipio o en el Diario Oficial del Estado, así como en uno de los de mayor circulación, lo que será certificado por el secretario del ayuntamiento.

1.5 TIPOS DE MUNICIPIOS.

Los municipios en nuestro país se dividen en cuatro tipos: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. Para identificar el tipo de municipio ante el que nos encontramos es necesario tomar en cuenta varios aspectos del mismo como son, su tamaño, el número de habitantes con que cuentan, sus características físicas y de desarrollo urbano, el tipo de problemáticas a las que se enfrentan, actividades económicas que se desarrollan, además del presupuesto de ingresos y egresos bajo el cual trabajan y el número de habitantes con el que cuentan. Es necesario

mencionar que se ha tomado como referencia o ejemplo algunos municipios que pertenecen al Estado de México, así tenemos que:

Son municipios rurales.

Aquellos que carecen de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, su estructura administrativa es sumamente sencilla, pues sólo está formada por el presidente municipal, el secretario del ayuntamiento y el tesorero. Se considera que su población llega hasta la cantidad de 25,000 habitantes, misma que se encuentra dividida en comunidades dispersas cuyas principales actividades económicas radican en la agricultura, ganadería, pesca, minería y artesanía, por lo que su tasa de crecimiento es pequeña encontrándose limitados en cuanto a recursos económicos y financieros, lo que da como resultado que su funcionamiento administrativo sea poco eficaz y que se presenten severas deficiencias en los niveles de bienestar social.

En muchos de ellos prevalece una marcada tendencia migratoria hacia las ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos, como ejemplos de éstos se puede mencionar a los municipios de Matinalco, Zumpahuacán, Zacualpan, Mexicaltzingo, Zacazonapan, Juchitepec, Almoloya de Alquisiras, Almoloya del Río, Ozumba, Amanalco, Polotitlan, Apaxco, Rayón, San Juan la Isla, Atizapán, San Martín de las Pirámides, San Mateo Atenco e Isidro Fabela.

Son municipios semiurbanos.

Cuentan con densidades de población baja y media que va de 25,000 hasta 100,000 habitantes que se agrupan en pequeños y medianos poblados o núcleos en los que prevalecen actividades productivas mixtas relacionadas con los sectores de la economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, siendo las

principales actividades la agropecuaria, forestal y pesquera en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; también cuentan con una cabecera municipal que presenta características urbanas. Al contar con un mayor número de población su estructura administrativa se vuelve más compleja ya que las demandas de servicios son mayores y se ejerce más presión para que se lleven a cabo por lo que se requiere de más unidades administrativas, pero también presentan carencias de infraestructura y equipamiento así como de recursos financieros y administrativos. Cuentan con las escuelas necesarias a nivel básico, técnico y ocasionalmente bachillerato, también cuentan con centros de salud y mercados medianos y tianguis en las principales localidades. Se pueden mencionar como ejemplos de municipios semiurbanos los siguientes: Villa del Carbón, Ocoyoacac, Zumpahuacán, Morelos, Xonacatlan, Melchor Ocampo, Villa Victoria, Lerma, Villa Guerrero, Acambay, Acolman, Aculco, Ocuilan, El Oro, Otumba, Oztolotepec, Amatepec, Amecameca, Atenco, Atlacomulco, Coyotepec, Teotihuacán, Tlaimanaco y Valle de Bravo.

Son municipios Urbanos.

Este tipo de municipios se caracteriza porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son industriales, comerciales, la prestación de servicios y ocasionalmente la agricultura y la ganadería; son espacios urbanos que cuentan con la infraestructura necesaria para disponer de los servicios públicos básicos así como equipamiento (de salud, educativo, etc.) como agua potable, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la cabecera municipal y en algunas comunidades, pero en su mayoría carecen de ellos y de otros como rastros, vigilancia, transporte público y parques, suficientes para satisfacer las necesidades de la población. Su estructura municipal es aún más compleja en comparación con los anteriores tipos de municipios por lo que requieren de un mayor número de unidades administrativas para la creación, prestación, operación y mantenimiento de dichos servicios.

Estos municipios son receptores de migrantes que proceden del medio rural tras la búsqueda de mejores oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida para sus familias. Alcanzan una población de más de 100,000 y hasta 500,000 habitantes y entre éstos encontramos los municipios de Cuautitlan Izcalli, Nicolás Romero, Valle de Chalco, Zumpango, Zinacantepec, Metepec, Almoloya de Juárez, La Paz, San Felipe del Progreso, Atizapan de Zaragoza, Chalco, Chimalhuacán, Texcoco e Ixtapaluca.

Son municipios metropolitanos.

Este tipo de municipios se encuentran conurbados o periféricos a una ciudad central que forma parte de una zona metropolitana, conformando la actividad económica de la población principalmente en la grande y mediana industria y de servicios, su estructura administrativa es más compleja y de mayores dimensiones por lo que requieren de mayor financiamiento económico para la eficaz prestación de los servicios públicos y para la actividad de las unidades administrativas que se encargan de administrar dichos servicios. Cuentan con niveles educativos desde el preescolar hasta las universidades y tecnológicos así como con centros de salud, hospitales, grandes mercados y tianguis.

Presentan una población superior a 700,000 habitantes con un alto índice de migración proveniente de la ciudad central, que los expulsa por la vía de encarecimiento y el déficit de viviendas populares. Geográficamente conforman vecindad con las capitales o las principales ciudades de los Estados, lo cual exige una coordinación entre diferentes instituciones e instancias de los gobiernos municipales.

Entre éstos se encuentran los municipios de Nezahualcóyotl, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz y Ecatepec, entre otros.¹³

¹³ Información tomada de la página de Internet www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico del Sistema Nacional para el Desarrollo Municipal y MARTÍNEZ CABANA, Gustavo, Ob. Cit., p. 145-148.

De la anterior clasificación se desprende que para muchos municipios rurales en que viven comunidades indígenas, las funciones de gobierno y de desarrollo de vida de la comunidad no se apegan estrictamente a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución General, lo cual también ocurre con los municipios semiurbanos que por hallarse en una situación de transición asumen sólo algunas funciones de las que les corresponden, al contrario de lo que pasa con los municipios urbanos de mayor tamaño y metropolitanos, los cuales asumen tales funciones pero a mayor nivel, por ejemplo, en lo referente a la vivienda popular o servicios públicos como el transporte.

CAPÍTULO 2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

Administración pública municipal, "Es el conjunto de dependencias y entidades paramunicipales que llevan a cabo funciones específicas para dar cumplimiento a los fines del gobierno municipal, entre las cuales encontramos como principales a la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal y la Hacienda municipal."¹⁴

Es decir, en conjunto con las unidades, departamentos o direcciones con los que cuenta el Ayuntamiento, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal y la Hacienda Municipal conforman la estructura de la administración pública municipal.

En todos los municipios el Ayuntamiento es el que se encarga de la política y la administración pública, pero es en el Presidente Municipal en quien recae la responsabilidad de que ésta se lleve a cabo de una manera correcta y es auxiliado por las distintas unidades, departamentos o direcciones, en quienes el presidente municipal delega responsabilidades de distinta naturaleza a cada una y que son encabezadas por un funcionario público municipal nombrado por el mismo ayuntamiento, cuya función debe ser la prestación de los servicios públicos a la población del municipio para desarrollo del mismo (que se encargan de atender las necesidades de la población que forma un municipio). La administración pública de cada municipio es diferente de acuerdo a las problemáticas a que se enfrente y pudiendo así contar con la cantidad de dichas unidades, departamentos o direcciones que estime necesarias para poder llevar a cabo las obligaciones que como gobierno municipal se tienen.

La estructura administrativa básica de organización municipal, para la operatividad del Ayuntamiento, está formada por el Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero, cuya presencia es esencial dentro del gobierno de cualquier municipio, todos estos, en conjunto con las unidades, departamentos o

¹⁴ MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo, Ob. Cit., p. 110.

direcciones con los que cuenta el Ayuntamiento conforman la estructura de la administración pública municipal centralizada.

2.1 AUTORIDADES MUNICIPALES.

Son autoridades municipales todos los integrantes del ayuntamiento (presidente municipal, síndico procurador y regidores) tanto en pleno como en ejercicio individual de sus actividades, quienes son designadas por la población a través de elecciones populares, éstas, para el mejor desempeño de sus actividades administrativas, son apoyadas por funcionarios municipales, los cuales no son electos por la población, sino que los designa el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, con el fin de que realicen tareas propias de la administración municipal, éstos pueden ser: Director de Ecología, Director de Servicios Públicos Municipales, Director de Comunicaciones y Transportes, Director del DIF Municipal, etc.

2.1.1 El Ayuntamiento.

"La palabra Ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica y significa reunión o congregación de personas. Etimológicamente proviene del latín *audiuntum*, supino de *audiungere*, que significa unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo *ayuntar*, que significa juntar. Así un Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo."¹⁵

En México, los ayuntamientos datan de la dominación española, eran también llamados cabildos y fungían como elemental y singular gobierno de los pueblos. Según Gustavo Martínez Cabañas el ayuntamiento "Es el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado deliberante, de elección popular encargado de la administración del municipio e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos procuradores y el número de regidores que indique

¹⁵ REYNOSO SOTO, Selene Rosa María. Ob. Cit., p. 15 y 18.

la Ley Orgánica municipal de cada entidad federativa¹⁶. Los ayuntamientos siempre serán integrados por un presidente municipal pero el número de regidores será de acuerdo al número de habitantes que haya en ese municipio.

Es el máximo órgano del gobierno municipal, es la autoridad más inmediata cercana al pueblo, adquiere el nombre de cabildo cuando actúa como órgano colegiado y está formado por el presidente municipal, el síndico y los regidores, quienes, en el Estado de México, duran en sus funciones tres años, según lo que establece el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y su integración será de acuerdo al número de habitantes que haya en cada municipio, además las autoridades que lo conforman no podrán ser reelectas para el periodo próximo inmediato.

Es una institución reconocida legalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las Constituciones de los Estados y cuyas funciones se establecen en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa, funciona en forma de reuniones donde ejerce su autoridad, decide, acuerda sobre asuntos colectivos llamadas sesiones de cabildo, donde se encarga al presidente municipal que ejecute los acuerdos tomados en ellas. Está integrado, como cuerpo de representación popular, por un presidente municipal, el número de regidores que determinen las leyes estatales y un síndico o síndicos, de acuerdo a lo que determinen las leyes orgánicas locales, mismos que son electos por voto popular directo.

Muchas veces se emplean como sinónimos Municipio y Ayuntamiento, sin embargo existe entre ellos una clara diferencia, el Municipio es la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar y el Ayuntamiento es el órgano colegiado que se instituye como autoridad política y representativa del Municipio frente a los gobernados. El artículo 115 de la

¹⁶ Ibid., p. 110.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera al Ayuntamiento como una autoridad dentro del Municipio designada por sufragio electoral directo y compuesto por el presidente municipal, los regidores y los síndicos.

2.1.2 Integración y organización del Ayuntamiento.

En el artículo 16 de la Ley Orgánica del Estado de México, se establece que los Ayuntamientos se renovarían cada tres años y se integran de la siguiente forma:

El Ayuntamiento se integra por un presidente, un síndico y seis regidores electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional; cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150,000 habitantes.

Un presidente, un síndico y siete regidores electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150,000 y menos de 500,000 habitantes.

Un presidente, dos síndicos y nueve regidores electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500,000 y menos de un millón de habitantes.

Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan más de un millón de habitantes.

El Ayuntamiento, para el ejercicio de sus responsabilidades se organiza en un cabildo, que consiste en la reunión de los integrantes del propio ayuntamiento, el

cual, para el mejor desempeño de su trabajo funciona a través de sesiones y comisiones; las primeras son juntas o reuniones de los integrantes del ayuntamiento en las que se discuten y solucionan diversos asuntos del gobierno municipal y pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.

Ordinarias: se celebran de acuerdo a un calendario, mensualmente o de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado, a fin de que los miembros del ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo, y atiendan asuntos comunes al gobierno municipal.

Extraordinarias: Tienen lugar bajo la convocatoria hecha por el presidente municipal o por la mayoría de los miembros del ayuntamiento, con carácter urgente para tratar únicamente asuntos específicos.

Públicas: Se realizan, generalmente, en forma ordinaria y periódica.

Privadas: Se realizan cuando el asunto a tratar es de competencia exclusiva para el Ayuntamiento.

Las sesiones se deben llevar a cabo en el salón de cabildos, cuando se realicen en otros recintos para la celebración de actos solemnes de carácter cívico, el ayuntamiento deberá hacer la declaración previa del recinto oficial. Para que las sesiones de cabildo tengan validez se requiere que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que las presida el presidente municipal, que tiene voto de calidad en caso de que exista empate. Una vez al año el Ayuntamiento se constituye solemnemente en cabildo público a fin de que el presidente Municipal informe sobre la gestión y ejercicio del Ayuntamiento.

Los funcionarios municipales, por ejemplo el secretario y el tesorero, asisten a las sesiones de cabildo solamente para exponer los asuntos de su competencia, sin tener derecho a voto.

El Ayuntamiento se organiza también en comisiones formadas de entre los miembros del mismo para la atención de asuntos municipales cuya finalidad es la de coadyuvar en la elaboración del plan de desarrollo municipal y son responsables de estudiar, examinar y proponer al Ayuntamiento, los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como vigilar y reportarle los asuntos a su cargo y el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos dictados en cabildo.

Por otro lado, las comisiones tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal, éstos deben informar al presidente municipal a cerca de los problemas y asuntos que consideren deben ser turnados a las dependencias municipales para su trámite, seguimiento y solución correspondiente. Así tenemos, por ejemplo, que en Valle de Chalco existen las siguientes comisiones:

Contraloría
O.D.A.P.A.S.
Desarrollo Económico
Comunicaciones y Transportes
Desarrollo Social
Asistencia a la Mujer
Desarrollo Urbano
Servicios Públicos
Jóvenes
Educación
Industria y Comercio
Ecología
Salud¹⁷

¹⁷ Gaceta Municipal No. 1, Valle de Chalco Solidaridad, diciembre 2003, p. 12-15.

Además de las comisiones, el Ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administrativos estará en función del tipo de municipios, por ejemplo, en el municipio de Valle de Chalco, que por sus características constituye un municipio metropolitano se cuenta con:

Oficialía Mayor.

- Tesorería Municipal.
- Dirección de Comunicación Social.
- Dirección de Administración.
- Dirección de Planeación.

Secretaría de Desarrollo Social.

- Dirección de Convenio de Desarrollo Social.
- Dirección de Desarrollo Urbano.
- Dirección de Derechos Humanos.
- Dirección de Mujer y Asistencia Social.
- Dirección de Atención Ciudadana.
- Dirección de Atención a la Juventud.
- Dirección de Obras Públicas.
- Dirección de Salud.
- Dirección de Ecología.
- Dirección de Educación.
- Dirección de Deporte.
- Dirección de Casa de Cultura.
- Dirección de Atención a la Población Indígena.
- Dirección de Servicios Públicos.

Secretaría de Desarrollo Económico.

- Dirección de Industria, Comercio y Normatividad.
- Dirección de Desarrollo Económico.

Dirección de Comunicaciones y Transportes.

Registro Civil.

Contraloría Municipal.

Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.

O.D.A.P.A.S.¹⁸

Para el adecuado funcionamiento de las tareas de gobierno y administración es necesario establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Ayuntamiento y los servidores públicos que conforman el aparato público administrativo. Así, el presidente municipal dirigirá las tareas referentes a la administración pública municipal y los regidores y síndico efectuarán las tareas de vigilancia.

2.1.2.1 El Presidente Municipal.

Es la persona electa popularmente, que forma parte del Ayuntamiento, presidiéndolo y representándolo en los aspectos políticos y administrativos, constituye también el órgano ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento, es decir, es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el Ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

"El antecedente más directo de la figura del presidente municipal lo encontramos en el municipio español con los llamados caides o alcaldis (sic), agentes o enviados de los califas que gobernaron las ciudades y pueblos. En el siglo XIV los alcaldes fueron sustituidos en las ciudades importantes por corregidores de nombramiento real que presidían los cabildos y representaban la autoridad del Rey en el ámbito de su corregimiento.

¹⁸ Ibid., p. 18-25.

El 22 de abril de 1519, con motivo de la fundación del Municipio de la Villarrica de la Veracruz, primer municipio español en la Nueva España fueron designados como primeros alcaldes Alfonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo.”¹⁹

Actualmente en el artículo 115 de la Constitución Federal se establece la elección popular y directa de los presidentes municipales y su imposibilidad para reelegirse para el periodo próximo inmediato; la duración del cargo para presidente municipal la establecen las Constituciones locales y las Leyes Orgánicas Municipales, siendo actualmente, en todos los casos, de tres años.

Sus principales funciones son:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, La Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones del ayuntamiento.
- Realizar a nombre del ayuntamiento, todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.
- Informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.
- Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del ayuntamiento.
- Llevar a cabo un control sobre la aplicación y el ejercicio de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.
- Vigilar la aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo.
- Vigilar que la administración y prestación de los servicios públicos se lleve a cabo de la mejor manera y con apego a los reglamentos.

¹⁹ Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Profesional. DJ2K-2034.

- Aprobar la solicitud de permisos para el uso y aprovechamiento de las áreas públicas.
- Etcétera.

2.1.2.2 Los Regidores.

"Los Regidores, llamados también concejales, como este último vocablo lo indica, son representantes populares, electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante del Ayuntamiento, que constituye el órgano de gobierno municipal. También son considerados como órganos de gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del municipio frente a sus habitantes, a saber: el funcionamiento de los servicios públicos, tales como los mercados, el agua potable, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería y, en su caso, las suplencias del presidente municipal.

Este concepto, que deviene de la aplicación en la práctica de algunas leyes orgánicas de los municipios del país y de la forma en que se estructuran sus propias administraciones públicas, no dista mucho del concepto de los regidores en derecho indiano, en el cual el regidor tenía facultades ejecutivas muy importantes relacionadas con la administración de la ciudad entre las que según Bayle se contaban con policía, urbanismo, abastos, licencias, salud pública y todo cuanto concernía al haber temporal y espiritual de la ciudad."²⁰

En general, los regidores son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las comisiones de la administración pública municipal.

²⁰ Ibid., DJ2K-2195.

Sus principales funciones son:

- Asistir y proponer a las sesiones de cabildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales.
- Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que por su cargo le sean conferidas.
- Presidir y desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento informando a este de su resultado.
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.
- Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.
- Presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento a cerca del cumplimiento de sus tareas.
- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, cuando sean menores de treinta días, de acuerdo al orden de preferencia que el presidente determine.
- Citar a sesiones extraordinarias del ayuntamiento si no lo hace el presidente municipal.
- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.
- Las demás que le otorgue la Ley Orgánica correspondiente.

2.1.2.3 El Síndico.

"Del latín syndicus, que a su vez deriva del griego syndikós, abogado y representante de la ciudad, es el funcionario municipal electo popularmente, que responde ante el Ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales, de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y

la ley le otorguen, actúa como su asesor legal y en algunos casos como agente del Ministerio Público."²¹

Es el encargado de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en los que éste sea parte. También es el responsable de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal, todo ello en observancia a la Ley Orgánica Municipal y remitirlos a la Contraloría Mayor de Glosa del Congreso del Estado, constituye una figura de gran importancia en la organización político-administrativa municipal.

El artículo 115 de la Constitución Federal establece que el síndico es electo popularmente y que el periodo de duración de su cargo es de tres años sin que exista posibilidad de reelegirse para el periodo próximo inmediato.

Sus principales funciones son:

- Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales.
- Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio. Revisar y firmar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a la Contraloría Mayor de Glosa del Congreso del Estado.
- Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el Congreso local, así como los informes contables y financieros mensuales.
- Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.
- Asistir regular y puntualmente a las sesiones de cabildo y actos oficiales.
- Practicar a falta o en auxilio del ministerio público, las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.
- Comparecer y suscribir los contratos y demás actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio.

²¹ Ibid., DJ2K-2340.

2.1.2.4 El Secretario.

La Secretaría del Ayuntamiento es la dependencia o el órgano de la administración municipal encargada de realizar las funciones que le delegue el propio Ayuntamiento, mismas que consisten principalmente en dar fe de los actos del Ayuntamiento, atender y resolver los asuntos administrativos que le encomiende el Ayuntamiento, el manejo y cuidado del archivo general, el registro y control de personal, las adquisiciones de los recursos materiales, el control de activos propiedad del municipio; el titular de esa dependencia es el secretario, que será nombrado por el Ayuntamiento, conformando la secretaría municipal, órgano superior de la administración pública municipal, cuyas principales atribuciones son las de auxiliar al ayuntamiento y al presidente municipal.

El artículo 91 de la ley Orgánica Municipal del Estado de México contiene expresamente las atribuciones que le corresponden al secretario del Ayuntamiento, el cual establece lo que a continuación se transcribe:

Artículo 91.- Son atribuciones del Secretario del Ayuntamiento las siguientes:

- I. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y levantar las actas correspondientes;
- II. Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente;
- III. Dar cuenta de la primera sesión de cada mes, el número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes;

IV. Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;

V. Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros;

VI. Tener a su cargo el Archivo general del Ayuntamiento;

VII. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite;

VIII. Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;

IX. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y ordenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;

X. Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, a la brevedad, en un plazo no mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el Ayuntamiento;

XI. Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de bienes inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público, los de uso común y los propios;

XII. Integrar un sistema de información que contenga los datos de los aspectos socio-económicos básicos del municipio;

XIII. Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal;

XIV. Las demás que les confiera esta ley y las disposiciones aplicables.

De igual forma el artículo 92 del mismo ordenamiento señala los requisitos necesarios que se deben cubrir para ser secretario del ayuntamiento.

Artículo 92.- Para ser secretario del Ayuntamiento se requiere:

I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, haber concluido la educación secundaria; en los municipios que tengan más de 150 mil y hasta 500 mil habitantes, o que sean cabecera distrital, haber concluido la educación media superior; en los municipios de más de 500 mil habitantes y en el municipio sede de los poderes del Estado, haber concluido estudios de licenciatura;

II. Tener la capacidad para desempeñar el cargo, empleo o comisión públicos;

III. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos.

2.1.2.5 El Tesorero.

La tesorería municipal es la dependencia u órgano de la administración municipal que tiene bajo su cargo la recaudación de los ingresos que corresponden al municipio conforme lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales, el manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto

de egresos, programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del Ayuntamiento.

Por la importancia que tiene para el municipio el manejo y destino de sus recursos, es necesario que la Tesorería informe mensualmente al Ayuntamiento de los movimientos de ingresos y egresos, es decir, la Tesorería es la unidad responsable de la hacienda municipal y de cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal la cual debe estar a cargo de un tesorero municipal, designado por el Ayuntamiento. Al respecto la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece lo siguiente:

Artículo 93.- La tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.

Artículo 94.- El tesorero municipal, al tomar posesión de su cargo, recibirá la hacienda pública de acuerdo con las previsiones a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, y remitirá un ejemplar de dicha documentación al ayuntamiento, a la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo y al archivo de la tesorería.

Artículo 95.- Son atribuciones del Tesorero municipal:

I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables.

- III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracción a las disposiciones fiscales;
- IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios;
- V. Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables,
- VI. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;
- VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;
- VIII. Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que les correspondan en el ámbito de su competencia;
- IX. Proponer al Ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;
- X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen a favor de la hacienda municipal;
- XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;
- XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;

XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes;

XIV. Ministrarle a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa;

XV. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;

XVI. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;

XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento;

XVIII. Expedir las copias certificadas de los documentos a su cuidado solo por acuerdo expreso del ayuntamiento;

XIX. Las que le señalen las demás disposiciones aplicables y el ayuntamiento.

Asimismo señala los requisitos que se deben cubrir para ser tesorero municipal:

Artículo 96.- Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley:

I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de

las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año;

II. Caucionar el manejo de los fondos en términos de ley;

III. No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos;

IV. Cumplir con otros requisitos que señalen las leyes o acuerde el ayuntamiento.

2.1.3 Funciones del Ayuntamiento.

Las funciones, facultades y atribuciones del ayuntamiento se dividen en:

Sustantivas: Son las de servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales, es decir, todo aquello que se refiere a la gestión de los intereses comunes de la localidad.

Adjetivas: Son las de planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales, es decir, todo aquello que tiene que ver con la administración de los recursos de la municipalidad, en virtud de que el ayuntamiento es una persona moral capaz de adquirir, poseer, enajenar y celebrar actos civiles.

En las fracciones I, II, IV y VIII del artículo 115 Constitucional aparecen un conjunto de atribuciones que se otorgan a los ayuntamientos en su carácter de autoridad político-administrativa, de las que conviene mencionar en primer término la facultad de reglamentar las bases normativas que definan las legislaturas a través de la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y

disposiciones administrativas de observancia general. En segundo término, corresponde a los ayuntamientos lo relativo a la prestación de los servicios públicos, la atribución de aprobar los presupuestos de egresos del municipio, con base en sus ingresos disponibles, reservándose a las legislaturas de los Estados la aprobación de las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de sus cuentas públicas.

Por su parte el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala las siguientes funciones del Ayuntamiento como Órgano Colegiado:

Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

III. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado.

IV. Proponer, en su caso, a la legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados

para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta ley;

VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la legislatura del Estado;

VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

IX Bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos. La cual será autónoma en sus decisiones;

X. Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;

XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;

XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;

XV. Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

XVI. Acordar el destino y uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda y establecer las medidas apropiadas para su correcta aplicación;

Los Ayuntamientos al aprobar su presupuesto de egresos, deberán señalar la remuneración de todo tipo que corresponda a un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, determinada conforme a principios de racionalidad, austeridad, disciplina financiera, equidad, legalidad, igualdad y transparencia, sujetándose a lo dispuesto por el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables.

Las remuneraciones de todo tipo del presidente municipal, síndicos, regidores y servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores de la administración municipal, serán determinadas anualmente en el presupuesto de egresos correspondiente y se sujetarán a los lineamientos legales establecidos para todos los servidores públicos municipales.

XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;

XXII. Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;

XXIII. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;

XIV. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales ecológicas; convenir con otras autoridades el control y vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas;

planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

XXV. Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos;

XXVI. Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la legislatura del Estado;

XXVII. Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;

XXVIII. Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;

XXIX. Introducir métodos y procedimientos en la selección de desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;

XXX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;

XXXI. Formular programas de organización y participación social, que permita una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;

XXXII. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;

XXXIII. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;

XXXIV. Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;

XXXV. Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;

XXXVI. Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

XXXVII. Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;

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

XXXIX. Expedir el reglamento de las oficialías mediadoras-conciliadoras municipales;

XL. Las demás que señalen otras disposiciones legales.

2.2 AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES.

Por lo general los municipios se encuentran zonificados o divididos territorialmente en cabecera municipal; delegaciones, pueblos o rancherías y/o sectores y manzanas, en donde las acciones del Ayuntamiento se realizan a través de representantes del mismo que reciben el nombre de autoridades auxiliares.

Así pues, las autoridades auxiliares son representantes del ayuntamiento designados por elección popular, o en algunos casos son nombradas por las autoridades municipales y están encargadas de establecer un vínculo entre la población y las autoridades municipales, y son doblemente auxiliares ya que lo son tanto del ayuntamiento como de la población de su comunidad y la denominación que reciben puede variar, pueden ser delegados, agentes, comisarios, juntas municipales, etcétera. Sus facultades y atribuciones son parecidas a las que tiene el Ayuntamiento pero en su respectiva jurisdicción, en pequeño aunque muchas veces se encuentran limitadas por el mismo y sólo les atribuyen actividades que le convienen a este, éstas se encuentran establecidas en cada bando municipal de policía y buen gobierno. De esta manera tenemos que la división política administrativa del municipio se da en delegaciones, agencias o comisarías municipales.

Las acciones o actividades del Ayuntamiento se extienden en todo el territorio municipal a través de las autoridades auxiliares, actuando en cada localidad (colonia) como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento. El nombre que reciben las autoridades auxiliares varía de un Estado a otro, éstos pueden ser: comisarios municipales, presidentes de las juntas auxiliares, delegados municipales, jefes de las tenencias municipales, agentes municipales o jueces auxiliares; también varían sus funciones y su forma de elección lo cual se hace de acuerdo a lo que determinen las leyes orgánicas municipales y son diferentes los

apoyos que reciben del ayuntamiento, lo cual se puede observar en el estudio comparativo que para el efecto se presenta.²²

ESTADO	AUTORIDADES AUXILIARES	FUNCIONES	FORMAS DE ELECCIÓN	APOYOS DEL AYUNTAMIENTO
Aguascalientes	a) Delegados municipales urbanos b) Subdelegados en pueblos c) Comisionados en rancherías d) Jefes de demarcación e) Jefes de manzana	a) Mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos b) Funcionalidad de los servicios públicos c) Actualizar censo de población	Nombrados directamente por el ayuntamiento	
Campeche	a) Juntas municipales b) Comisarios municipales c) Agentes municipales d) Inspectores de cuartel e) Jefes de Manzana f) Consejos de colaboración municipal	a) Practicar las primeras diligencias penales y remitirlas al ministerio público b) Formar los presupuestos de egresos e ingresos de su sección c) nombrar secretario y tesorero d) Representar al ayuntamiento en su sección e) Asegurar el orden, tranquilidad y seguridad de los vecinos de acuerdo a los Bandos Municipales f) Aprender y remitir a los delincuentes requeridos por las	Las juntas municipales se eligen en planillas integradas por presidente, síndico y tres regidores justo con el ayuntamiento. Al igual que los Comisarios Municipales, los demás son designados y removidos directamente por el ayuntamiento	Los miembros de las juntas municipales cuentan con sueldos y partidas presupuestales para sus actividades.

²² DE LA CRUZ LÓPEZ, Luis, Manual de Autoridades Auxiliares. CESEM "Heriberto Jara", A. C., México, 1998 p.13, 16, 22 y 23.

		<p>autoridades</p> <p>g) corregir y evitar la embriaguez, el juego y la venta de licores sin permisos, así como reprimir los desordenes</p> <p>h) Dar cumplimiento a las leyes de educación primaria y registro civil.</p>		
Guerrero	<p>a) Delegados y subdelegados municipales.</p> <p>b) Comisarios municipales</p> <p>c) Centro microregional de servicios públicos</p>	<p>a) Presentar mensualmente a la Tesorería Municipal el estado de ingresos y egresos, incluidos cobros por prestación de servicios, aportaciones y colaboraciones de los vecinos.</p> <p>b) Prestar los servicios públicos del ayuntamiento.</p> <p>c) Actualizar el catastro y llevar el padrón de habitantes.</p> <p>d) Cuidar la seguridad pública y cumplir labores de protección civil y sanitaria.</p>	Los delegados son nombrados y designados por el ayuntamiento	
Michoacán	<p>a) Delegados y Subdelegados municipales</p> <p>b) Jefes de manzana y auxiliares</p>	<p>a) Dar aviso a autoridades por alteraciones del orden.</p> <p>b) Actualizar cada año el padrón de habitantes.</p>	Son electos por plebiscito.	Son remunerados por los ayuntamientos.

		c) Expedir certificados y cumplir disposiciones del registro civil.		
Tlaxcala	a) Presidentes auxiliares b) Subagentes municipales	a) Representar a los vecinos en el seno del ayuntamiento con carácter de Regidores del Pueblo, ejerciendo las mismas facultades de los demás regidores. b) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento en su circunscripción. c) Promover la participación y la cooperación de los vecinos en programas de beneficio comunitario.	Son electos por la población	Forman parte del ayuntamiento como Regidores del Pueblo.
Zacatecas	a) Delegados b) Subdelegados c) Jefes de sección d) Jefes de manzana	a) Hacer cumplir las leyes y reglamentos. b) Realizar las primeras diligencias como auxiliar del Ministerio Público. c) mantener el orden y seguridad de los vecinos.	Son electos por la población entre una terna presentada por el ayuntamiento	
Baja California	a) Consejos delegacionales b) Delegados y	a) Cuidar el orden y seguridad de los vecinos reportando	Nombrados y removidos libremente	Realizar reuniones periódicas

	<p>subdelegados municipales</p> <p>c) Jefes de sector</p>	<p>los casos que ameriten intervención policial.</p> <p>b) Vigilar el cumplimiento de disposiciones reglamentarias y promover el desarrollo integral.</p> <p>c) Actualizar el censo de población.</p>	<p>por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.</p>	<p>con las autoridades auxiliares para asesorarlos en sus funciones.</p>
Colima	<p>a) Comisarios municipales</p> <p>b) Juntas municipales</p> <p>c) Delegados municipales</p>	<p>a) Velar por el orden y tranquilidad de los vecinos.</p> <p>b) Hacer cumplir los reglamentos municipales</p> <p>c) Ejecutar resoluciones del ayuntamiento e informar al presidente municipal sobre asuntos de orden público.</p> <p>d) Actuar como oficial del registro civil y fungir como agente del ministerio público o coadyuvante del mismo.</p> <p>e) Promover el establecimiento de servicios públicos.</p> <p>f) Actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten así con auxiliar a las autoridades sanitarias y realizar censos de</p>	<p>Designados por el ayuntamiento entre una terna elegida por el presidente.</p>	

		población.		
Chihuahua	<p>a) Juntas Municipales integradas por un presidente seccional y dos regidores</p> <p>b) Comisarios de policía</p>	<p>a) Sustener reuniones públicas en su sección y proponer al ayuntamiento los acuerdos en beneficio de su sección.</p> <p>b) Asignar actividades a los regidores y al presidente seccional sobre las disposiciones legales para vigilar su cumplimiento y los acuerdos que se tomen sobre bebidas alcohólicas.</p> <p>c) Los comisarios de policía son los encargados del orden y vigilancia de sus jurisdicciones.</p>	Los miembros de las juntas municipales son electos en escrutinio secreto por mayoría de votos y los comisarios por plebiscitos.	
Hidalgo	<p>a) Delegados y Subdelegados</p> <p>b) Agentes de vigilancia municipales</p>	<p>a) Mantener el orden y la seguridad de los vecinos de su jurisdicción.</p> <p>b) Auxiliar a los funcionarios del ayuntamiento.</p> <p>c) Hacer cumplir las leyes y reglamentos municipales.</p> <p>d) Prestar servicios de policía preventiva y tránsito.</p>	Nombrados y removidos por el ayuntamiento	

Morelos	<p>a) Delegados municipales en zonas urbanas</p> <p>b) Intendentes en villas y pueblos</p> <p>c) Ayudantes en rancherías y congregaciones</p>	<p>a) Ejecutar resoluciones del ayuntamiento y velar por el orden y tranquilidad de los vecinos.</p> <p>b) Intervenir en forma conciliatoria en los problemas que surjan entre los vecinos.</p> <p>c) Vigilar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos.</p>	<p>Los delegados son nombrados por el ayuntamiento y los ayudantes e intendentes son electos.</p>	<p>El ayuntamiento sufraga los gastos derivados de sus actividades.</p>
Baja California Sur	<p>a) Delegados municipales</p> <p>b) Subdelegados municipales</p> <p>c) Jefes de sector y de manzana</p>	<p>a) mantener el orden, seguridad y tranquilidad de los vecinos conforme a los reglamentos municipales.</p>	<p>Mediante plebiscitos en la segunda quincena del mes de junio del primer año de gobierno.</p>	
Chiapas	<p>a) Agentes o subagentes municipales</p> <p>b) Consejo de participación y colaboración vecinal</p>	<p>a) Hacer cumplir las leyes y ejecutar resoluciones del ayuntamiento e informar con oportunidad.</p> <p>b) Vigilar y mantener la seguridad, tranquilidad y salubridad pública y llevar el registro civil.</p> <p>c) Practicar las primeras diligencias en los casos de conductas delictivas y capturar a los responsables para</p>	<p>Los agentes y subagentes son nombrados por el ayuntamiento y los consejos de participación vecinal son electos por sus miembros.</p>	

		remitirlos al ministerio público. d) Informar a las autoridades sobre las deficiencias de servicios públicos y en la administración de justicia.		
Jalisco	a) Delegados municipales b) Agentes municipales	a) Hacer cumplir las leyes y cuidar el orden y seguridad de las personas y sus intereses, así como la moral y las buenas costumbres. b) Promover la construcción de obras de utilidad pública e interés social y mantener arregladas y transitables las calles y sitios de interés público. c) Ordenar la aprehensión de delincuentes en casos de flagrante delito y llevarlo ante la autoridad judicial.	Nombrados por el Ayuntamiento	Asesorías del Secretario del ayuntamiento.
Tamaulipas	a) Delegados b) Jefes de cuartel c) Jefes de sección d) Jefes de manzana	a) Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y representarlo. b) Fomentar actividades productivas, educativas, culturales y deportivas. c) Formular y	Designados por el ayuntamiento	

		<p>administrar el Programa de Desarrollo Urbano Municipal.</p> <p>d) Detener a las personas sorprendidas en flagrante delito y consignarlas a la autoridad competente.</p>		
Durango	<p>a) Juntas municipales</p> <p>b) Jefes de cuartel</p> <p>c) Jefes de manzana</p>	<p>a) Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y representarlo.</p> <p>b) Hacer un informe bimestral.</p> <p>c) Promover el establecimiento de servicios públicos.</p> <p>d) Elaborar el censo de contribuyentes</p> <p>e) Actuar como conciliador en los conflictos que le presenten los ciudadanos y auxiliar a las autoridades en el ejercicio de sus funciones</p>	Son electos por medio de plebiscitos populares y públicos.	
Nayarit	<p>a) Procurador social</p> <p>b) Delegados y comisarios municipales</p> <p>c) Jueces auxiliares</p> <p>d) Jefes de sector urbano, sección rural o manzana</p>	<p>a) Mantenimiento de la tranquilidad, seguridad y orden públicos.</p> <p>b) Hacer cumplir reglamentos municipales.</p> <p>c) Resolver conflictos menores actuando como conciliador entre las partes.</p>	Los jueces auxiliares, comisarios y delegados son electos por la población, no así los delegados regionales y el procurador social.	Perciben compensaciones económicas por acuerdo del ayuntamiento.

		d) Velar por el cumplimiento de los servicios públicos.		
Quintana Roo	a) Alcaldías municipales b) Delegados y subdelegados	a) Actuar como oficial del registro civil y mantener actualizados los censos de contribuyentes, así como actuar como auxiliares de la Hacienda Municipal. b) Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales y cumplir los reglamentos y leyes. c) Vigilar el orden público. d) promover el establecimiento de servicios públicos.	Por elección directa de la población	Son asesores por el secretario del ayuntamiento.
Oaxaca	a) Agentes municipales b) Agentes de policía	a) Velar por el orden, tranquilidad y seguridad de los vecinos y hacer cumplir los reglamentos municipales. b) Informar al presidente municipal sobre los asuntos de sus funciones. c) Actuar como conciliador para conflictos menores. d) Expedir	Son electos por la población de acuerdo con los usos y costumbres de cada localidad.	Son coordinados por el secretario del ayuntamiento.

		constancias de vecindad.		
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> a) Agentes municipales b) Subagentes municipales c) Jueces auxiliares d) Jefes de manzana 	<ul style="list-style-type: none"> a) Velar por el orden y seguridad de los vecinos. b) Promover los servicios públicos. 		

Como se puede observar en el cuadro comparativo que para el efecto se presenta, existe diversidad de nombres con los que se conoce a las autoridades auxiliares en las entidades federativas del país, muchas de ellas coinciden con el Estado de México, en donde se denominan autoridades auxiliares a los delegados, subdelegados, jefes de sector o de sección y jefes de manzana. También varía la forma de elección de las mismas siendo en este caso una forma de elección popular mediante el voto secreto para elegir a los delegados y subdelegados, en cambio a los jefes de sector los nombra directamente el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, mientras que los jefes de manzana son electos por los propios vecinos, en presencia del delegado, proponiendo a algunas personas y llevando a cabo una votación a mano alzada.

Por otra parte, tampoco se percibe una total homogeneidad en el tipo de funciones que realizan las autoridades auxiliares de cada entidad federativa, así tenemos que la Ley Orgánica Municipal de cada una de ellas, así como el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de cada municipio establecen las facultades y obligaciones que corresponden a las autoridades auxiliares. De esta manera, cada uno de los Estados ha definido a través de sus legislaturas las funciones que le corresponden a las autoridades auxiliares, así como su denominación, requisitos que deben cubrir, su forma de elección, designación o nominación; por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece lo siguiente:

Artículo 56.- Son autoridades auxiliares municipales los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el Ayuntamiento.

Artículo 57.- Las autoridades auxiliares 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.

I. Corresponde a los delegados y subdelegados:

- a) Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;
- b) Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;
- c) Auxiliará al secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;
- d) Informar anualmente a sus representantes y al Ayuntamiento sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;
- e) Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del Ayuntamiento.

II. Corresponde a los jefes de sector o de sección y de manzana:

- a) Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública, a los oficiales calificadores las conductas que requieran de su intervención;
- b) Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente;
- c) Informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales;
- d) Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.

Artículo 58.- Los delegados y subdelegados municipales no pueden:

- I. Cobrar contribuciones municipales sin la autorización expresa de la ley;
- II. Autorizar ningún tipo de licencia de construcción y alineamiento o para la apertura de establecimientos;
- III. Mantener detenidas a las personas, sin conocimiento de las autoridades municipales;
- IV. Poner en libertad a los detenidos en flagrancia por delito del fuero común o federal;

V. Autorizar inhumaciones y exhumaciones;

VI. Hacer lo que no esté previsto en esta Ley y en otros ordenamientos municipales.

Artículo 59.- La elección de Delegados y Subdelegados se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento. Por cada Delegado y Subdelegado deberá elegirse un suplente.

La elección de los Delegados y Subdelegados se realizará en la fecha señalada en la convocatoria entre el último domingo de octubre y el 15 de noviembre del primer año del gobierno del Ayuntamiento.

La convocatoria deberá expedirse cuando menos diez días antes de la elección. Sus nombramientos serán firmados por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, entregándose a los electos a más tardar el día en que entren en funciones, que será el primer día de diciembre del mismo año.

Artículo 60.- Para ser delegado o subdelegado municipal o jefe de manzana se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser vecino, en términos de esta Ley, de la delegación, subdelegación municipal o manzana respectiva;
- III. Ser de reconocida probidad.

Artículo 61.- Los jefes de sector o de sección y de manzana serán nombrados por el Ayuntamiento.

Y, por último, en lo que se refiere a los apoyos recibidos por el Ayuntamiento, se puede observar que en la mayoría de los casos estos son mínimos y que las autoridades auxiliares tienen que hacer un gran esfuerzo por cumplir con su cometido puesto que la falta de un soporte firme que puede proporcionárselo tanto el Ayuntamiento como la propia población su cargo se vuelve un compromiso difícil de cometer.

Las autoridades auxiliares duran en su cargo el mismo periodo que el Ayuntamiento al que representan, con la posibilidad de ser reelectos, su cargo es honorífico, no recibiendo, excepto en algunos casos como ya se pudo observar, un salario, retribución o apoyo económico por parte del Ayuntamiento. Ejercen sus atribuciones y facultades en sus respectivas jurisdicciones; éstas autoridades dependen directamente del Ayuntamiento o del presidente municipal, sin embargo tienen relación con todos los integrantes de la administración municipal, es decir, las personas que desempeñan este cargo son auxiliares del Ayuntamiento y en general de los funcionarios municipales para los trámites y procedimientos gubernamentales que se requieren en su ámbito territorial, pero también son auxiliares y representantes de la población para plantear ante el Ayuntamiento la solución a las necesidades de la misma en relación a los servicios públicos municipales. Tienen como objetivo primordial establecer el puente de comunicación entre los integrantes del Ayuntamiento y la sociedad, convirtiéndose así en promotoras de la organización de la comunidad y del desarrollo municipal.

Por lo antes expuesto, se cae en la cuenta de que las autoridades auxiliares juegan un papel muy importante en la vida municipal, pues son éstas quienes más directamente representan ante el gobierno municipal a la comunidad, exponiendo ante el Ayuntamiento las necesidades que la población tiene, interviniendo en el desarrollo local, pero se enfrentan también a ciertos problemas y limitaciones,

principalmente el de los recursos, tanto humanos como materiales y económicos, necesarios para el buen desempeño de su cargo; el de no ser incluidas en los organigramas municipales sin ocupar un lugar en la jerarquía municipal y principalmente el de restarles importancia al ver este tipo de cargos como honoríficos y que en algunas ocasiones las actividades que desempeñan se exceden de lo establecido en los ordenamientos y que quienes ostentan este cargo no están capacitados para ello.

CAPÍTULO 3 EL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO.

3.1 ORIGEN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO.

En el siglo XIX, durante el gobierno de Porfirio Díaz, el empresario español Iñigo Noriega deseca el lago de Chalco y realiza la construcción de la Hacienda de Xico, consolidándose el latifundio de la negociación agrícola de Xico de 9,822 hectáreas a costa del sufrimiento de los pueblos ribereños. La Revolución viene a cambiar la situación de los pueblos afectados restituyéndoles sus tierras mediante la dotación de ejidos, creándose en Xico los ejidos de Estación Xico con 507 hectáreas y San Miguel Xico con 250 hectáreas. Las tierras que actualmente integran el municipio funcionaron durante cerca de cien años como cuenca lechera, cambiando su vocación al establecerse el asentamiento de Valle de Chalco.

Por lo que, el municipio de Valle de Chalco surge de las tierras ejidales que se fueron poblando poco a poco hasta llegar a ser un asentamiento con una gran población, así, a finales de los años setenta se dio inicio a la vertiginosa llegada de centenares de familias a asentarse a los terrenos baldíos del valle, proveniente principalmente del centro y sur del país, muchos de ellos procedían del Distrito Federal y del área conurbada del Estado de México a donde llegaron originalmente siendo desplazados posteriormente por las pocas oportunidades de empleo y de vivienda. Todos llegaron en busca de terreno donde vivir y se empezaron a levantar sus casas, primero con muy escasos recursos y sin contar con los servicios públicos necesarios.

En un principio no estaba bien definido el nombre de este asentamiento pues los habitantes del mismo hacían todo tipo de trámite en el Municipio de Ayotla por lo que se le denominaba Valle de Ayotla, posteriormente adquirió el nombre de Valle de Chalco ya que los habitantes tenían que acudir a ese municipio a realizar todo tipo de trámites, incluyendo el de correo y servicio postal, y fue hasta el año de 1994 que el Gobernador del Estado de México en ese entonces el Licenciado

Emilio Chuayffet Chemor, envió la iniciativa de ley para la creación de un nuevo municipio a la LII Legislatura del Estado, y el 8 de noviembre de 1994 fueron emitidos tres Decretos que establecieron lo siguiente:

"DECRETO 50

ARTÍCULO 1º.- Se segregan de los municipios de Chalco, Ixtapaluca, La Paz y Chicoloapan el siguiente número de kilómetros cuadrados respectivamente: 39.71, 4.34, .27 y .25, así como los centros de población asentados en éstos y comprendidos en la poligonal siguiente:

Inicia en el punto donde confluye la línea de ferrocarril México-Cuautla y la carretera federal México-Puebla, sobre la carretera se dirige hacia el sureste hasta una distancia de mil metros, donde se ubica el río de la Compañía, cuyo cause sigue en dirección sureste, cruza la autopista México-Puebla y a seiscientos metros sobre el cause del río, dobla en dirección sur hasta la intersección con la prolongación de la avenida López Mateos, sobre la cual continúa con rumbo suroeste, hasta intersectar con la avenida Solidaridad la cual sigue en dirección sureste aproximadamente novecientos metros, donde dobla en dirección suroeste siguiendo el límite del parque Metropolitano; al llegar al Cerro del Maqués lo bordea continuando el camino de terracería en su vertiente sur hasta donde inicia el Cerro de Xico, continua hacia el sur siguiendo el límite entre los ejidos de Chalco y San Martín Xico, hasta encontrarse con la carretera Tláhuac-Chalco, sobre la cual sigue en dirección oriente hasta pasar la curva de dicha carretera; a una distancia aproximada de mil quinientos metros dobla en dirección sur, hasta encontrarse con el río Amecameca, continúa siguiendo su cause hasta el límite con el Distrito Federal en la zona oeste, sigue por dicho límite en dirección norte hasta la autopista México-

Puebla, sobre esta dobla hacia el noroeste hasta el volcán de la Caldera, el cual bordea en su vertiente sur hasta una distancia aproximada de ochocientos metros desde donde se dirige al sureste hasta encontrarse con la línea del ferrocarril México-Cuautla, la cual continúa en dirección noreste hasta el punto de origen de la poligonal.

ARTÍCULO 2.- El territorio y los centros de población comprendidos y sentados dentro de los límites contenidos en la poligonal descrita en el artículo anterior, formarán un municipio con una superficie de 44.57 kilómetros cuadrados.

ARTÍCULO 3.- El municipio formado por este territorio y centros de población se denominará Valle de Chalco Solidaridad.

ARTÍCULO 4.- La población del Municipio será la que se conforme con los habitantes que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio y estará sujeta a la jurisdicción de sus autoridades.

ARTÍCULO 5.- El municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por el número de miembros que disponga la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

ARTÍCULO 6.- El Ayuntamiento tendrá la autoridad y competencia que se derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y demás leyes y ordenamientos federales, estatales y municipales que regulen las atribuciones del municipio.

ARTÍCULO 7.- El municipio tendrá como cabecera municipal la población de Xico, que desde ahora se eleva a la categoría política de ciudad, y su división territorial comprenderá las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas con la denominación, extensión y límites que establezca el Ayuntamiento.

ARTÍCULO 8.- El Ayuntamiento expedirá el Bando Municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de su territorio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

ARTÍCULO 9.- El municipio será investido de personalidad jurídica y administrará libremente su hacienda, la que se formará con los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos e ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional y Estatal de Coordinación Fiscal y financiamiento que señalan las leyes federales y estatales y demás ordenamientos aplicables al municipio.

ARTÍCULO 10.- Los Municipios de Chalco, Ixtapaluca, La Paz y Chicoloapan dejarán de tener jurisdicción sobre los territorios y centros de población que les son segregados para la creación del municipio Valle de Chalco Solidaridad.

DECRETO 51

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 6 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para quedar como sigue:

Artículo 6.- Los municipios del Estado son 122 con la denominación y cabeceras municipales que a continuación se especifican:

MUNICIPIO	CABECERA MUNICIPAL
...	...
Valle de Bravo	Valle de Bravo
Valle de Chalco Solidaridad	Xico
...	...

DECRETO 52

ARTÍCULO PRIMERO.- Con fundamento en los artículos 70 fracción V segundo párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 23 de la Ley Orgánica Municipal, se designa un ayuntamiento provisional para el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, el cual actuará hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y seis.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Ayuntamiento provisional estará integrado de la forma siguiente:

CARGO	PROPIETARIO	SUPLENTE
Presidente	Felipe Medina S.	Francisco Mora
Síndico	M. Ernestina Espinosa	Rocío Martínez
Primer Regidor	Marcelino Guzmán L.	Maximiliano R.
Segundo Regidor	Ma. Soledad García	José Vieyra M.
Tercer Regidor	J. Raúl Ramírez S.	Isaías Soriano
Cuarto Regidor	J. Luis Pérez Torres	Porfirio Agustín
Quinto Regidor	J. Encarnación Anaya	Antonia Soriano
Sexto Regidor	Oscar Silvano Zavala	Ansoerta G.
Séptimo Regidor	Catalino Mara Marrero	Esperanza M.
Octavo Regidor	Meinardo Escalante A.	J. Jesús Hdz.
Noveno Regidor	Damián Flores Pérez	M. Trinidad F.
Décimo Regidor	Domitilo Guzmán V.	Antonio M. Q.

Decretos que fueron publicados en la Gaceta de Gobierno el 9 de noviembre de 1994 y que entraron en vigor el día 30 del mismo mes y año en que se erigió el municipio 122 del Estado de México, al que se le dio el nombre de Valle de Chalco Solidaridad.

3.2 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

El municipio de Valle de Chalco Solidaridad se encuentra dividido para su organización territorial y administrativa en una Cabecera Municipal denominada Xico y treinta y tres colonias: 1) Alfredo Baranda, 2) Alfredo del Mazo, 3) Américas I, 4) Américas II, 5) Ampliación Santa Catarina, 6) Avándaro, 7) Carlos Salinas de Gortari, 8) Cerro del Marqués, 9) Concepción, 10) Darío Martínez I, 11) Darío Martínez II, 12) Del Carmen, 13) El Triunfo, 14) Emiliano Zapata, 15) Guadalupeana I, 16) Guadalupeana II, 17) Independencia, 18) Jardín, 19) La Asunción, 20) María Isabel, 21) Niños Héroes I, 22) Niños Héroes II, 23) Providencia, 24) San Isidro, 25) San Juan Tlalpizahuac, 26) Santa Catarina 27) Santa Cruz, 28) Santiago, 29) Xico I, 30) Xico II, 31) Xico III, 32) Xico IV, 33), Xico La Laguna, mismas que integran el municipio que se divide, para su organización territorial interna, en sectores y manzanas, y para la organización administrativa en treinta delegaciones que funcionan en cada colonia de acuerdo a su competencia.

La administración Pública Municipal en Valle de Chalco Solidaridad está integrada por diversos organismos mismos que se encuentran establecidos en el artículo 47 del Bando Municipal, mismo que establece lo siguiente:

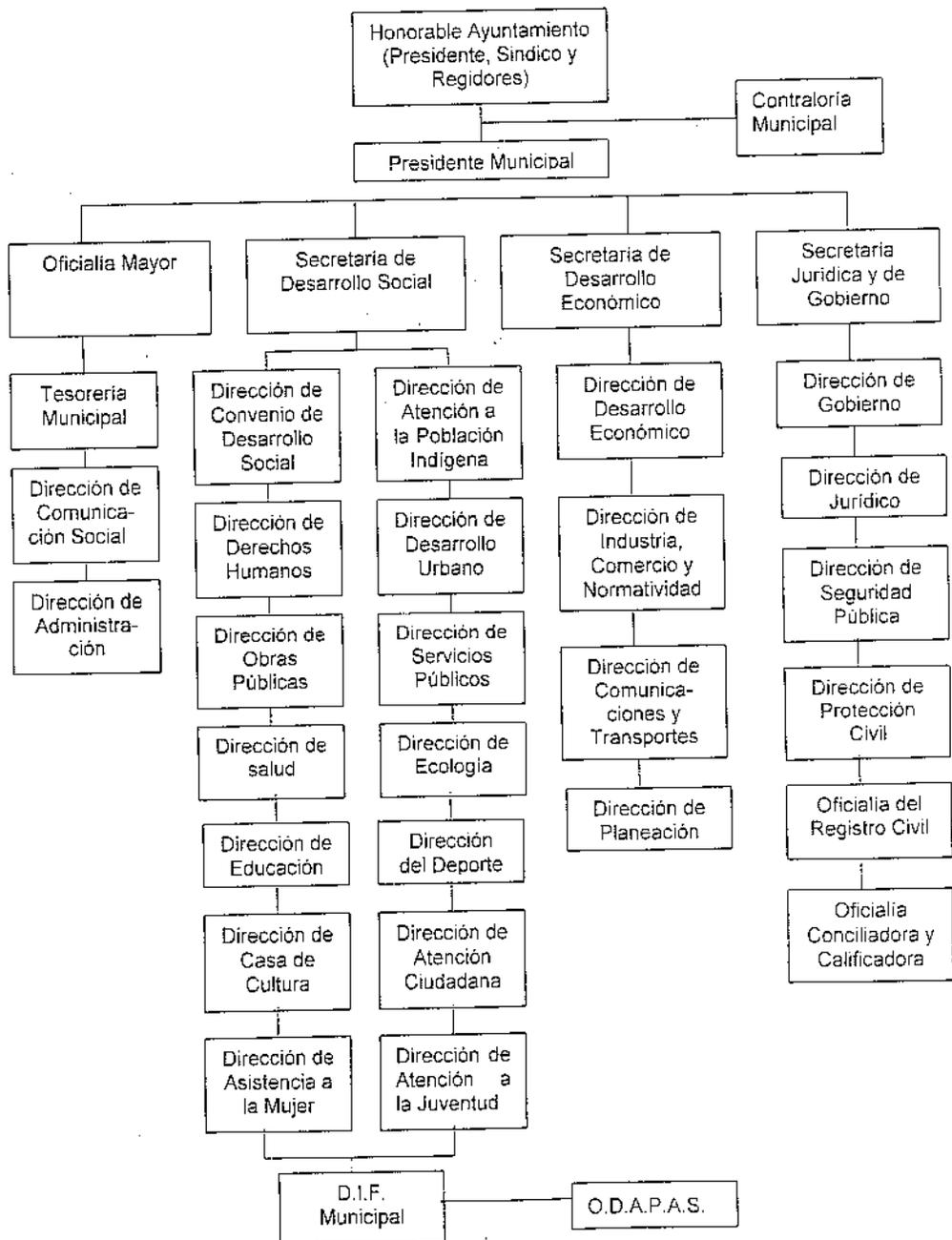
Artículo 47.- El Ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de orden administrativo contará con las siguientes dependencias:

- I. Secretaría del Ayuntamiento;
- II. Tesorería Municipal;
- III. Contraloría;
- IV. Unidades de Coordinación Administrativa;

- V. Las Unidades Administrativas denominadas direcciones de:
- a) Gobierno
 - b) Planeación, Informática y Desarrollo Administrativo
 - c) Administración
 - d) Jurídica y Consultiva
 - e) Comunicación Social
 - f) Convenio y Desarrollo Social
 - g) Desarrollo Urbano
 - h) Servicios Públicos
 - i) Obras Públicas
 - j) Comunicaciones y Transportes
 - k) Educación
 - l) Atención Ciudadana
 - m) De Atención a la Población Indígena
 - n) Organismo Municipal del Deporte
 - o) Atención a la Juventud
 - p) Atención a la Mujer y Asistencia Social
 - q) Salud
 - r) Dirección de Cultura
 - s) Desarrollo Económico
 - t) Industria, Comercio y Normatividad
 - u) Ecología
 - v) Protección Civil y H. Cuerpo de Bomberos
 - w) Seguridad Pública
- VI. Coordinación Municipal de Derechos Humanos; y
- VII. Oficialía Conciliadora y Calificadora.

Estas dependencias administrativas están bajo la responsabilidad del Presidente Municipal y sus funciones se encuentran establecidas en la legislación municipal y estarán representadas por su respectivo titular quien es nombrado directamente por

el Ayuntamiento, esto se puede expresar también con el siguiente esquema de organigrama de la administración municipal en Valle de Chalco:



En el que, cabe hacer la observación, no se incluye a las autoridades auxiliares municipales, puesto que no se les reconoce como parte de esta organización administrativa, sino que se les ve como una figura separada de las autoridades municipales y las dependencias o unidades administrativas que dependen de ellas.

3.3 MARCO JURÍDICO.

Además del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Constitución del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el marco jurídico del Municipio de Valle de Chalco lo conforman los Reglamentos que expide el Ayuntamiento ya que la Constitución General de la República lo faculta para reglamentar disposiciones legales de observancia general. Estos reglamentos constituyen materialmente una ley, en tanto se trata de normas administrativas obligatorias, generales e impersonales, debiendo destacar que su característica es que estén subordinados a la ley, o sea a una disposición emanada del Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados en el caso de las leyes locales; así tenemos que la fracción V del artículo 115 Constitucional expresamente establece lo siguiente: "expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

Por otra parte tenemos que el principal reglamento del municipio lo constituye el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno el que, como ya se mencionó en el primer capítulo, se establecen las normas que regulan la vida municipal y representa para el ayuntamiento un instrumento fundamental de gobierno municipal.

Además existen otros reglamentos expedidos por el Ayuntamiento de Valle de Chalco, como son:

- a) De las actividades Comerciales, industriales y de prestación de servicios, espectáculos y diversiones públicas;

- b) Administración;
- c) Panteones;
- d) Protección Civil;
- e) Para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas Discapacitadas;
- f) Archivo Municipal;
- g) Para el Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente;
- h) de Transporte Vehicular y Vialidades,
- i) Normativo para Grupos Voluntarios y de Atención Pre-hospitalaria e Interno de Seguridad Pública.
- j) Reglamento de los Establecimientos Comerciales de la Industria del Maíz.
- k) Reglamento de Seguridad Pública Municipal de Valle de Chalco Solidaridad.

3.4 LAS AUTORIDADES AUXILIARES EN EL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO.

Autoridad es la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona que goza o se le atribuye fuerza, ascendencia u obligatoriedad. Por extensión la expresión se aplica a designar a los individuos u órganos que participan en el poder público, nombrando así a los detentadores legítimos del poder,²³ así pues se puede decir que las autoridades auxiliares teóricamente tienen tal investidura por las funciones que se les atribuye en los ordenamientos legales correspondientes, pero podemos darnos cuenta de que en la práctica éstas rebasan lo establecido al actuar en cada colonia como representantes políticos y administrativos del Ayuntamiento ante la población y como representantes y gestores de la satisfacción de las demandas de ésta ante el propio Ayuntamiento y funcionarios públicos municipales.

²³ Diccionario Jurídico 2000, Ob. Cit., DJ2K-284.

3.4.1 Denominación y designación.

A las autoridades auxiliares en este municipio se les denomina Delegados., Subdelegados, Jefes de Sector o de Sección y Jefes de manzana, cada una de éstas actúa de acuerdo a su competencia, que está determinada en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, y a su jurisdicción que es el ámbito territorial que cada una de ellas tiene para el ejercicio de sus funciones, al efecto tenemos lo establecido por el artículo 51 del Bando Municipal:

Artículo 54.- Son autoridades auxiliares en el municipio:

- I. Los Delegados;
- II. Los Subdelegados;
- III. Los Jefes de Sectores o de Secciones, y
- IV. Los Jefes de Manzana.

...

Éstas autoridades son elegidas o designadas de la siguiente manera:

Delegado y Subdelegado. De acuerdo a la convocatoria que publica el Ayuntamiento, los vecinos que quieran ser delegados o subdelegados y cumplan con los requisitos que para el efecto establece el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, proponen sus fórmulas comúnmente llamadas planillas, mismas que deben estar integradas por candidatos a delegado, subdelegados y miembros del Consejo de Participación Ciudadana, éstos son Presidente, Secretario, Tesorero y dos vocales, cada uno con sus respectivos suplentes excepto el Delegado y el Subdelegado ya que aunque la legislación establece que también éstos tendrán a sus suplentes en la actualidad no es así; este consejo de participación ciudadana no es considerado como autoridad auxiliar pero trabaja conjuntamente con éstas. Las fórmulas deben registrarse en la Secretaria del Ayuntamiento y en la fecha señalada por la misma se someten a elección popular

en sufragio libre y secreto. A quienes resulten electos se les entrega un nombramiento que los acredita firmado por el presidente Municipal, a partir de esto no pueden ausentarse de sus funciones durante el periodo de administración en el que fueron elegidos, de lo contrario son responsables de la situación que guarden las instalaciones designadas para su desempeño.

Después de la elección, y una vez que se ha dado a conocer a la Secretaría del Ayuntamiento cual fue la planilla ganadora, se hace un reconocimiento público por parte del Ayuntamiento en donde se les otorga su constancia de mayoría a la planilla y su respectivo nombramiento a los delegados y subdelegados, documentos con los que acreditan la personalidad con la que se ostentarán a partir de que entren en funciones y hasta que terminen con su encargo, éstos documentos son expedidos por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 59 y 73 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y 59 del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Valle de Chalco que a la letra expresan lo que a continuación se transcribe:

Artículo 59.- La elección de Delegados y Subdelegados se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento. Por cada Delegado y Subdelegado deberá elegirse un suplente.

La elección de los Delegados y Subdelegados se realizará en la fecha señalada en la convocatoria entre el último domingo de octubre y el 15 de noviembre del primer año de gobierno del Ayuntamiento.

La convocatoria deberá expedirse cuando menos diez días antes de la elección. Sus nombramientos serán firmados por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento,

entregándose a los electos a más tardar el día en que entren en funciones, que será el primer día de diciembre del mismo año.

Artículo 73.- Cada consejo de participación ciudadana municipal se integrará hasta con cinco vecinos del municipio, con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y en su caso dos vocales, que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad, entre el último domingo del mes de octubre y el 15 de noviembre del año de la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine en la convocatoria que deberá aprobar y publicar el ayuntamiento en los lugares más visibles y concurridos de cada comunidad, cuando menos quince días antes de la elección. El ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento, entregándose a los electos a más tardar el día en que entren en funciones, que será el día uno de diciembre del mismo año.

Artículo 59.- Los delegados y subdelegados no podrán ausentarse de sus funciones, hasta no haber concluido su encargo. En caso de abandono de sus actividades serán responsables de la situación que guarden las instalaciones.

Para mayor referencia a continuación se muestran los ejemplos de una constancia de mayoría y de un nombramiento expedidos por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento de Valle de Chalco.

H. AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

2003-2006

Valle de Chalco Solidaridad, a 11 de Diciembre del 2003

CONSTANCIA DE MAYORÍA

ELECCIÓN DE DELEGADOS, SUBDELEGADOS E INTEGRANTES DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2003-2006

Con fundamento en los artículos 59 y 73 de la Ley Orgánica Municipal y el artículo 59 del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Valle de Chalco Solidaridad, se hace constar que la planilla **AMARILLO** tres de la Colonia **DEL CARMEN** integrada por:

DELEGADO: C. GABRIEL ROSALES TRANSITO
 SUBDELEGADO: C. FRANCISCO CAMPOS ESPINOZA
 CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
 PRESIDENTE: C. AURORA BARRERA SALINAS
 SECRETARIO: C. ANTONIO PEDRO SANCHEZ GARCIA
 TESORERO: C. BERNARDINO CARRERA MARTINEZ
 1ER. VOCAI: C. FELIPE TRINIDAD EMBRIZ
 2DO VOCAI: C. JUAN PEREZ REYES

Obtuvo la mayoría de votos (316 Trescientos dieciséis) en la elección de Delegados, Subdelegados e integrantes del Consejo de Participación Ciudadana celebrada el 9 de Noviembre del 2003, razón por la cual entrarán en funciones el delegado, subdelegado e integrantes del consejo a partir del 1 de Diciembre del 2003 y terminarán su mandato el 30 de Noviembre del 2006.

ATENTAMENTE


 C. MIGUEL ÁNGEL LUNA MUNGUÍA
 H. PRESIDENTE MUNICIPAL
 PERIODO CONSTITUCIONAL
 2003-2006
 PRESIDENTE MUNICIPAL


 C. PORFIRIO AGUSTÍN CADENA
 SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO
 2003-2006
 DEL H. AYUNTAMIENTO

**H. AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO
SOLIDARIDAD**

2003-2006

Valle de Chalco Solidaridad a 11 de diciembre del 2003

**C. GABRIEL ROSALES TRANSITO
P R E S E N T E**

Con fundamento en los artículos 55 y 73 de la Ley Orgánica Municipal y el artículo 59 del Banco Municipal de Policía y Buen Gobierno de Valle de Chalco Solidaridad se otorga el presente nombramiento de:

DELEGADO DE LA COLONIA DEL CARMEN

Para el periodo 2003 - 2006, en razón de que la planilla Amarillo / 3 de la cual es integrante obtuvo la mayoría de votos (316 Trescientos dieciséis) en la elección de Delegados, Subdelegados e Integrantes del Consejo de Participación Ciudadana, celebrada el 9 de Noviembre del 2003, motivo por el cual entrara en funciones a partir del 1 de Diciembre del 2003 y terminara el 30 de Noviembre del 2006, exhortándolo a llevar con responsabilidad y apego a la ley su mandato.

A T E N T A M E N T E


C. MIGUEL ÁNGEL LUNA MUNGUÍA
PRESIDENTE MUNICIPAL
CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA MUNICIPAL


C. PORFIRIO AGUSTÍN CADENA
SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO
SECRETARÍA
DEL H. AYUNTAMIENTO

Jefes de Sector o de Sección y Jefes de manzana. Aunque la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno no establecen nada respecto a la designación de éstos, pero si los considera autoridades auxiliares, se puede mencionar que los primeros son designados directamente por el Ayuntamiento y a los segundos los designa el delegado de cada colonia en reuniones vecinales que realiza con los vecinos de cada manzana, en las que son propuestos los candidatos y se lleva a cabo una votación a mano alzada, se llana una acta y se recaban copias de los documentos de la persona elegida como credencial de elector y comprobante de domicilio, esto se entrega en la Secretaria del Ayuntamiento donde se les expide una credencial que los acredita como Jefes de manzana.

Cabe hacer mención que debido a las diferentes actividades de los habitantes del municipio, es más frecuente que se conozcan y tengan más relación con los vecinos de la misma calle, que con los que viven en otra calle aunque pertenezcan a la misma manzana, por tal motivo en algunas administraciones se ha determinado nombrar en la mayoría de las colonias a Jefes de Calle, que siguen teniendo las mismas funciones, requisitos y denominación que los de manzana diferenciándose únicamente su área de jurisdicción o competencia.

Estas autoridades auxiliares pasan a un segundo plano ya que la realidad es que solo son nombradas para que el ayuntamiento cumpla con un requisito formal, pues no se realiza ningún tipo de trabajo para que éstos sean un instrumento de consulta ciudadana, no se ha creado mecanismo alguno de comunicación directa con el ayuntamiento que garantice que realmente llegue a ellos la opinión de los vecinos y que ésta sea tomada en cuenta y aunado a que no se fomenta la participación ciudadana por parte de las autoridades municipales, los Jefes e sector o de sección y de manzana pocas veces se acercan a los delegados a expresarles sus inquietudes o a proponerles alguna gestión necesaria para el desarrollo de la comunidad.

Además, para ser autoridades auxiliares es necesario cumplir con los requisitos que establece el artículo 55 del Bando Municipal de Policía y Buen gobierno, que señala:

Artículo 58.- Para ser delegado o subdelegado o jefe de manzana se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener una edad de 22 años cumplidos al día de la elección;
- III. Estar inscrito en el padrón municipal;
- IV. Contar con credencial de elector con fotografía;
- V. No pertenecer al Estado Eclesiástico no ser miembro de algún culto;
- VI. No haber desempeñado el cargo de delegado en el periodo inmediato anterior en la delegación donde pretenda ostentar dicho cargo, o en su caso, haber desempeñado dicho cargo en otra delegación;
- VII. Ser vecino de la delegación, subdelegación o manzana respectiva; y
- VIII. Ser de reconocida probidad.
- IX. No haber sido condenado por delito doloso o cualquier delito cometido contra la Administración Pública, en cualquiera de sus esferas.

En la actualidad, y debido a la lucha del poder que se da entre los diversos partidos políticos, existe también una disputa por ganar las delegaciones ya que muchas veces a través de éstas se logra tener más simpatizantes y colaboradores para el partido político que las haya apoyado.

3.4.2 Funciones.

Es importante destacar que aunque se mencionan a cuatro autoridades auxiliares en el Bando Municipal, en el único que recae la responsabilidad es en el Delegado, pues es a quien la población acude en primera instancia para manifestarle sus denuncias, solicitudes, quejas o propuestas, lo anterior es así ya que debido al abandono que sufren las mismas por parte del Ayuntamiento éstas se van ausentando paulatinamente de sus responsabilidades; el Subdelegado se presenta pocas veces en las instalaciones que se ocupan para el desempeño de sus actividades, a los jefes de sector pocas veces se les conoce y, por último, los jefes de manzana son vecinos que por sus actividades cotidianas tiene poco tiempo para desempeñarse como autoridades auxiliares y en raras ocasiones acuden a las juntas o reuniones convocadas por el delegado, así pues, aunque el artículo 51 del Bando Municipal, en su Segundo párrafo expresa:

Artículo 54.- ...

Las autoridades auxiliares serán un conducto permanente de comunicación entre los habitantes de su comunidad y el H. Ayuntamiento, quien les brindará a través de la dependencia correspondiente, el apoyo necesario para asesorar y solucionar los problemas que se les presenten.

Esto ocurre solamente con el Delegado y en pocas ocasiones con las demás autoridades auxiliares, además con el apoyo que les brinda el Ayuntamiento no es suficiente ya que al parecer las necesidades de la población no tienen límite, y este apoyo se da en los primeros días de la administración, mientras que las autoridades auxiliares se organizan en la forma de trabajo o se informan al respecto con anteriores delegados y personas que han estado relacionadas con ellos, después tienen que darse a la tarea de buscar soluciones por sus propios medios, además de que el trabajo que realizan no tiene continuidad de una administración a otra y no se guardan expedientes o archivos que sirvan de referencia a quienes reciben el

mandato. Por lo tanto, para realizar sus funciones deben tener un criterio propio y saber que aplicar en cada caso, no contraviniendo lo establecido en el artículo 52 del ordenamiento antes citado que establece:

Artículo 55.- Las autoridades auxiliares 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 la protección de los vecinos, conforme a las bases establecidas en la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos respectivos:

I. Corresponde a los Delegados y Subdelegados:

- a) Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento, reportando las mismas de manera inmediata en el caso de flagrancia o en un plazo no mayor de veinticuatro horas contadas a partir de que tenga conocimiento de los hechos a la autoridad competente;
- b) Difundir entre los habitantes de su colonia, los derechos y obligaciones que se encuentran contenidos en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, con el fin de preservar un ambiente de convivencia y armonía social en la comunidad;
- c) Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de él se deriven;
- d) Auxiliar a la Secretaría del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;
- e) Informar anualmente a sus representados y al Ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tengan encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;
- f) Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento.

II. Corresponde a los Jefes de Sector o de Sección y de Manzana:

- a) 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 conciliadores y calificadores, las conductas que requieran su intervención;
- b) Informar al delegado de las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales;
- c) Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.

Es obvio que son muchas las actividades que tienen que desempeñar o realizar las autoridades auxiliares dentro de su localidad para dar cumplimiento a lo establecido por la ley ya que no son únicamente las que se enumeran en el artículo referido, sino también algunas otras como:

- a) Administrativas. Realizan este tipo de actividades auxiliando a las autoridades municipales, principalmente a la Secretaria del Ayuntamiento, al expedir constancias de domicilio, otorgando permisos para bailes familiares en la vía pública y realizando oficios por alguna petición ya sea al mismo ayuntamiento o a organizaciones no gubernamentales. Además de mantener informado al Ayuntamiento y a la comunidad de las actividades que realiza y de los conflictos y necesidades que predominan en su comunidad.
- b) Judiciales. Al conciliar para resolver conflictos entre particulares que se susciten en la comunidad y que no requieran la intervención de las autoridades municipales, velando por el orden público al defender los intereses de la comunidad.
- c) De coordinación. Al coadyuvar tanto con las autoridades municipales como con la población de su respectiva localidad tratando de que conjuntamente realicen esfuerzos tendientes a un buen desarrollo comunitario.

d) Las demás que les designa el Ayuntamiento y aquellas que les demanda la comunidad, sin embargo para lograrlo el Ayuntamiento les proporciona muy escasos recursos y en cambio si tiene demasiadas exigencias para las mismas, no cabe duda que las autoridades auxiliares, principalmente los delegados tiene que sacrificar muchas cosas para mal lograr su cometido, no obstante su desempeño para ello.

Para la realización de lo antes mencionado se requiere de voluntad, empeño, tiempo y esfuerzo, por lo que la manera más correcta y fácil de lograrlo es integrándose autoridades municipales, autoridades auxiliares y población como un todo y trabajar conjuntamente en equipo.

3.4.3 Problemática actual a la que se enfrentan.

Es preciso mencionar que la mayoría de la población del municipio no sabe con claridad las facultades y obligaciones de una autoridad auxiliar y por lo tanto desconoce totalmente las exigencias del cargo que éstas desempeñan, por este motivo la mayoría de las personas las consideran innecesarias, así las cosas, sin el apoyo de la comunidad el cargo de las autoridades auxiliares es un compromiso difícil de cumplir satisfactoriamente ya que para ello se requiere del apoyo de la colectividad para solicitar y exigir al ayuntamiento que designe presupuesto para las mejoras de los servicios públicos, y tampoco existe el apoyo del ayuntamiento que desde su creación, y tal vez imitando a otros, ha visto éstos cargos como honoríficos.

Las autoridades auxiliares constituyen un elemento básico para el eficaz funcionamiento del municipio, ya que son el punto de intermediación entre éste y la población, por lo tanto son sabedores de los problemas que sufre la misma y al mismo tiempo son la instancia más próxima que puede resolver conflictos y gestionar mejoras para su localidad, viven más clara e intensamente la responsabilidad de gestionar y procurar que se atienda de manera eficaz los

reclamos sociales ya que de no ser así sufren directamente la irritación y el descontento social por ausencia de respuestas.

Así se puede apreciar que el principal problema al que se enfrentan es la de los recursos, pues como ya vimos, es necesario que cuenten con los suficientes para que tengan un buen desempeño y entre éstos se pueden mencionar los siguientes:

Recursos materiales.

Las delegaciones de las colonias de Valle de Chalco Solidaridad cuentan con escasos recursos materiales entre los que podemos mencionar un local para oficina y reuniones, un radio para tener comunicación con la base de la cabecera municipal o la de protección civil, sello oficial y hojas membreadas. Sin embargo, para su mejor desempeño, requieren de un teléfono dentro del espacio utilizado para oficina, mobiliario, equipo de oficina, equipo de sonido, directorios telefónico que contenga la ubicación y teléfono de las dependencias gubernamentales, manuales de procedimientos, información básica del municipio y de su comunidad, artículos de escritorio y papelería en general, equipo y herramientas para realización de trabajos comunitarios, medios de transporte para ellos y para los policías auxiliares que se encuentran a su disposición, entre otros.

Recursos Humanos.

En cuanto a recursos humanos, la población de la colonia o comunidad juega un papel muy importante ya que con el apoyo de ésta se pueden concretar las ideas que se tengan con el fin de mejorar los servicios públicos con que se cuentan, de ella también depende que la delegación emplee personal para policías auxiliares o vigilantes ya que éstos tampoco reciben sueldo o salario alguno y solamente cuentan con la ayuda económica que por concepto de cooperación para vigilancia les proporcionan los vecinos.

También, dentro de los recursos humanos se encuentra el Comité de participación Ciudadana que esta integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales, que es el encargado de gestionar y ejecutar los planes municipales en las diversas materias y que además deben trabajar en coordinación con las autoridades auxiliares, lo que sucede en raras ocasiones ya que por lo general las planillas solo se forman para cumplir el requisito y poder registrarse ante la Secretaría del Ayuntamiento pero después de esto se olvidan de que han asumido un compromiso con la colectividad y todos se dispersan, la mayoría de las veces es el delegado el único que llega hasta el final del periodo de administración para el que fue nombrado.

Recursos económicos.

Los recursos económicos son muy importantes y necesarios para que puedan realizar sus funciones eficientemente ya que, como se ha mencionado, la consideración de éstos cargos como honoríficos por parte del Ayuntamiento supone una limitación para su buen desempeño ya que no reciben ninguna clase de estímulo, ayuda monetaria o sueldo para que realicen sus actividades con dedicación y esmero, contraviniendo así lo establecido en la fracción VIII del artículo 115 Constitucional que a la letra señala lo siguiente:

"Las relaciones de trabajo entre los municipios y los trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentaria."

Lo que quiere decir que las autoridades auxiliares no están consideradas como trabajadores en el municipio, al respecto los Congresos de los Estados deben legislar sobre las relaciones de trabajo entre los gobiernos municipales sin contravenir lo dispuesto por el artículo 123 y sus reglamentos, en razón de esto, los trabajadores al servicio de los municipios deberían contar con las prestaciones

mínimas de todo trabajador.²⁴ Lo que no ocurre con las autoridades auxiliares en Valle de Chalco ya que no están reconocidas como trabajadores al servicio del Municipio por lo que no cuentan con las mencionadas prestaciones y hasta la fecha no hay dato alguno de la promoción de una iniciativa de ley que proponga que éstas sean integradas en la nomina municipal y reciban un salario que les retribuya el tiempo que emplean para desempeñar u cargo durante el tiempo que dure el periodo de administración, definiendo así la relación laboral de las mismas.

Ante los escasos recursos para hacer frente a la demanda social, las autoridades auxiliares tienen que echar a andar su imaginación creatividad y capacidad para responder y realizar una verdadera acción de gobierno comunitario y no quedarse como simples administradores que, ante las limitaciones de recursos económicos y materiales, se encuentran sin otra alternativa.

Así, podemos darnos cuenta de que el trabajo de las autoridades auxiliares de Valle de Chalco Solidaridad no es fácil, ya que se enfrentan a un sin número de problemas y grandes limitaciones, entre éstas podemos mencionar las referentes a los recursos económicos materiales y humanos, aunado a que los ordenamientos que establecen sus atribuciones y obligaciones son poco precisas, más aún para aquellos delegados que son elegidos por su simpatía con la población pero que están poco preparados ya que nos encontramos con algunos de ellos que no terminaron su educación primaria y les es más difícil interpretar lo que se establece en las leyes, reglamentos y el Bando Municipal.

También constituye un gran problema la imposición de algunos partidos políticos ya que, como se pudo observar, las colonias en donde los delegados simpatizan con algún otro partido político que no es el mismo al que pertenece el Presidente Municipal reciben menos apoyo y atención que las que sí coinciden con él y con esto, la desconfianza generada en la población tras muchos años de malos manejos y engaños de algunas autoridades tanto municipales como auxiliares, y

²⁴ Cfr. MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Ob. Cit., p. 125 y 126.

por si fuera poco tenemos la poca participación de la comunidad ya que existe en ella una gran apatía para lograr que sean atendidas las gestiones que realiza el Delegado y que son para el bienestar de toda la colonia, ya que está acostumbrada a que todo se le proporcione de manera fácil y rápida y cuando no es así simplemente deciden prescindir de los servicios de su representante más cercano, la explicación a esto es que como ya se cuenta con los principales servicios básicos (agua, drenaje, luz y pavimentaciones de las calles y avenidas principales) a la mayoría de la gente ya no le preocupa organizarse para generar otro tipo de actividades como por ejemplo, gestionar la creación de áreas verdes, para estacionamientos y de sano desarrollo y esparcimiento para los niños y jóvenes de la población, servicios que no son considerados como prioritarios.

Las personas que desempeñan este cargo son auxiliares tanto del Ayuntamiento así como de los funcionarios municipales para trámites y procedimientos gubernamentales, tienen múltiples funciones y generalmente en el cumplimiento de éstas se encuentran con el centralismo del gobierno municipal, es decir, no son atendidas, no se les asignan recursos, pero en cambio se les dan numerosas instrucciones, se las convoca a juntas y se les piden resultados e informes de sus actividades; lo que reproduce las inercias de lo establecido y convierte la figura de los servidores públicos en un cacicazgo territorial.

3.5 PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA ACTUAL A LA QUE SE ENFRENTAN LAS AUTORIDADES AUXILIARES EN VALLE DE CHALCO.

En cuanto a los recursos, principalmente el económico, en relación a que el puesto de las autoridades auxiliares en el Municipio en comento es de carácter honorífico, razón por la cual, quienes ocupan este cargo no cuentan con un salario y ello supone la limitación de un buen desempeño, lo que me lleva a considerar que la posibilidad de que éstas autoridades, y principalmente los delegados y subdelegados que son quienes tienen que cumplir de tiempo completo con las funciones atribuidas al cargo que desempeñan, debieran recibir alguna ayuda o

compensación económica, como lo hacen actualmente las autoridades auxiliares de los estados de Morelos, Nayarit, y Campeche.

Así, revisando el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Valle de Chalco podemos observar que en ningún artículo del Capítulo IV denominado "De las autoridades auxiliares en la administración municipal" no se establece que el cargo de las mismas deba ser honorífico, pero tampoco señala que éstas deben recibir alguna compensación económica por parte del Ayuntamiento, de tal modo que, siguiendo el ejemplo de las entidades mencionadas, se podría articular en dicho ordenamiento municipal, por acuerdo del propio Ayuntamiento, que del presupuesto anual de egresos del municipio se destine una partida para que las autoridades auxiliares reciban alguna compensación económica o, en su defecto, que la misma sea para sufragar los gastos que deriven de las actividades que en ejercicio de sus funciones desarrollen; además se les proporcione equipo y materiales necesarios y adecuados para la realización de la función pública, tomando en cuenta que, actualmente las relaciones entre los trabajadores, en este caso las autoridades auxiliares y el municipio de Valle de Chalco se rigen por un régimen especial que deriva de un nombramiento que efectúa el poder público, en este caso el Ayuntamiento representado por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento; y de su aceptación por parte del particular, el cual no es un acto unilateral ni un contrato entre partes iguales sino un acto condición que surge de la concurrencia de dichas voluntades y que cuyo efecto jurídico debería consistir en condicionar a un caso concreto la aplicación de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los funcionarios y empleados de la administración pública municipal.

Por otro lado, y tomando en cuenta que las autoridades auxiliares dentro del municipio de Valle de Chalco mantienen una relación prácticamente con toda la administración, esta relación es de subordinación y no de coordinación, sin que en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno se reglamenten las formas y modos

en que deben darse estas relaciones ni los alcances y límites que puede tener esta autoridad, convirtiéndose también en auxiliares de todos los funcionarios municipales por lo que es necesario dotarlas de suficiente autonomía, para evitar los vicios actuales por los cuales las autoridades auxiliares dependen de todas las demás.

En relación a las funciones de la autoridad auxiliar municipal nos encontramos con que existen múltiples que no se establecen en el principal ordenamiento municipal, y las pocas que si no son muy específicas y por si fuera poco, las más de las veces las autoridades auxiliares se enfrentan al centralismo del gobierno municipal ya que no se les atiende ni se les asignan recursos produciéndose así un cúmulo de carencias materiales, existe multiplicidad de instancias administrativas y la falta de apoyos efectivos entorpecen la actuación expedita y eficaz de los delegados en beneficio de la comunidad lo cual impide un adecuado cumplimiento de las mismas que les son propias y exclusivas.

Partiendo de lo expuesto y para lograr un buen desarrollo municipal se requiere el buen, eficaz y eficiente, desempeño de las autoridades auxiliares para lo cual se necesita de una gran participación del Ayuntamiento, que puede iniciar reconociendo que éstas son parte de él incluyéndolas dentro de la estructura de organización administrativa municipal.

Se debe luchar por que sean reconocidas en el ámbito de autoridades comunitarias para que sean incluidas en la toma de decisiones así como en los planes y programas municipales, ya que, podría considerarse que las autoridades auxiliares municipales vienen a ser un complemento de los tres niveles de gobierno que tenemos en la actualidad: el municipal, el estatal y el federal; y tal vez podría parecer una exageración pero podríamos considerar a la comunidad como el cuarto nivel de gobierno.

Y, ya que están en contacto directo e inmediato con la población, por lo que debe proporcionarles una amplia, suficiente y constante capacitación para que sepan la forma correcta de llevar a cabo sus funciones y puedan desarrollar diagnósticos que les permitan identificar rápida y claramente las necesidades de la comunidad priorizándolas y dándolas a conocer al Ayuntamiento para, con su ayuda, poder cubrirlas y así trabajar bajo un buen plan de trabajo formulado y elaborado o formular por ellas mismas, en el que puedan promover el desarrollo municipal logrando la participación de los vecinos y la acción efectiva del Ayuntamiento.

Se requiere que en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, principal reglamento del municipio, se regule correctamente las funciones de las autoridades auxiliares, haciendo una especificación de las mismas para lo cual podría analizarse los siguientes tipos de funciones que desempeñan sin que exista ordenamiento que los obligue a ello:

Función administrativa: Fungiendo como auxiliar administrativo del ayuntamiento y de los funcionarios municipales a través de la expedición de constancias de vecindad o residencia, autorización o visto bueno de solicitudes, colaborar con la tesorería para el pago de derechos de la comunidad, llevar comunicaciones a la población, esto es, darle a conocer convocatorias, circulares e información diversa.

Función Política: representando al Ayuntamiento en actos cívicos y como gestor de las necesidades de la población o de los particulares en las diferentes instancias gubernamentales.

Función Judicial: La autoridad auxiliar está encargada de velar por el orden público, prevenir problemas, servir de conciliador entre particulares para la solución de conflictos menores, fungir como defensor de los intereses de la comunidad.

Función democrática: Debe velar por la participación de la ciudadanía en las acciones de desarrollo comunitario, implementar mecanismos de consulta para la

toma de decisiones colectivas que afectan a la comunidad y ejecutar las acciones correspondientes a todas las funciones con el aval y la participación de la comunidad.

Función coordinadora: No debe mantener una relación de subordinación con las autoridades y dependencias municipales, sino de coadyuvancia en el ejercicio de gobierno y a la par coordinar esfuerzos con la población dejando surgir las iniciativas civiles.

Función comunicativa: Su ejercicio debe basarse en el principio de comunicación, de transmisión de ideas e informes. No solo informar sus actividades a la población y a la autoridad municipal sino también informar al Ayuntamiento los conflictos y necesidades de la comunidad, conocer y transmitir la información a la comunidad de cada una de las acciones que llevará a cabo el Ayuntamiento como, por ejemplo, el monto de las participaciones federales correspondientes a la obra pública, los mecanismos de distribución de becas y los demás programas de asistencia social.

Función Organizativa: Tomando en cuenta el esfuerzo que tiene que hacer los delegados para llevar a cabo las funciones de su cargo, mismas que requieren de tiempo, voluntad, dinero y esfuerzo, por lo que deben contar con un equipo de apoyo voluntario que le auxilie para llevar a cabo sus acciones. La capacidad organizativa implica no realizar dichas funciones solo ni aisladamente, sino en coordinación con el Ayuntamiento y la población, cosa que no sucede en el municipio de Valle de Chalco.

Esto es, que no sean establecidas únicamente las funciones como tales sino que se les proporcione el apoyo y capacitación y las posibilidades necesarios para que puedan realizarlas de una manera correcta y eficiente en beneficio de la comunidad a la que representan y en coordinación con las autoridades municipales con las que trabaja.

Tomando en cuenta que, aún cuando es cierto que la fracción V del artículo 115 Constitucional, no se contempla textualmente la palabra "decreto", ello no significa que un Ayuntamiento carezca de facultades para expedirlos toda vez que el último párrafo de la aludida fracción, expresamente establece lo siguiente: "expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios"; esto es, que si la palabra decreto en un sentido amplio significa "resolver o decidir la persona que tiene autoridad para ello", al establecer tal precepto que los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pueden expedir las disposiciones administrativas que fueren necesarias, es evidente que de acuerdo con tal disposición tienen facultades para expedir decretos.

Por lo antes mencionado, se propone que el Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, por una parte, expida un decreto por medio del cual se modifique el artículo 55 de Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno para quedar como a continuación se indica:

Artículo 55.- Las autoridades auxiliares ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a las bases establecidas en la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos respectivos:

I. Corresponde a los Delegados y Subdelegados:

a) vigilar el cumplimiento del Bando Municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar a las dependencias administrativas correspondientes las violaciones a las mismas, con cuyo apoyo y asesoría verá que tales infracciones a las disposiciones mencionadas sean reparadas.

b) Proponer al ayuntamiento planes de trabajo a realizar en su comunidad para que sean incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal y a los programas que de el se deriven;

- c) Podrán expedir dentro de su ámbito de competencia constancias que certifiquen el domicilio de los vecinos de su demarcación, así como actas informativas de los asuntos que se les presenten;
- d) Elaborar el diagnóstico de las principales necesidades de su comunidad y en base a ello, un programa de trabajo que se analizará, para permanecer o modificarse y, en su caso se aprobará para llevarse a cabo en coordinación;
- e) Participar de manera política con derecho al voto dentro de las sesiones de cabildo en los asuntos relacionados con su área de jurisdicción;
- f) Informar anualmente a sus representados y al Ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tengan encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;

II. Corresponde a los Jefes de Sector o de Sección y de Manzana:

- a) Coadyuvar con los delegados 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 conciliadores y calificadores, las conductas que requieran su intervención;
- b) Elaborar y mantener actualizado el Censo de vecinos de la demarcación correspondiente y concentrar esa información en la delegación correspondiente;
- c) Informar al delegado de las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales;
- d) Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.

Y, por otra, que se decrete la inserción de un nuevo artículo dentro de dicho ordenamiento donde se plasme el apoyo que recibirán del Ayuntamiento las autoridades auxiliares para su buen desempeño y que podría ser el siguiente:

Artículo 55 Bis.- El Ayuntamiento, para el buen funcionamiento de las autoridades auxiliares las apoyará de la siguiente manera:

I. Les proporcionará el equipo y materiales suficientes y necesarios para una eficiente función pública comunitaria;

II. Destinará del presupuesto anual de egresos del Municipio una partida para que los delegados, principales autoridades auxiliares, reciban una compensación económica;

III. Capacitará constantemente, a través de medios idóneos, a las autoridades auxiliares para que puedan enfrentarse y resolver de manera responsable los conflictos comunitarios de que conozcan, y

IV. Vigilará que entre las autoridades auxiliares y los funcionarios municipales exista una relación de coordinación y apoyo mutuo.

De esta manera, las autoridades auxiliares se verán fortalecidas y se encontrarán en la posibilidad de resolver o promover la solución de los problemas de la comunidad, fungiendo como lo que realmente son, autoridades auxiliares y coadyuvantes del Ayuntamiento y representantes del mismo ante la población pero también representantes de la comunidad ante este, y lograr así que sus funciones sean reconocidas tanto por una como por la otra parte a las que representan.

3.6 VENTAJAS DE LA PROPUESTA.

La designación de las autoridades auxiliares es la mejor oportunidad que tiene el gobierno municipal de formar buenos servidores públicos honestos y responsables, tolerantes y capaces de coadyuvar tanto con el ayuntamiento como con la comunidad, además de darles autonomía suficiente para evitar que dependan o que se subordinen a todas las autoridades municipales, y proporcionándoles también los elementos necesarios para el mejor desempeño de su función, como son los económicos que permitan y aseguren su autonomía financiera, equipo, material y personal que colabore con ellas, permitiéndoles además la posibilidad de intervención en el desarrollo por lo menos de la comunidad que representan y la realización de un importante papel en la resolución de conflictos

Con la dotación de materiales y técnicas de capacitación se contribuirá a la formación de actitudes y métodos democráticos, basados en una ética de gobernante honesto, responsable, respetuoso, tolerante, flexible y buen servidor público convencido de que la eficiencia, eficacia y participación ciudadana son elementos que armonizan perfectamente, teniendo así una base firme para convertirse en agentes potenciales del desarrollo comunitario contribuyendo al fortalecimiento municipal, que implica la participación y coordinación entre autoridades y ciudadanos para la resolución de los problemas y necesidades de la población, a través de diversas actividades.

Por otra parte, la participación de éstas autoridades en la creación de un plan de desarrollo comunitario, en coordinación con las autoridades municipales, ayudará a que éstas hagan una representación con excelencia, puesto que son quienes conocen mejor a su comunidad y sabe perfectamente cuales son los problemas de la misma y contarán con la preparación para enfrentar las dificultades que existan, podrán también, convenientemente, realizar propuestas que ayuden al bienestar común y ejecutar los programas que se definan con la población trabajando sobre

la base de generación de iniciativas que lleguen a transformarse en acciones colectivas.

Con el reconocimiento que haga el Ayuntamiento de que las autoridades auxiliares, de Valle de Chalco, incluyéndolas dentro de la organización administrativa del municipio así como creando entre éstas y los funcionarios municipales una relación de coordinación y dándoles derecho a participar con voto en las sesiones de cabildo se extenderá su participación política y conocer los diversos programas y presupuestos que maneja el Ayuntamiento en la elaboración de los planes y así podrá presentar oportunamente las propuestas de la comunidad, siendo esto de gran ayuda en la función de los delegados como gestores que tramitan y facilitan los recursos para su comunidad, creando además canales directos de interlocución con los integrantes del Ayuntamiento pero principalmente con el presidente municipal, en pocas palabras se le daría más importancia a este nivel de autoridad.

Además de que la falta de ayuda o compensación económica que deben recibir los delegados ya no sería la causa de que sólo existan en el papel o formalidad del Ayuntamiento sino en la práctica y para resolver problemas concretos de los vecinos que a cualquier hora se presentan ante ellos con diversidad de conflictos y se logrará hacer tanto de los delegados como de los jefes e manzana verdaderos instrumentos de consulta fomentando una verdadera participación ciudadana que contrarreste la apatía que se presenta en los vecinos de Valle de Chalco.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. En México, el antecedente más antiguo del municipio es el Calpulli cuyo territorio era ocupado por un grupo de personas unidas por lazos de consanguinidad, con un mismo antepasado divino y un dios y un gobierno específico.

SEGUNDA. El primer municipio en México fue fundado en la época Colonial por Hernán Cortés y se le denominó la Villa Rica de la Vera Cruz mismo que estaba constituido de manera semejante al municipio en la actualidad, por un ayuntamiento integrado en su conjunto por regidores, síndicos y un presidente.

TERCERA. El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados integrados en una Federación y cuyos elementos básicos son el territorio, la población, y el gobierno además de un interés comunal y la capacidad económica; que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y se encuentra administrado por un ayuntamiento electo popularmente por elección directa.

CUARTA. Los municipios están facultados para disponer libremente de los ingresos que perciba por su hacienda pública municipal así como de las partidas presupuestales que les asigna la federación en base a la personalidad jurídica y de conformidad con lo establecido en el artículo 115 constitucional.

QUINTA. La administración pública municipal la constituyen los órganos a través de los cuales el ayuntamiento realiza actividades encaminadas a satisfacer las necesidades que constituyen el objeto de los servicios públicos, las cuales se desarrollan de manera permanente y continua y siempre de acuerdo con el interés público; dichos órganos pueden pertenecer a la administración pública centralizada (presidente municipal y unidades administrativas) o a la administración descentralizada integrada por ejemplo por ODAPAS o DIF municipales.

SEXTA. Las autoridades auxiliares son una figura jurídica prácticamente desconocida dentro de la administración pública a nivel federal, pero muy relevante a nivel municipal dada la importancia que tienen al ser auxiliares tanto del ayuntamiento como de la comunidad ya que constituyen el vínculo entre éstos por lo que son fuertes y firmes agentes del desarrollo municipal, además son gestoras de los intereses comunitarios ante las autoridades municipales y son responsables de representar a la comunidad y de ser portadoras de los mandatos de ésta.

SÉPTIMA. Existen diversas formas para denominar a las autoridades auxiliares así como modalidades para designarlas o elegir las en las distintas entidades federativas del país, de acuerdo con las leyes orgánicas municipales de cada Estado, pero en la mayoría de los casos existe similitud en la problemática que enfrentan y en las funciones que desempeñan, en todos los casos dependen directamente del Presidente Municipal o del Ayuntamiento pero tienen relación con toda la administración municipal.

OCTAVA. Para que realmente las autoridades auxiliares puedan cumplir con un buen servicio, hace falta que se les de más importancia, cierta libertad de acción cuidando, claro está, algunos aspectos y asesorarlos para darles mayores facultades y capacitarlos para que cumplan mejor con sus funciones pues dándoles más intervención e integrándolos a los trabajos que realiza el Ayuntamiento o las demás autoridades municipales se pueden obtener mejores resultados ya que, finalmente, es este nivel de autoridad el que tiene una relación más directa con la población y puede influir en esta promoviendo su participación.

NOVENA. Estas autoridades son la mejor oportunidad que se tiene dentro de la administración pública para la formación de funcionarios públicos que actúen bajo los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia, y que sean capaces de cumplir con el servicio encomendado, participar en la formulación y ejecución de los planes y programas municipales y abstenerse durante el ejercicio

de su cargo de aceptar o percibir cualquier emolumento que implique intereses en el servicio que presta.

DÉCIMA. Tomando en cuenta que es en la comunidad donde se da de manera natural la organización de la población y donde se expresan las necesidades primarias de la misma, se generan y disipan las reclamaciones sociales y que las autoridades auxiliares constituyen la unión de la comunidad con el gobierno municipal, se puede considerar a la comunidad como un cuarto ámbito de gobierno.

UNDÉCIMA. En Valle de Chalco este nivel de autoridad, principalmente los delegados, se enfrenta precisamente a que no se les da la oportunidad de participar en la ejecución de los programas municipales, las más de las veces ni siquiera dentro de su ámbito de competencia, además de que no reciben una compensación por su trabajo, son aisladas y se les reconoce solo de manera oficial pero no en la práctica. Asimismo, por lo que respecta a los jefes de manzana solamente se nombran para cumplir con un requisito formal pero no se hace ningún tipo de trabajo para hacer de éstos un verdadero instrumento de consulta ciudadana, es decir que no existe mecanismo alguno que garantice una comunicación directa con el Ayuntamiento para asegurar que las solicitudes de la comunidad lleguen a éste.

DUODÉCIMA. Es necesaria una regulación específica en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Valle de Chalco con relación a las atribuciones de las autoridades auxiliares y en lo referente a las obligaciones del Ayuntamiento para con éstas, para así asegurar el funcionamiento continuo y eficaz de estos funcionarios públicos y para que sean reconocidas e integradas dentro de la estructura administrativa municipal de este Municipio

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13a. ed., Editorial Porrúa, México, 1997.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús; La autonomía municipal en México, Editorial Porrúa, México, 1998.

DE LA CRUZ LÓPEZ, Luis, Manual de Autoridades Auxiliares, CESEM "Heriberto Jara", A. C., México 1998.

Guía Técnica número 1, Administración Pública Municipal, 2a. ed., México 1992.

HIERNAUX , Daniel y otros (coordinadores), El Valle de Chalco. La construcción social de un territorio emergente, Colegio Mexiquense y H. Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, México, 1997-2000.

HUGARTE CORTÉS, Juan, La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del Municipio, Editorial Porrúa, México, 1985.

LÓPEZ SOSA, Eduardo, Derecho Municipal Mexicano, 2a. ed., UAEM, México, 1999.

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, La administración estatal y municipal en México, 2a. ed., INAP, BANOBRAS, México, 1992.

MONTES DE OCA NAVAS, Elvia (coordinadora), Temas municipales, Colegio Mexiquense, México, 1993.

OCHOA CAMPOS, Moisés, La reforma municipal, 4a. ed., Editorial Porrúa, México, 1985.

OLEA FRANCO, Pedro y SÁNCHEZ DEL CAMPO, Francisco L., Manual de técnicas de investigación documental, 15a. ed., Editorial Esfinge, México, 1986.

OSEGUEDA CRUZ, Alfonso, Manual de la Secretaría del Ayuntamiento, CESEM "Heriberto Jara", A. C., México, 1996.

RENDÓN HUERTA, Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1985.

REYNOSO SOTO, Selene Rosa María y VILLAFUERTE Y EUDAVE, Miguel Ángel, Manual básico para la Administración Municipal, 3a. ed., INAP, México, 2000.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, 7a. ed., Editorial Porrúa, México, 2004.

SALAZAR MEDINA, Julián, Elementos básicos de la Administración Pública Municipal, 2a. ed., UAEM, INAP, Estado de México, 1992.

SANDOVAL FORERO, Eduardo A, El Municipio mexicano de cara al siglo XXI, UAEM, Colegio de Posgraduados del CIDE, Toluca, 1993.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Gobierno y Administración Municipal en México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1993.

UGARTE CORTÉS, Juan, La reforma municipal, Editorial Porrúa, México, 1985.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

Bando Municipal de Policía de Policía y Buen Gobierno de Valle de Chalco

OTRAS FUENTES

CD, Diccionario Jurídico 2002, Desarrollo Jurídico Profesional.

Diccionario de Sinónimos y Antónimos, Editorial Grijalbo, México, 1997.

Gaceta de Gobierno número 91, Tomo CLVIII, Sección Tercera, Toluca de Lerdo, México, 9 de noviembre de 1994.

Gaceta Municipal No. 1, H. Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, diciembre 2003.

www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/BMM.mexico del Sistema Nacional para el Desarrollo Municipal.