



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

LA ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y DE LOS CONCEJOS DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DEL BANDO MUNICIPAL DE
POLICÍA Y BUEN GOBIERNO EN EL MUNICIPIO DE TEPOTZOTLAN,
ESTADO DE MÉXICO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANGÉLICA LETICIA LÓPEZ FERIA



ASESOR: LIC. MANUEL FAGOAGA RAMIREZ



NOVIEMBRE DE 2005

m 350358

A mi esposo:

MARIO

Por su apoyo,

Por su ayuda,

Por su compañía,

Pero sobre todo por su amor.

A:

ERNESTO

A ti hijo mío por llenar mi vida de felicidad.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo reespecial.

NOMBRE: ANGELICA LETICIA
LOPEZ TERIA,

FECHA: 18/11/05

FIRMA: SAD

A:

DIOS

A:

MI MAMÁ

Dominga Feria López
Por su ejemplo de lucha y tenacidad.

A:

MI PADRE

Benito López Aparicio
Que se encuentra
en su nuevo hogar,
más allá, del sol.

A:

MIS HERMANOS

MARGARITA

ELVIRA

JUANA

TOMÁS

ROBERTO

EDITH

Con mi eterno agradecimiento

A LA FAMILIA:
VARGAS BERNABÉ
VARGAS DURÁN

A.

LA UNIVERDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Por permitirme ser parte de ella.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1 ORÍGENES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.1 ÉPOCA INDÍGENA	1
1.2 ÉPOCA COLONIAL	3
1.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE	7
1.4 EL MÉXICO ACTUAL	11
1.5 EL MUNICIPIO DE TEPOTZOTLÁN, ESTADO DE MÉXICO	21

CAPÍTULO 2 ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

2.1 EL AYUNTAMIENTO	26
2.2 INTEGRACION E INSTALACIÓN DEL AYUNTAMIENTO	27
2.3 FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO	31
2.4 LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO	33
2.4.1 EL PRESIDENTE MUNICIPAL	33
2.4.2 EL SÍNDICO	35
2.4.3 LOS REGIDORES	37
2.5 LAS DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS	40
2.6 LAS COMISIONES, AUTORIDADES AUXILIARES Y ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	45
2.6.1 LOS DELEGADOS Y SUBDELEGADOS	49
2.6.2 LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	55

CAPÍTULO 3 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO

3.1 RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL AYUNTAMIENTO	61
3.1.2 EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	61
3.2 RÉGIMEN JURÍDICO DEL AYUNTAMIENTO	65
3.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO	65
3.2.2 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	67
3.2.3 BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO	69
3.2.4 OTRAS DISPOSICIONES	71

CAPÍTULO 4 PROPUESTA PARA QUE EN EL BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO, SE IMPLEMENTE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES AUXILIARES Y LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE TEPOTZOTLÁN

77

CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFÍA	95

INTRODUCCIÓN

El artículo 115 constitucional regula uno de los elementos más importantes del sistema político federal mexicano: el municipio, que es la base de la división territorial de las Entidades Federativas, el cual es gobernado por un órgano colegiado denominado ayuntamiento, integrado por un presidente municipal, uno o varios síndicos y regidores, será electo popularmente y no habrá ninguna autoridad entre él y el gobierno del Estado. El mismo precepto señala que los ayuntamientos deben asegurar la participación ciudadana y vecinal. Cada entidad federativa regulará las atribuciones y facultades de los ayuntamientos, su organización y funcionamiento a través de la ley que para el caso emita la Legislatura Local.

El ayuntamiento a través de sus servidores públicos y funcionarios materializa la actividad administrativa, (actividad que se encuentra regulada por el derecho administrativo que pertenece a la rama del derecho público, el cual tiene por objeto la satisfacción de los intereses de la colectividad), del municipio logrando con ello la atención y solución de las necesidades de la comunidad de personas que conforman al municipio.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México regula a los ayuntamientos atendiendo a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, esta Ley señala que los ayuntamientos tendrán auxiliares de la administración pública y órganos de participación ciudadana. Atendiendo a estas figuras y su importancia, el ayuntamiento debe de convocar a la comunidad a participar en la integración de las delegaciones y subdelegaciones así como de los consejos de participación ciudadana por medio de elección, el no hacerlo trae como consecuencia la suspensión del ayuntamiento, sin embargo, la Ley Orgánica Municipal no establece un proceso de elección considerando entonces la necesidad de que exista reglamentación aplicable y no se deje al arbitrio de la autoridad, por lo que se considera de que si existiera un proceso no habría

entonces lugar para que la ley se vulnere.

Mediante el estudio y análisis de la legislación aplicable en el municipio de Tepetzotlán en materia municipal, a través de la observación directa de acontecimientos históricos surgidos por la falta de reglamentación aplicable al no existir un proceso establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para la elección de las autoridades auxiliares y los consejos de participación ciudadana y la búsqueda de información de tipo doctrinal, de esta manera se pretende con este trabajo elaborar y proponer el proceso que norme la elección de las autoridades auxiliares y los consejos de participación ciudadana.

El Consejo de Participación Ciudadana es una figura jurídica establecida en la Ley Orgánica Municipal cuyo fin primordial es promover la participación ciudadana a través de coadyuvar, proponer y participar en el cumplimiento eficaz de planes, programas y servicios públicos, es un órgano de comunicación y colaboración entre las autoridades y la comunidad.

Los delegados y subdelegados son autoridades auxiliares del ayuntamiento, a ellos se les delegan atribuciones con el propósito de mantener el orden, la paz y la seguridad de los miembros de la comunidad; es decir, son una especie de vigilantes en el cumplimiento de disposiciones legales.

El presente trabajo tiene como objetivos: conocer la normatividad que regula las atribuciones de autoridades auxiliares y los consejos de participación ciudadana en el municipio de Tepetzotlán, Estado de México, conocer la importancia jurídica y social que tienen las autoridades y los consejos de participación ciudadana para el desarrollo del municipio, proponer el proceso que norme la elección de las autoridades y los consejos de participación ciudadana, así como, demostrar que existe violación clara y contundente a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, por parte de la autoridad municipal, en el Estado de México, autoridad que está obligada a

respetar las garantías individuales, ya que el procedimiento para la elección de los consejos de participación y de los delegados así como de los subdelegados no se encuentra establecido en la Ley Orgánica Municipal; este ordenamiento sólo contempla la elección, de las autoridades auxiliares de la administración pública municipal y de Consejos de Participación Ciudadana, adoleciendo de un procedimiento establecido en ella misma, por lo que cada ayuntamiento cuenta con la más amplia libertad de organizar la elección, así como tampoco existe disposición alguna que reglamente su actuación, lo que provoca que exista un vacío legal. Considerando entonces la necesidad de que exista un procedimiento previamente establecido en el Bando Municipal que es ordenamiento de carácter general que elabora y expide el Ayuntamiento.

El presente trabajo está integrado por cuatro capítulos; en el primero de ellos se desarrolla la evolución histórica del municipio en México desde la época indígena hasta el México actual, en el segundo capítulo se desarrolla la organización municipal la cual se materializa a través del ayuntamiento, de las dependencias administrativas que forman parte de la administración pública municipal para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones las cuales están subordinadas al presidente municipal y de las autoridades auxiliares del ayuntamiento, así como de los Consejos de Participación Ciudadana, analizaremos el porque son tan importantes estas figuras para la administración municipal, en el tercer capítulo se desarrolla y precisan las atribuciones del Ayuntamiento establecidas en el artículo 115 de la Constitución Federal, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, del Bando Municipal Policía y Buen Gobierno, disposiciones legales mediante las cuales el ayuntamiento ejerce sus atribuciones; finalmente, en el cuarto capítulo proponemos el procedimiento mediante el cual se debe de desarrollar la elección de las autoridades auxiliares de la administración pública municipal y de los Consejos de Participación Ciudadana.

CAPÍTULO 1 ORÍGENES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1 ÉPOCA INDÍGENA.

A finales del siglo XV y principios del siglo XVI, las tierras del Continente Americano se encontraban pobladas por una multiplicidad de tribus, con culturas muy diversas. Sin embargo, la civilización y cultura dominante en la meseta central de las tierras bajas del norte de América, era conocida como Mexica o Azteca, cuya capital Tenochtitlán fue la ciudad más importante de toda la región: la fundación de Tenochtitlán data aproximadamente del año 1325, y se desarrolló sobre una isleta del lago de Texcoco, en donde, de acuerdo a la leyenda, encontraron un águila devorando una serpiente, y hasta el año 1519 el Imperio de los Mexicas se extendió de mar a mar y correspondió al pueblo Azteca protagonizar la lucha frontal contra la conquista española encabezada por Hernán Cortés. De esta forma es como Carlos Quintanar narra la historia de la fundación de la Gran Tenochtitlán.¹

Entre los Aztecas existía una verdadera división de clases sociales. La organización política la que obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista encabezada por Uei'tlatoani (que era el jefe supremo) y la organización económica y social se basaba en la institución del *calpulli*, vocablo que proviene del *náhuatl calli*, casa; y *pulli*; aumentativo "en la casa grande". Puede entenderse como *calpulli*, según se conocía en el México prehispánico a: 1.- un grupo social integrado por parientes, aliados y amigos de los que no se sabe referencia a un antepasado común, pero que algunos autores caracterizan como un clan ambiental de tendencia endogámicas, 2.- como una organización primitiva que conservó algunas de sus características después de la estructuración estatal y 3. como un territorio determinado dentro de la división de la ciudad, en el que vivía un grupo.

¹ Quintanar Roldan, Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa, 2da. ed. México 1998, p. 47

El calpulli se regía internamente por un consejo de ancianos que presidía el *teacho* (pariente mayor), el consejo tenía como funciones principales la distribución de tierras laborables entre los miembros del grupo; la distribución del trabajo comunal, tanto en beneficio del propio calpulli como para el pago del tributo debido al gobierno central; el registro de los miembros; el nombramiento de vigilantes; y la determinación del auxilio que debía darse a los miembros que caían en desgracia y a quienes iniciaban una nueva familia. Junto a este organismo de carácter interno se encontraba el *Tecuhtli*, funcionario del gobierno central que se encargaba principalmente de juzgar los litigios de menor cuantía surgidos entre los habitantes y vigilar los trabajos colectivos con que se tributaba al Estado. De esta manera es como describe la Enciclopedia de México a esta forma de organización del calpulli en la cultura Azteca.²

Cada calpulli tenía su *calpulteteo* o dioses particulares y, al establecerse, fundaban su edificio comunal. En el templo particular recibían sus miembros jóvenes la educación necesaria para la vida adulta. Era también una unidad militar, pues sus miembros luchaban en un solo cuerpo regidos por superiores propios. El calpulli señala Carlos Quintanar “de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, es decir, no había ningún conjunto de reglas, leyes o estructura alguna parecida al municipio, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y de la religión”. El calpulli podemos decir tenía un fin primordial, que era, el reparto de la tierra entre los jefes de familia con el objeto de que éstos la trabajaran y pagaran su correspondiente tributo.

Algunos autores consideran que el imperio Azteca conoció fórmulas de organización político-territoriales semiautónomas y de representación popular en la prestación de servicios públicos, lo que podría evidenciar un antecedente municipal.

² Enciclopedia de México. Tomo II. SEP México, 1987 p. 1175

1.2 ÉPOCA COLONIAL

El año de 1492 habría de ser crucial para España, un gran acontecimiento fue el descubrimiento de América por Cristóbal Colón, el 12 de octubre de aquel año. Los enormes territorios descubiertos hicieron de España la principal potencia europea del siglo XVI, los primeros años de ese siglo se caracterizaron por una intensa actividad navegante, colonizadores que se lanzaban a todo tipo de aventuras, las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de los españoles, es entonces cuando se habla de los municipios insulares etapa comprendida del año 1492 al 1519 y la etapa de los municipios continentales a partir de la fundación de la Vera Cruz en 1519.

Las leyes de Indias, señala la Enciclopedia de México, eran las leyes concernientes al buen gobierno de las Indias, que era América, después de un largo proceso de elaboración, en 1680 se promulgó por el rey Carlos II la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias la que se dividía en nueve libros, con 218 títulos y 6 377 leyes. En el libro cuarto se ocupa de; los descubridores, pacificadores, pobladores, cabildos, consejos y pósitos entre otros. En el libro quinto de los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, tenientes y alguaciles; alcaldes ordinarios entre otras. Estos capítulos en gran parte están destinados a regir el gobierno indiano, representa un tipo evolucionado de organización política en el contexto absolutista de entonces.

Los municipios insulares obedecieron a decisiones urgentes de aquellos primeros descubridores de las islas caribeñas como Santo Domingo y Cuba, en ellos proliferaron villas y ciudades principales, de donde partían constantemente las excursiones de descubrimiento y conquista, así fue como llega Hernán Cortés, el cual, después de tocar varios puntos de tierras mexicanas finalmente desemboca en el área de lo que ahora es San Juan de Ulúa en Veracruz, para subsanar la legitimidad de su viaje en contra del gobernador Velázquez a quien

había desobedecido y rebelado, aplicó el derecho castellano al que conocía bien, ya que había cursado estudios de Leyes en Salamanca, procedió a fundar el 22 de abril de 1519 a nombre del rey Don Carlos, el primer municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Vera Cruz, llamado así por la festividad del viernes Santo, la festividad de la Vera Cruz de Cristo. Posteriormente, el 15 de agosto de 1520, Cortés funda otro municipio en la población de Tepeaca, ahora estado de Puebla, denominado Villa de Segura de la frontera, nombrando alcaldes y regidores. El 13 de agosto de 1521 Cortés toma la Gran Tenochtitlán, venciendo así al imperio Azteca y ese mismo día funda el Ayuntamiento de Coyoacán.

Al crear el primer Ayuntamiento en Veracruz, señala Jaime Cárdenas Gracia, "Cortés rompió la dependencia que unía a los conquistadores con el gobernador de la isla la Española. De esa manera, la institución del municipio constituyó un elemento importante en la construcción de la nueva sociedad política de la Nueva España a la par de la demografía indígena", fue entonces cuando existió en México por primera vez un municipio con sus elementos pero sobre todo con su regulación legal.³

En materia municipal las capitulaciones que fueron verdaderos convenios que se celebraban con el rey o sus representantes, otorgaban prerrogativas de regidurías perpetuas para adelantados y fundadores de villas y ciudades principales. Cortés dictó las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y municipios, conocidas como las Ordenanzas de 1524 y sobre todo de 1525, a las que se conoce también como Plan Municipal; el servicio militar, la implantación de la encomienda, planes agrícolas, reglas sobre el arraigo de pobladores, cristianización de los indios, implantación de penas, nombramientos de autoridades, formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones son algunas de las cuestiones que regulaban.

³ Cárdenas, Gracia Jaime. Citado en Carbonell, Miguel, Coordinador. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Porrúa 2000. p. 230

Cada ciudad de la Nueva España formaba por lo general un Municipio, representado legalmente por un Cabildo, que a su vez dependía del gobernador, del Corregidor o Alcalde mayor, se hallaba integrado por un conjunto de cargos u oficios capitulares de "justicia" y "regimiento", al igual que los oficios realengos y algunos otros oficios concejiles. La forma de designación correspondió en un principio a los propios adelantados descubridores o fundadores de las villas y ciudades, posteriormente fue por designación real y por de enajenación y venta y, en mucho menor medida, por la elección de ciertos cargos menores sobre todo en los alcaldes ordinarios.

El cabildo describe Carlos Quintanar; estaba compuesto principalmente por alcaldes ordinarios, regidores diputados y según la importancia del municipio el Alférez real que era inferior al teniente, Alguacil mayor, Depositario General, Contador mayor de menores, un Procurador, un Procurador de pobres, obrero Mayor, juez de Cargos, Diputados de fiestas, Juez de Coliseo, Fiel Ejecutor, Diputado de Alhóndiga y otros puestos menores, quien presidía el cabildo era el propio gobernador o corregidor. Se desempeñaban regularmente por un año y para algunos de los puestos se pedía caución. Existía impedimento de que la misma persona ocupara en el periodo inmediato el mismo puesto, a tal disposición se le conoció como la "ley del Hueco", precedente de la no-reelección de los miembros del Ayuntamiento.⁴

El mismo autor nos señala las facultades y atribuciones del Ayuntamiento colonial las cuales eran variadas, en el campo legislativo le competía la redacción de su propias ordenanzas municipales, en el orden judicial conocían los cabildos en pleno de apelaciones siempre que no fueran competencia de la Real audiencia. Pero la gama más amplia de actividades de los ayuntamientos coloniales fue la administración de los asuntos de las localidades, la planificación urbana, obras

⁴ Quintanar, Roldan Carlos, op cit p 56

públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social.

Las ordenanzas y bandos fueron la principal fuente local de reglamentación municipal dadas por los ayuntamientos y sus cabildos, ya ordinarios o abiertos.

La hacienda municipal del municipio en la Nueva España jugó un importante papel económico, debido a las atribuciones con las que contaba en materia; de abastos, control y supervisión de pesas y medidas, así como del control de precios agrícolas.

Los ayuntamientos contaban en su haber hacendario con dos tipos de bienes: los de uso común y los propios: los de uso común no eran propiamente una fuente de ingresos para el municipio, por el hecho de ser administrados en forma directa se constituyeron en una forma de distribución de la riqueza, los propios eran bienes rústicos o urbanos que se arrendaban o administraban directamente por el municipio dedicando sus productos a los gastos para que los vecinos no tuvieran que pagar gravamen alguno o para que sólo contribuyeran para cubrir el déficit, que es la cantidad que falta para que los ingresos se equilibren con los gastos, la explotación de esos bienes dejaron al municipio recursos muy importantes para su sostenimiento, por otra parte el municipio también contaba con los llamados "arbitrios" o mercedes que eran otro tipo de ingresos los cuales eran recursos autorizados por el soberano, que se concedían por medio de documentos reales cuya frase inicial era; "al libre arbitrio" y bondad del rey, en beneficio del municipio. Los principales arbitrios consistieron en: impuestos por una obra determinada o servicio, contribuciones forzadas por requerimiento real o ante un hecho específico.

La función municipal reguladora de múltiples asuntos económicos se basó en los llamados: Pósitos que consistían en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades calamitosas. Con

esos fondos se comerciaba con semillas de maíz, trigo o cebada, en la época de abundancia y las ganancias se agregaban al pósito, y que se hacía efectivo en caso de necesidad pública, y las Alhóndigas operaban como almacenes de depósito de granos y semillas, y se regulaba ahí su precio. A esta figura es precedente importante de las facultades del Estado en la planeación económica y en la regulación de precios y control de mercados.⁵

1.2 ÉPOCA INDEPENDIENTE

Las difíciles circunstancias que vivía la metrópoli española señala Carlos Quintanar al finalizar la primera década del siglo XIX debido a la invasión napoleónica, dieron origen a la abdicación de Carlos IV y Fernando VII y la asunción al poder de José Bonaparte en 1808, a demás tuvieron repercusiones inmediatamente en los cabildos americanos. Al respecto es significativa la actitud que asume el cabildo de la Ciudad de México a través del su síndico el destacado jurista Don Francisco Primo de Verdad y Ramos al pronunciar su discurso memorable el 9 de agosto de 1808 se propugnó porque se declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana y que el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomara el poder. El Ayuntamiento en México en 1808, pretendía: 1.- ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía y 2.- convocar a un congreso de ayuntamientos, para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad de España. El cabildo de la Ciudad de México fue un nuevo instrumento que enarboló la soberanía popular y marcó el precedente más preclaro, es decir, celebre de la lucha de Independencia.

El 12 de agosto de 1805 el Virrey de la Nueva España José Iturrigaray dispuso que no se obedeciera a ninguna Junta peninsular, la cual era formada por las principales autoridades de la ciudad; virrey, oidores, arzobispos, canónigos, prelados, inquisidores, jefes de oficina, títulos, vecinos principales, gobernadores

⁵ Quintanar, Roldan Carlos. op cit p 58

de las parcialidades de indios: a menos que fueran nombradas por Fernando VII. El 19 de julio de 1809 el arzobispo de México Francisco Javier de Linaza y Beaumont, sustituyó a Iturrigaray.

En febrero de 1810, describe Rogelio Velázquez, el doctor Manuel de Iturriaga dio a conocer en Querétaro un Plan revolucionario que consistía en formar juntas en las principales ciudades para propagar la inconformidad contra los españoles, rechazar la idea de que la Nueva España quedara sometida a los franceses y, a la vez, declararse por la Independencia, ejercer el gobierno y expulsar a los peninsulares. Las juntas sesionaban en forma secreta, en Querétaro destacó la colaboración entusiasta de doña Josefa Ortíz de Domínguez y la simpatía de su esposo el corregidor Miguel Domínguez. Con la finalidad de que el pueblo no considerará al movimiento antirreligioso, los conspiradores invitaron a un sacerdote de prestigio, que era el cura de Dolores don Miguel Hidalgo y Costilla, reconocido por sus ideas progresistas.⁶

Un punto que realmente se ha investigado poco, es el correspondiente al papel que jugaron los ayuntamientos municipales a partir de 1810 durante la guerra de independencia. Desde luego muchos de ellos siguieron la causa libertaria de Hidalgo; sin embargo, adoptaron una actitud servil a las autoridades virreinales.

El 17 de septiembre de 1810 Hidalgo y Allende nombran e instalan el primer Ayuntamiento del México Independiente en San Miguel el Grande (lo que actualmente es San Miguel Allende), presidido por el Lic. Ignacio Aldama.

En la Península Ibérica surgió un importante movimiento liberal a partir de 1808, que propugnaba por reformas legales de fondo a fin de regular el hasta entonces, poder arbitrario del soberano. Por ello se convocó a sesiones extraordinarias de las Cortes Generales, en donde surgió la "Constitución de la

⁶ Velázquez, Rogelio. Et al. Historia de México. Ediciones Castillo. México 2000. p. 84

Monarquía Española”, promulgada el 19 de marzo de 1812 y mejor conocida como Constitución de Cádiz, este cuerpo normativo reguló con amplitud los asuntos municipales, la cual con posterioridad repercutió enormemente en nuestras leyes. Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para ser resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada a ella al pueblo.

En síntesis, reinstauró;

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

Introdujo innovaciones fundamentales

- 1.- La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes.
- 2.- La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

Sin embargo, también sentó precedentes negativos como son; el régimen de centralización al que quedaron sometidos a través de los Jefes Políticos, así como, con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental; la de su hacienda.⁷

En el ámbito jurídico general del naciente estado mexicano, el municipio tuvo poca consideración; así, en la Constitución de Apatzingán de 1814 se menciona que “en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso”. Ni en el acta constitutiva ni en la Constitución de 1824 se hace mención alguna a

⁷ Cfr. Quintanar. Op. Cit. p. 64

los municipios. La sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en los tiempos del gobierno centralista, disponía que los ayuntamientos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de los departamentos; en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegara a 4000 habitantes y en los pueblos que existían 8000. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por los gobernadores y juntas gubernamentales, sin que excedieran los síndicos de 6 y los regidores de 12, respectivamente. Los ayuntamientos fueron regulados por la ley del 20 de marzo de 1837, la cual colocaba a los alcaldes en el grado inferior de la cadena que a través de subprefectos, prefectos y gobernadores llegaba hasta el Presidente de la República.

Las bases de organización política de la República Mexicana, elaborada por la Junta Nacional Gubernamental, convocada por Santa Anna en 1843, hicieron más dependientes a los ayuntamientos en relación a las Juntas, las cuales eran por la razón de que éstas tenían la facultad de establecer corporaciones y nombrar funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía municipal.

El Estatuto Orgánico provisional expedido por Comonfort en 1856, colocó a los ayuntamientos bajo la autoridad de los gobernadores. La Constitución política de 1857, marginalmente mencionó al municipio en relación a la contribución a los gastos municipales y a la inscripción del padrón municipal.

El gobierno de Porfirio Díaz estableció divisiones administrativas superiores sobre los ayuntamientos, que recibieron el nombre de partidos, distritos, prefecturas o cantones, lo que vino a restringir la libertad municipal. Esta situación, al igual que otras más, fueron los detonantes del movimiento de la Revolución.⁸

⁸ Cfr. Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración estatal y municipal en México. INAP, México 1996. P 83

1.4 MÉXICO ACTUAL.

La revolución mexicana inició el 20 de noviembre de 1910 y tuvo como finalidad inmediata el derrocamiento de la dictadura del General Díaz, quien había gobernado al país desde 1876, el régimen de Díaz se originó en una revuelta militar, la norma de su gobierno fue la estabilidad y la paz. Francisco I. Madero, rico propietario agrícola del norte del país, publicó en 1908 el libro "La sucesión presidencial de 1910". Él planteaba la urgente participación del pueblo en las elecciones para dar una salida democrática a los 30 años de la dictadura de Díaz. Los obreros y campesinos vivieron en condiciones miserables, situación que se agravó por el despojo de tierras y la caída de los salarios, muchos liberales pertenecientes a la clase media estuvieron dispuestos a luchar por la justicia social, la democracia y el respeto a las leyes.

La crisis económica, política y social de 1904 a 1910 en México fue muy severa; el gobierno no tuvo elementos para dar soluciones viables. En 1908 Díaz expresó su deseo de retirarse a la vida privada al ser entrevistado por un periodista norteamericano, por lo que en todo el país surgió una gran euforia política, empezaron a formarse una buena cantidad de partido, sin embargo, Díaz no cumplió su palabra y lanzó su candidatura y fue electo por sexta vez

Los movimientos percursoros de la Revolución Mexicana propugnaron por la democratización del país. No se hubieran alcanzado los ideales revolucionarios si no se hubiesen acomodado las reivindicaciones a la institución del municipio libre y la abolición de las jefaturas y prefecturas políticas que tanto daño le hicieron, al municipio.

El programa del Partido liberal Mexicano, expedido por Don Francisco I. Madero en 1906, propuso la suspensión de los jefes políticos y la reorganización del poder municipal. El plan de San Luis Potosí publicado el 6 de octubre de 1910, reconoció la soberanía de los estados y exaltó la libertad de los ayuntamientos.

En el seno mismo del movimiento revolucionario, se pudo observar que la libertad del gobierno local era una cuestión nacional, de esa manera el Plan de Ayala se manifestó por alcanzar la independencia de los municipios procurándoles una amplia libertad de acción que les permitiera atender eficazmente a los intereses comunales y los preservara de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y estatal.

Don Venustiano Carranza exigió en Veracruz adiciones al Plan de Guadalupe, así, el movimiento constitucionalista pugnó porque la libertad municipal se llevara a la carta fundamental. Posteriormente, con el decreto que expidió el primer jefe en 1914, se propuso que los Estados tuvieran como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre. La adición señalaba que la administración municipal recaería en un Ayuntamiento de elección popular directa sin autoridades intermedias.

El proyecto de reformas que sometió Carranza a la Asamblea Constituyente buscaba, a decir del primer jefe, no sólo garantizar la libertad política del municipio, sino también la económica, al asegurarle los fondos y recursos indispensables para hacer frente a sus necesidades. La propuesta municipal contenida en el artículo 115 trató sobre las siguientes cuestiones fundamentales: la naturaleza del municipio con base en el concepto liberal; el gobierno municipal con base en la relación estados-municipios; la hacienda municipal, y la libertad política de ellos.⁹

Las discusiones en torno a la libertad municipal, su capacidad económica y la resolución sobre los conflictos de competencia fueron altamente debatidos; finalmente, el artículo 115 se redactó de la manera siguiente: "los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su

⁹ *Ibidem* 9

organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado; II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". El artículo fue aprobado con 88 votos a favor y 62 en contra.

El municipio constituye una comunidad de personas preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio: es decir, en una porción geográfica determinada, dentro de la cual buscan la satisfacción de necesidades originadas por la relación de vecindad, es también una entidad territorial dotada de capacidad jurídica como expresión de persona moral, que ejerce su imperio jurídico como potestad de mando y facultad coactiva.

La administración pública municipal tiene como objetivo fundamental la realización de aquellas tareas que precisa una comunidad para mejor convivencia, por lo tanto, podemos decir que el término "municipio" implica la existencia de una organización político-administrativa de relativa autonomía, que tiene como fundamento al orden jurídico constitucional del Estado y cuyos fines podemos señalar; la atención de las necesidades de las localidades que lo integran, que son; la Cabecera Municipal que es equivalente a una capital política, barrios, colonias, delegaciones ejidos y pueblos entre otras categorías, otro fin es la captación de los medios necesarios para satisfacerlas; la legalización democrática de las relaciones sociales; la satisfacción de la voluntad de la comunidad, para atender sus particulares propósitos y mantener vigente la identidad de la localidad con su Entidad y su País.

Los elementos que conforman al municipio son:

- a) El territorio que es el asiento y espacio físico donde el municipio ejercita su poder en forma exclusiva, dentro de la competencia legal que establece la Constitución y las leyes que de ella derivan.

- b) La población que está comprendida por los habitantes que en él residen o transitan, para este elemento es indispensable las relaciones de vecindad, el vecino es quien habita con otros en una misma localidad y que se establecen por la aglutinación de afinidades de tipo local, como el régimen de propiedad, la residencia habitual, el comercio, la religión, la educación y las costumbres los cuales establecen rasgos distintivos en cada comunidad.

- c) El Gobierno municipal materializa la administración municipal y se encuentra caracterizado por: el Ayuntamiento, con poder de decisión general; el presidente municipal y su cuerpo administrativo, con atribuciones de ejecución, la existencia de un patrimonio, sobre una base fiscal y de apoyo económico tanto federal como estatal para asegurar su permanencia, la prestación de servicios públicos conocidos como municipales, la ejecución directa de obras públicas municipales, la capacidad para legislar en materia municipal y un poder fiscal delegado por el Poder Legislativo Local. La legislación también contempla las figuras del secretario del Ayuntamiento y del tesorero, destruyéndose las funciones sustantivas del municipio.

Una de las perspectivas de estos investigadores es que en los gobiernos locales en México no han desempeñado el papel que les corresponde debido a su debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental, y es que esto es cierto ya que no existe el servicio profesional de carrera que permita adquirir y aplicar conocimientos por parte de los servidores públicos que conforman la base

administrativa del Ayuntamiento, debido a que cada periodo constitucional de elección quien gana la elección forma su propio equipo de colaboradores desplazando a quienes adquirieron experiencia formando entonces un círculo vicioso.

Los problemas administrativos del gobierno municipal en México señala Enrique Cabrero, “derivan de una diversidad de factores que tienen que ver con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país. Ese conjunto de factores, ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos siquiera para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga”.¹⁰

A pesar del escaso número de reformas a la Constitución federal que han modificado los sistemas electorales municipales, con los años se consolidó un modelo de representación prácticamente único en todos los municipios del país, que poco a poco suprimió la diversidad que caracterizó el perfil de los ayuntamientos en los años inmediatos a la promulgación de la Constitución de 1917.

En las décadas de los años 20's y 30's encontramos una mayor diferenciación en los sistemas de representación desplegados por cada una de las entidades federativas con relación a los siguientes temas: duración del periodo de gobierno de los ayuntamientos, podían durar uno, dos años o elegirse y elección por mitad de los miembros del cabildo, no estaba definido de antemano en la planilla quien ocuparía el cargo, sino que éste era nombrado y destituido entre los propios regidores y diferenciación en cuanto a la regulación de la reelección de los miembros del cabildo.

¹⁰ Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal. Obtenido de www.segob.gob.mx

En 1977 se reformó el artículo 41 de la Constitución federal fue entonces cuando los partidos políticos nacionales participaron en las elecciones locales por lo que hoy en día los partidos políticos nacionales los cuales están gobernando en una buena parte de los ayuntamientos del país; en 1983 se reformó el artículo 115 constitucional para extender la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios del país y no sólo en aquellos con más de trescientos mil habitantes, como lo estableció la reforma política de 1977.

Los resultados de la reforma de 1983, en lo concerniente a la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos son desiguales, ya que cada legislatura ha interpretado de diversas formas lo estipulado en la fracción VIII del artículo 115 se establece "las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en todos los Municipios ".En todos los estados de la República se adoptó el sistema mixto y en la mayoría -26-, las fórmulas contempladas en la legislación electoral estatal aseguran la mayoría de los puestos que integran el Ayuntamiento al partido político que gana la elección, independientemente de lo competida que haya resultado la contienda electoral.

La reforma al artículo 115 del 23 de diciembre de 1999, no incluyó modificaciones que impactaron directamente el perfil de los sistemas electorales municipales, incorporó un nuevo concepto en la redacción de la fracción I en la cual se reconoce que el municipio será gobernado y no administrado por un Ayuntamiento, sustituyéndose así la redacción original de 1917. Esta reforma refleja una realidad asentada en el territorio nacional: el arraigo de los partidos nacionales en el ámbito municipal, una fuerte competencia en las elecciones municipales y la alternancia como un hecho cotidiano en la vida política local. El municipio ya no podrá ser considerado, como sucedió durante muchos años, únicamente como una demarcación territorial o administrativa, sino que deberá ser reconocido, cabalmente, como una entidad política.

Debido a que en nuestro país existe un régimen federal, no contamos con una ley nacional que establezca las bases de los sistemas electorales municipales, sino que cada estado puede optar por diferentes modelos de representación política en el municipio, aunque en los hechos los modelos vigentes derivados de procesos de elecciones municipales en que participan partidos políticos son muy similares entre un estado y otro.

En México, el perfil predominante de la integración de los ayuntamientos, con excepción de los que se eligen por la modalidad de usos y costumbres, tiene las siguientes características: elección por el mecanismo de la planilla bloqueada y cerrada; sólo tienen derecho a registrar planillas los partidos políticos nacionales o estatales; duración del periodo de gobierno de tres años; impedimento de la reelección inmediata de los miembros del cabildo. Lo que cambia es el número de miembros que integra a los ayuntamientos, el peso de los puestos de mayoría relativa y de representación proporcional en el cabildo y las fórmulas para distribuir las regidurías de representación proporcional.

El partido que gana la elección en el municipio gana todo, es decir gana la mayoría de los puestos; la presidencia municipal, la sindicatura y la mayoría de las regidurías del Ayuntamiento, independientemente del número de votos obtenidos. El Ayuntamiento que se forme por elección se conformará por el presidente municipal del partido político que haya obtenido la mayoría de los votos, es decir, se aplicará el principio de mayoría relativa, así como de uno o dos síndicos y de hasta once regidores, según lo establecido en la Ley Orgánica correspondiente.

Lo anterior, inhibe el funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado ya que el partido que gana la presidencia municipal, puede tomar unilateralmente todo tipo de decisiones sin la necesidad construir consensos con el resto de las fuerzas políticas representadas en el cabildo, por ejemplo, para poder cambiar el uso de suelo de siembra a casa habitación se debe de votar en

cabildo la modificación correspondiente al Plan de Desarrollo Urbano si ésta es propuesta del presidente municipal, él contará con los votos del síndico y de los regidores de su planilla los cuales siempre serán mayoría del resto de los regidores que son designados por representación proporcional ya que pertenecen a un partido político diferente y aún y cuando se unieran siempre serán minoría;

El predominio de la voluntad del presidente municipal con relación al resto de los miembros que integran el Ayuntamiento se expresa en las reglas que regulan la toma de decisiones en el cabildo, definidas en las leyes orgánicas municipales y los reglamentos internos.

A pesar de que la reforma de 1983 extendió a todos los municipios la incorporación del principio de representación proporcional, las fórmulas electorales adoptadas por los estados aseguraban al partido mayoritario al menos el 75% de los cargos en el Ayuntamiento. Con esta composición, no había necesidad de regular la toma de decisiones en el cabildo y diferenciar entre mayoría relativa que es la votación que se da con una votación sin llegar a la mayoría absoluta que se da con la más de la mitad de los votos y mayoría calificada que es la exigida por encima de la mayoría absoluta, como los dos tercios o los tres cuartos de los votantes. Esta situación ha cambiado en el transcurso de los últimos años. En buena parte de los estados la proporción entre los puestos de mayoría relativa y de representación proporcional se ha modificado, de acuerdo al número lo establecido en el Código Electoral respectivo; por lo que sería conveniente incorporar en las leyes orgánicas municipales qué decisiones deberían tomarse por mayoría calificada (por ejemplo, la aprobación del reglamento interno y los bandos de policía y buen gobierno). Si se mantiene la composición actual que predomina en la mayoría de los cabildos y no se modifican las leyes orgánicas municipales, es muy difícil que quien ocupe la presidencia municipal renuncie motu proprio a los cómodos beneficios de estas reglas.

Todas las legislaciones electorales estatales han incorporado el sistema

mixto, es decir; combinan el sistema mayoritario con el de representación proporcional. En todos los casos se asigna al partido que gana la elección, la presidencia municipal y la sindicatura (s); los síndicos son los miembros del Ayuntamiento que tiene a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial la de carácter patrimonial y la función de contraloría interna. Sólo en los estados de Campeche, México y Querétaro puede darse el caso de que una de las sindicaturas sea ocupada por un miembro de una de las planillas minoritarias.

En cuanto a las regidurías, en 25 estados se establece la diferencia entre regidurías de mayoría relativa y regidurías de representación proporcional. En estas entidades al partido que gana la elección automáticamente se le asignan el total de las regidurías de mayoría relativa y las de representación proporcional se distribuyen entre los partidos que cumplieron con los requisitos contemplados en la legislación local, de acuerdo con el método establecido en la misma, que van desde la fórmula de cociente natural y resto mayor hasta a la asignación automática de regidurías a los partidos que cubrieron el requisito del umbral, creando con esta última fórmula una gran iniquidad en la representación de los partidos políticos minoritarios.

Cociente natural es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada municipio a favor de los partidos o coaliciones con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del Ayuntamiento de representación proporcional a asignar en cada municipio. El resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de miembros del Ayuntamiento mediante el cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese miembros por asignar.

En estos 25 estados, la proporción entre mayoría relativa y representación proporcional está definida de antemano, por el número de puestos que se reparten por cada principio; el de mayoría relativa o el de representación proporcional. En

los municipios más poblados de cada estado, la proporción entre regidurías de mayoría relativa y representación proporcional oscila entre el 60%-40%; en los menos poblados, aunque se utilice la misma fórmula, al disminuir el número de regidurías a repartir se altera la proporción y ésta llega a oscilar entre un 80%-20% (estos porcentajes no toman en cuenta los puestos de presidente municipal y síndico, los que adicionalmente incrementan el peso de la mayoría relativa en el cabildo).

El resto de los estados de la República, se caracterizan porque no establecen la diferenciación entre regidurías de mayoría relativa y regidurías de representación proporcional. En efecto las leyes electorales de Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz sólo contemplan la existencia de regidurías de representación proporcional. Es sistema mixto porque en todos los casos la presidencia municipal y la sindicatura se asignan al partido político que gana la elección. Las fórmulas para traducir votos en puestos son muy similares en los estados de Durango (con excepción de la que opera en los tres municipios más poblados, que asegura el 60% de las regidurías al partido que gana la elección), Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz (que también modifica la fórmula en los municipios con menos de 20 mil habitantes, en los que sólo se distribuye una regiduría!). En la asignación de las regidurías de representación proporcional participan todos los partidos políticos que reúnen los requisitos contemplados en la legislación electoral, incluido por supuesto el partido que gana la elección y utilizan el método de cociente natural y resto mayor.

La principal diferencia en la aplicación de la fórmula, además de los resultados electorales, tanto dentro de un mismo estado, como respecto a otra entidad, depende del tamaño de los ayuntamientos, es decir, del número de regidurías que se distribuyan. Los efectos positivos de la fórmula dependen de este último factor, por lo que en los municipios más poblados de cada uno de los estados es mayor el equilibrio entre votos y puestos, y en los menos poblados disminuyen los efectos de la fórmula, por ejemplo, cuando se distribuyen dos ó

tres regidurías. Sólo en los cinco estados que utilizan esta fórmula se puede presentar el escenario de que el partido que gane la elección, no tenga asegurado la mayoría de los cargos en Ayuntamiento. Sin lugar a dudas, de los sistemas electorales municipales vigentes en nuestro país, este es el modelo con el que se logra una mayor equidad entre votos y cargos de representación popular.¹¹

1.5 EL MUNICIPIO DE TEPOTZOTLÁN, ESTADO DE MÉXICO.

Los datos que a continuación se transcriben fueron extraídos de la página de internet del Gobierno de Estado de México, citando como fuente a Gaudencio Neri Vargas autor de la obra *La crónica de mi pueblo, testimonio de la historia*. H. Ayuntamiento Constitucional de Tepetzotlán, Estado. de México, 1994-1996, México, Noviembre 1995.

El territorio actual que ocupa el municipio de Tepetzotlán, fue asiento y tránsito obligado de diferentes grupos humanos, que en forma sucesiva ocuparon la cuenca Central de Anáhuac. Estos pueblos provenían principalmente del norte, aunque algunos lo hicieron de las fértiles zonas del golfo, la referencia más antigua data del año ce acatl (1 carrizo) que corresponde al año 687 del Calendario Juliano que se encuentra registrado en Códice Chimalpopoca.

El municipio de Tepetzotlán se localiza entre los 19° 38' 50" y los 19° 47' 30" de latitud norte y entre los 99° 11' 30" y los 99° 25' 10" de longitud oeste. La cabecera municipal con asiento en el pueblo de Tepetzotlán, se localiza a los 19° 42' 50" de latitud norte y a los 99 13' 24" de longitud oeste del meridiano de Greenwich. La altitud en la que se encuentra Tepetzotlán es de 2,300 m.s.n.m, tiene una superficie de 208.83 km², con una longitud perimetral de 88,256.21 m. y representa el 0.93% de la superficie total del Estado de México.

¹¹ cfr. Acebedo M, Blanca. Representación política y sistemas electorales municipales. SEGOB 1999.

Pertenece al primer Distrito Judicial y Rentístico de Cuautitlán, junto con los municipios de Coyotepec, Huehuetoca, Cuautitlán, Melchor Ocampo (San Miguel), Tultitlán y Tultepec; según decreto del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, con fecha del 16 de octubre de 1868.

En cuanto a la división político-electoral, el municipio pertenece al XXXVI distrito local y al 6 distrito federal electoral, con asiento en la cabecera de Villa del Carbón al cual pertenecen los municipio de Huehuetoca, Coyotepec y Tepotzotlán.

La división política está integrada por 6 centros de población, los cuales son TEPOTZOTLÁN, cabecera municipal, el pueblo de CAÑADA DE CISNEROS, el pueblo de LOS DOLORES, el pueblo de SAN MATEO XOLOC, el pueblo de SANTA CRUZ y el pueblo de SANTIAGO CUAUTLALPAN.

Tepotzotlán tiene un importante papel en la economía de la zona metropolitana por su planta industrial; sin embargo, se observa una deficiente diversificación de las actividades primarias y en el sector comercio y servicios por lo que la economía municipal es dependiente con respecto al resto metropolitano. No obstante la incipiente industrialización se puede observar en la cabecera municipal, específicamente en el Fraccionamiento industrial "El Trébol".

El crecimiento histórico de la población municipal en el período de 1950 a 1990 ha sido de manera irregular, observándose el mayor crecimiento en la década de 1960 a 1970, con una tasa de crecimiento del 5.6%, motivada por el cambio de uso de suelo de rural a urbano, principalmente en la colonia Ricardo Flores Magón y de manera dispersa en las localidades del poniente del territorio.

Los grupos étnicos en el municipio son escasos, existen 205 personas que hablan el otomí, 270 miembros del grupo Triqui, provenientes de San Juan Cópala, Juxtlahuacan, Estado de Oaxaca; 20 familias de mixtecos; personas

hablantes de la lengua Purepecha (tarasco), Mazahua, y Nahuatl.

La estructura urbana está conformada por el Centro Urbano y los barrios circunvecinos, así como los fraccionamientos habitacional e industrial El Trébol; las características están determinadas por la topografía y sobresalen las siguientes:

El Centro Histórico, representa el núcleo en torno al cual se han conformado las zonas habitacionales, de comercio y de servicios tanto urbanos como turísticos. La distribución del equipamiento urbano está disperso en los distintos barrios y poblados sin formar concentraciones de barrio o vecinales, sin obedecer a un patrón de cobertura.

Las áreas habitacionales del Centro de Población están conformadas por barrios, en torno a su propia capilla o parroquia religiosa, en un principio, para posteriormente crecer de manera dispersa de acuerdo al comportamiento del mercado del suelo informal en las áreas agrícolas ejidales. Fuera del Centro Urbano, la traza es irregular e indefinida ya que no existe una orientación de oriente a poniente, lo que complica la instalación de los servicios de infraestructura.

La ubicación de las zonas industriales al sur y oriente del Centro Histórico, obedecen más que nada a una ubicación estratégica de acceso a la autopista, aunque su cercanía al museo del Virreinato y Ex-Colegio de los Jesuitas, está generando un paulatino deterioro del patrimonio histórico por el constante paso de transporte de carga pesada, además de constituir un problema de contaminación al medio ambiente. El área urbana de Tepotzotlán se ha incrementado de manera significativa sobre todo en la última década.

En el territorio municipal se encuentran 12 depósitos de agua que abastecen de manera racional la población de Tepotzotlán. En cuanto a la

cobertura de energía eléctrica el 95% cuenta con este servicio, mientras el 5% carece de éste y corresponde a los asentamientos de reciente creación.

Se estima que el 50% de las vialidades primarias y secundarias de la cabecera municipal, barrios y colonias vecinas están pavimentadas, empedradas o con adocreto; mientras en los poblados del poniente se estima que el 95% en promedio son de terracería.

En el municipio existe una red de drenaje de aguas negras de gran cobertura porque abarca en su servicio a las industrias y a las viviendas; éste funciona por gravedad, en su mayor parte, y las aguas son depositadas en el Río Chiquito sin ningún tipo de tratamiento, así como los escurrimientos naturales. Es una red sencilla y no abarca a todas las necesidades del área, por lo que muchas viviendas utilizan letrinas y otros medios de aguas residuales. Existen además algunos canales pequeños que recolectan agua pluvial y residual que corren a los costados de las viviendas y sirven también como salidas a estos desechos; desembocan por gravedad en el Río Chiquito, creando focos de infección en su trayecto.

El municipio cuenta con cinco centros de salud tipo "C", ubicados en los pueblos de Tepotzotlán (la cabecera municipal), en San Mateo Xóloc, en Santa Cruz, en Santiago Cuautlalpan y en Cañada de Cisneros; en los que se brinda atención médica general, servicio de medicina preventiva, planificación familiar, se aplican vacunas, se da orientación nutricional y saneamiento ambiental. En la cabecera se imparte el servicio preventivo dental. Todos dependientes de la Secretaría de Salud, que funcionan a través de los servicios coordinados de salud pública en el Estado. Asimismo, se cuenta con tres clínicas particulares, habitadas con quirófano; tres laboratorios médicos-generales. También laboran las tradicionales parteras, que prestan sus servicios principalmente en el área rural y entre la población de escasos recursos.

Cuenta además con 27 planteles a nivel preescolar; de los cuales 4 son Centros de Desarrollo Infantil, dependientes del DIF Municipal; 10 son del subsistema estatal; 6 son del subsistema federal y 7 particulares. A nivel primaria existen 31 planteles: 12 estatales, 19 federales. De nivel secundaria se cuenta con 14 planteles: 7 estatales, 3 federales y 4 telesecundarias. En educación media superior se cuenta con 4 preparatorias: 2 estatales y 2 particulares incorporadas a la Secretaría de Educación Pública. Se cuenta también con 3 centros de educación extra-escolar-(centro de educación para adultos). Por último, se cuenta con un centro de estudios técnicos de computación y 2 academias de inglés.

CAPÍTULO 2 ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

2.1 EL AYUNTAMIENTO

La palabra Ayuntamiento proviene del *latin adiunctum*, supino de *adiungere*, que significa juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal, y varios consejos con objeto de administrar los intereses del municipio, no es sino un órgano colegiado representante del municipio frente a los gobernados. Como ya lo hemos señalado el municipio es una forma de organización político administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar.

La integración del Ayuntamiento está compuesta por el presidente municipal, uno o varios síndicos dependiendo del número de habitantes del municipio, así como por el número de regidores que corresponda. Los miembros del Ayuntamiento son, por disposición constitucional, de elección popular directa, permanecen tres años en el ejercicio de su encargo. En el caso del estado de México iniciarán su periodo el día 18 de agosto del año de elección y lo concluyen el 17 de agosto del año de elección para su renovación.

Los ayuntamientos, señala Elisur Arteaga Nava, tienen tres tipos de facultades:

1.- Las que a su favor derivan de la constitución general de la república, como impartir instrucción cívica y militar a los habitantes del municipio (art. 31, fracc. II), de igual manera que expedir reglamentos de policía y buen gubernativos (art. 21).

2.- Las que a su favor derivan de la constitución local, el artículo 128 fracción III señala "Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos".

3.- Las que consignan a su favor tanto la Ley Orgánica Municipal como las diversas leyes del Estado, artículo 48 fracción XIV de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México "vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que forme parte representantes de los vecinos".¹²

2.2 INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN

Atendiendo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. La Ley Orgánica Municipal fue promulgada en 1993 seis años antes de la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Federal en donde se establece que los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento; por lo que en su texto sigue manejando que el municipio será administrado por un Ayuntamiento existiendo una incongruencia por parte de la Ley citada.

Los integrantes de los ayuntamientos de elección popular deberán cumplir con los requisitos previstos por la Ley Orgánica Municipal y no estar impedidos para el desempeño de sus cargos, de acuerdo con los artículos 119 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Para ser integrante del Ayuntamiento se requiere: ser mexicano por nacimiento ciudadano del estado, en pleno ejercicio de sus derechos, ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio a un año o vecino del mismo; no pueden ser miembros propietarios o suplentes del Ayuntamiento los diputados o senadores en ejercicio de su cargo, los miembros del poder judicial del estado o de la federación, los servidores públicos de cualquier nivel de gobierno, los militares y miembros de las fuerzas de seguridad del estado o de los municipios que ejerzan mando en territorio de elección y los miembros de cualquier culto en activo, y se elegirán conforme a los

¹² Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Oxford. México 1999. p. 501

principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario.

Atendiendo a la densidad poblacional de cada municipio será la manera en la cual se integrará el Ayuntamiento como órgano de gobierno de acuerdo al resultado de la contienda electoral. En todos los casos sólo habrá un presidente municipal, dos síndicos y hasta 11 regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y como 8 regidores designados según el principio de representación proporcional, y un síndico más designado por éste mismo principio. (artículo 16 de la LOMEM).

Cada primero de agosto, el Ayuntamiento se debe constituir solemnemente en cabildo público, a efecto de que el presidente municipal informe por escrito acerca del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio, este informe se deberá publicar en la Gaceta Municipal. Así lo establece el artículo 17 de la LOM. La Constitución Local se establece en el artículo 128 fracción VI un plazo mayor del establecido en la Ley Orgánica al señalar que el presidente municipal debe rendir un informe acerca del estado que guarda la administración dentro de los primeros diez días de agosto. Esta disposición actualmente la manejan la mayoría de los presidentes municipales del Estado, quienes rinden su informe el día que consideran oportuno para ello.

En materia de información gubernamental se encuentra en un enorme vacío reglamentario, únicamente se establece en la Ley Orgánica Municipal la obligación establecida al presidente municipal de rendir su informe de actividades cada año; no existe dentro de la legislación vigente, como una función del Ayuntamiento, otra modalidad para mantener informado a los ciudadanos. Se trata entonces de un espacio discrecional de las autoridades, lo cual limita severamente la función de vigilancia de los ciudadanos.

La información gubernamental sigue siendo un objeto escaso, ya que no se practica para la gran mayoría de los municipios, tanto en cantidad, como en calidad de forma accesible para los ciudadanos. Considerando esto como un retraso, debe promoverse como uno de los valores de la democracia el privilegiar la difusión de la información gubernamental. Con el argumento de informar, lo que se promueve implícitamente y como objetivo central son los intereses del partido mayoritario en el cabildo, especialmente cuando esa información se hace coincidir deliberadamente con los periodos preelectorales. Sin embargo, en algunos municipios del Estado de México se han hecho grandes esfuerzos para tener reglamentos que obliguen a los funcionarios a dar a conocer la información requerida por los ciudadanos y a nivel estado existe la iniciativa en el Congreso local para emitir una Ley al respecto.

El 17 de agosto del último año de la gestión del Ayuntamiento, en sesión solemne de cabildo los miembros del Ayuntamiento electo constitucionalmente, rindan la protesta en términos de lo dispuesto por el artículo 144 de la Constitución Política local, que establece "que al entrar a desempeñar sus cargos, rendirán protesta formal de cumplir con la Constitución General de la República, la particular del estado y todas las leyes que de ellas emanen". El presidente municipal electo lo hará ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado y a su vez, hará de inmediato lo propio con los demás miembros del Ayuntamiento electo y tomarán posesión a las nueve horas del día siguiente de las oficinas municipales. Tiene como obligación legal funcionar y residir en la Cabecera Municipal, lugar donde se considera es su domicilio legal.

La ausencia de alguno o algunos de los miembros del Ayuntamiento saliente en los actos de protesta y toma de posesión, no podrán impedir su celebración, en cuyo caso el presidente entrante realizará tales actos ante el presidente o cualquier otro miembro del Ayuntamiento saliente; o en ausencia de éstos, ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado. Cuando uno o más miembros del Ayuntamiento entrante no se presenten a rendir su protesta de

ley sin justa causa, el presidente municipal o el representante del Ejecutivo exhortarán a los miembros propietarios que fueron electos para dichos cargos, a que se presenten en un término máximo de tres días; de no concurrir éstos en ese plazo, se llamará a los suplentes, para sustituirlos en forma definitiva. Así lo contempla la Ley Orgánica en su artículo 20.

Si en la toma de protesta no se integra el Ayuntamiento con la mayoría de sus miembros, el Ejecutivo del Estado proveerá lo necesario para su instalación en un plazo no mayor de tres días; de no ser esto posible, la Legislatura local, o la Diputación Permanente, designará, a propuesta del Ejecutivo, a los miembros ausentes o faltantes necesarios para integrar el Ayuntamiento. Entre tanto, el Gobernador del Estado dictará las medidas conducentes para guardar la tranquilidad y el orden público en el municipio y de estimarlo necesario, designará una junta municipal que se encargue de la administración del municipio, hasta en tanto se nombre a los nuevos miembros del Ayuntamiento.

Si después de instalado un Ayuntamiento no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal, el presidente municipal o el que haga las funciones del mismo, lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado para que proponga a la Legislatura local o a la Diputación Permanente, la designación de los miembros sustitutos.

Si no se llegarán a verificar o se declararán nulas las elecciones de algún Ayuntamiento, el Gobernador del Estado propondrá a la Legislatura o a la Diputación Permanente, la designación de un Ayuntamiento provisional, que actuará hasta que entre en funciones el Ayuntamiento electo. En el caso de que se declare desaparecido un Ayuntamiento, o ausencia 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, el Ejecutivo del Estado propondrá a la Legislatura la designación, de entre los vecinos, de un Consejo Municipal que concluirá el período respectivo. Los ayuntamientos provisionales,

las juntas y consejos municipales, se instalarán con las formalidades y procedimientos previstos en la Ley y tendrán las atribuciones que la ley le confiere a los ayuntamientos constitucionales de elección popular.

El Ayuntamiento tiene a su cargo la organización, conservación, planeación, funcionamiento, explotación, ejecución y control de los servicios públicos que requiera la población del municipio, considerando lo establecido en la fracción III del artículo 115 constitucional, podrá coordinarse con otros ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

2.3 FUNCIONAMIENTO

Los ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia. Sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

El cabildo es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades. La palabra cabildo proviene del latín *capitulum*, cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, se utiliza como sinónimo de Ayuntamiento.¹³ Algunos autores manejan estos sinónimos, sin embargo, en la Ley Orgánica se maneja únicamente la palabra Ayuntamiento, sin mencionar al cabildo en ningún artículo.

En el derecho mexicano se refiere al cabildo como una corporación o gobierno colegiado, existiendo dos tipos de cabildos totalmente diferentes; el eclesiástico y el secular o civil el que también es llamado consejo municipal o Ayuntamiento

¹³ Diccionario jurídico mexicano. Tomo I Porrúa, 1997 p 433

Para el mejor desempeño de su trabajo, el cabildo o Ayuntamiento funciona a través de sesiones y comisiones.

Las sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, las sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.

Las sesiones ordinarias se celebran cada ocho días para que los miembros del Ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo, o de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal, generalmente son públicas. Las sesiones extraordinarias se realizan cuando así lo solicita el presidente municipal o a petición de la mayoría de los regidores, para tratar algún asunto que requiera ser atendido con urgencia.

Las sesiones se deben llevar a cabo en el salón de cabildo. Cuando las sesiones se realicen en otros recintos como son cines, teatros o parques públicos, para la celebración de actos solemnes de carácter cívico, el Ayuntamiento deberá hacer la declaración previa de recinto oficial.

Para que las sesiones de cabildo tengan validez se requieren que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el presidente municipal, que tiene voto de calidad en caso de que exista empate.

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

Las sesiones del Ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente; los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la

Ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarias para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley. Llevarán un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar en ambos casos los miembros del Ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la Gaceta Municipal entre los habitantes del municipio. De las actas, se les entregará copia certificada a los integrantes del Ayuntamiento que lo soliciten en un plazo no mayor de ocho días. (Artículo 27-30 LOMEM).

2.4 LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO

Son autoridades municipales todos los miembros del Ayuntamiento; el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adopta con base a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, y que esta establecido en el artículo 115 Constitucional en la fracción primera párrafo segundo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno del municipio. No se debe confundir a la autoridad con el funcionario municipal, a éste último no lo elige el pueblo sino que recibe su nombramiento del Ayuntamiento, de forma directa o a través del presidente municipal, con el propósito de que realice tareas propias de la administración municipal.

2.4.1 EL PRESIDENTE MUNICIPAL

Es la figura principal y más importante de los municipios, él determina la política del Ayuntamiento, gozan de diferentes facultades: las que derivan a su

favor de la constitución local, y de la Ley Orgánica Municipal; son ejecutores de las disposiciones, acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, son la autoridad ejecutiva natural en el municipio, presiden los actos solemnes, ceremonias y festividades del municipio y las sesiones de toda clase que tienen los ayuntamientos, tienen facultades de mando, supervisión y vigilancia de la población, de los integrantes del Ayuntamiento y del personal que trabaja en éste, mandan a la policía municipal y al destacamento de seguridad pública que se asigne al municipio entre otras.

El presidente municipal cuenta con 17 atribuciones establecidas en el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del estado de México. Entre las que se encuentran; el presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento, así como el de convocar a sesiones ordinarias o extraordinarias, ejecutar los acuerdos a los que lleguen e informar de su cumplimiento, promulgarlos y publicarlos en la Gaceta Municipal, para su cumplimiento.

Una de las más importantes para nuestro caso es el de vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos. La propia Ley Orgánica señala en su artículo 44 que es motivo de suspensión del Ayuntamiento el no cumplir con esta disposición.

El presidente debe cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes.

Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial es

responsable del puntual cumplimiento del calendario cívico oficial, involucrando en éstas actividades a toda la comunidad.

Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del Ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones que la Ley establece.

Por otro lado el artículo 48 de la Ley señala siete prohibiciones hacia los presidentes municipales, ellos no pueden entre otras cosas; distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados; Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales; Juzgar los asuntos de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal; Ausentarse del municipio sin licencia del Ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada; Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales; Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares; Residir durante su gestión fuera del territorio municipal.

2.4.2 EL SÍNDICO

Elisur Arteaga Nava establece la definición del síndico de la siguiente manera: "El vocablo síndico es de origen griego, se formó con el término "*con*" y "*justicia*"; pasó al latín con la forma de *syndicus*. El síndico es el individuo de un Ayuntamiento que tiene a su cargo defender los derechos del público".¹⁴ Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

¹⁴ Arteaga Nava, Elisur. Op. Cit. p. 505

Los síndicos tienen las atribuciones establecidas en el artículo 53 de la Ley Orgánica: son quienes procurar, defienden y promueven los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos, están directamente involucrados en supervisar y revisar los cortes de caja de la tesorería municipal así como de cuidar la correcta aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo vigilar que no existan desvíos de fondos y que estos ingresen al ingreso municipal, intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, de la misma forma regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales y los inscriben en el Registro Público de la Propiedad e intervenir en los remates públicos en los que el municipio tenga interés.

Una de las atribuciones que comparte con los delegados y subdelegados por costumbre (ya que no hay ninguna disposición que contemple esta atribución para los auxiliares de la administración pública) es practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de veinticuatro horas y vigilar que los Oficiales Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones del artículo antes citado I, IV, V, y XVI y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás. En los municipios en los cuales se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X. El Ayuntamiento podrá distribuir entre los síndicos otras funciones que de acuerdo

con la ley les corresponda. Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del Ayuntamiento.

2.4.3 LOS REGIDORES.

Elisur Nava señala que la figura del regidor, con las características que aún en la actualidad lo distinguen, es de origen hispano, según Escriche, eran; las personas que en cada pueblo tienen a su cargo el gobierno económico de los mismos.

A los regidores se les atribuyen dos tipos de facultades: unas, genéricas, que están relacionadas directamente con el Ayuntamiento, como asistir a las juntas de éste, cumplir sus acuerdos y vigilar; otras específicas, que se conocen como regidurías y que relacionan con el despacho de los negocios y materias que ordinariamente se atribuyen a los gobiernos de las ciudades, como hacienda, comercio, educación, obras públicas, acción social y cívica entre otras.¹⁵ Son miembros de las comisiones que se forme para mejorar y supervisar la prestación de los servicios que presta el municipio.

La Ley Orgánica Municipal en su artículo 55 establece que: Son atribuciones de los regidores, las siguientes:

I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, es de suma importancia y asistencia ya que de ello depende el buen funcionamiento de éste, ya que ellos en conjunto forman mayoría para poder sesionar, circunstancia necesaria para poder tomar decisiones.

II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, la cual será por número

¹⁵ ibidem p 506

progresivo del primero al último de los regidores.

III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento, supervisan el funcionamiento mediante comisiones de la prestación de los servicios públicos.

IV. Proponer al Ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal, ellos pueden pedir asesoría de personas ajenas al Ayuntamiento para formular propuestas.

V. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento, deben de vigilar que se integren y funcionen los grupos y organizaciones civiles pero sobre todo los Consejos de Participación Ciudadana debe ellos de garantizar su integración cumpliendo así con el mandato constitucional de promover la participación ciudadana y vecinal.

VI. Las demás que les otorgue la Ley Orgánica, el Bando Municipal o alguna otra normatividad.

Los regidores como miembros del Ayuntamiento e integrantes de las comisiones que supervisan los servicios públicos que presta el Ayuntamiento (atribución que se encuentra contemplada en la fracción IV del artículo 55 de la Ley Orgánica y en el artículo 22 misma fracción y último párrafo), tienen en muchos de los casos las primeras quejas o denuncias que la ciudadanía interponen en muchos de los casos antes de que estas lleguen a la Contraloría. De la misma manera al ejercer el resto de sus atribuciones antes señaladas tiene contacto directo con la sociedad quien les plante sus quejas o sus sugerencias, para que ellos las lleven a propuesta o discusión en el cabildo.

De la misma manera, la ciudadanía solicita información o hace peticiones en cuanto obras o servios que presta el Ayuntamiento y es cuando encontramos

asociado el derecho a la información, dar cuenta clara de cómo y cuándo se realizan las obras y servicios, del funcionamiento material del Ayuntamiento, se ha buscado en los últimos días legislar en este sentido: con el derecho de petición, que es también una forma elemental de comunicación entre el ciudadano y la autoridad. El derecho de petición, en este contexto, puede proponerse como un recurso que individualmente o de manera colectiva cada ciudadano puede ejercer para comunicarse con los gobiernos y expresar sus necesidades, quejas u opiniones sobre acciones de gobierno aplicando así la función de vigilancia, es importante destacar que este derecho no necesita de mediación alguna para practicarse, pudiendo ser establecido individual o colectivamente ante cualquier autoridad, es un derecho constitucional establecido en el artículo octavo.

Al igual que ocurre con el derecho a la información, el de petición tampoco se encuentra reglamentado por los ayuntamientos, restringiendo así las posibilidades de los ciudadanos para acceder al mismo.

El derecho de petición constitucional tiene un formato escrito, pero que tradicionalmente ha sido ampliado en los municipios a la comunicación verbal y directa entre ciudadanos y autoridades. Pero al mismo tiempo, hay que insistir que se trata de una de las posibilidades, entre otras, que tienen los ciudadanos para tomar parte en los asuntos públicos y vigilar el desempeño gubernamental.

En algunos municipios urbanos del país, las autoridades han implementado recientemente un procedimiento que añade ciertas variantes al derecho de petición, haciéndolo más accesible a los ciudadanos. Se trata de reuniones abiertas en donde los funcionarios de la administración reciben las peticiones de cuanta persona se acerque, lo cual beneficia a la cercanía entre autoridades y ciudadanos, flexibilizando su interacción y el trámite de las peticiones de los últimos.

El ciudadano que ocupe el cargo de presidente municipal, regidor o síndico de algún ayuntamiento ya sea electo mediante 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, así lo establece el según párrafo de la primera fracción del artículo 115 constitucional.

2.5 LAS DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS

Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Ayuntamiento se auxiliará con las dependencias, que son los órganos directamente vinculados al presidente municipal bajo una relación de subordinación directa ya que actúan a su nombre. Las entidades de la administración pública municipal son empresas las cuales están representadas por la conjunción de los factores de la producción, para prestar servicios públicos o producir bienes para realizar un fin determinado, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público. Lo anterior con el objeto de que cumpla con lo establecido en los planes y programas aprobados por el Ayuntamiento.

Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal, el Ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes dependencias, las cuales por disposición de la Ley Orgánica Municipal deben estar forzosamente dentro de la estructura administrativa de éste.

I. La secretaría del Ayuntamiento;

II. La tesorería municipal.

En la secretaría del Ayuntamiento se encontrará al frente un secretario o escribano que es un funcionario nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, tiene como función actuar como fedatario de los actos del cuerpo colegiado del presidente, cuenta con voz pero sin voto en ellas.

La secretaría del Ayuntamiento del municipio de Tepotzotlán cuenta con las siguientes Jefaturas adscritas; Departamento Jurídico, Oficialía Común de Partes, Jefatura de Ventanilla Única de Gestión, Oficialía del Registro Civil, Archivo Municipal y Sistemas Informáticos. Así lo estableció el Bando Municipal del 2003.

En el caso específico que nos ocupa, por costumbre, el Secretario del Ayuntamiento es el encargado de llevar a cabo todo el proceso de elección de las autoridades auxiliares y de los Consejos de Participación Ciudadana, ante él se lleva a cabo el trámite de registro de los aspirantes a estos cargos.

La Ley señala en su artículo 92 los requisitos mínimos para poder ser secretario del Ayuntamiento que son:

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 cabeceras 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, esto debido a que entre mayor sea el número de habitantes de un municipio mayor será la categoría de las localidades con las que cuenta éste por consiguiente será mayor el grado de responsabilidad y conocimientos que requiera el sujeto que desempeñe el cargo de Secretario del Ayuntamiento.

II. Tener la capacidad para desempeñar el cargo, a juicio del Ayuntamiento;

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

Son atribuciones del secretario las señaladas en el artículo 91 de la Ley Orgánica: es quien asiste a las sesiones del Ayuntamiento y levanta las actas correspondientes, emite los citatorios para la celebración de éstas, llevar los libros de actas de cabildo, validar con su firma, los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros, tiene a su cargo el archivo general del Ayuntamiento, controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite.

El Secretario del Ayuntamiento es responsable de publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general, compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal.

El secretario 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; estas constancias se expiden con el auxilio del Delegado o Subdelegado Municipal, quienes son en realidad los encargados de emitirlos a los vecinos del municipio, ya que a ellos al inicio de su encargo se les proporciona el sello y los formatos para cumplir con esta atribución.

La tesorería municipal, es la encargada de los ingresos municipales y es responsable de las erogaciones que haga el Ayuntamiento. Cuenta en el municipio de Tepetzotlán de acuerdo a lo establecido en el artículo 48 inciso b del Bando Municipal con las siguientes Jefaturas adscritas; Ingresos, Catastro, Agua Potable y Adquisiciones.

Para ser tesorero municipal se requiere los requisitos que establece la Ley Orgánica en el artículo 96:

- 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; es decir, dejar garantía.
- 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.

La Tesorería Municipal es el órgano de la administración municipal que forzosamente debe existir en todo municipio según lo estipulado en la Ley Orgánica y tiene bajo su cargo la recaudación de los ingresos que corresponden al municipio, tiene el manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos, así mismo programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del Ayuntamiento, debe de promover y mantener los mecanismos de coordinación fiscal necesarios con las autoridades estatales y federales.

Debido a que esta dependencia es la encargada de que el Ayuntamiento tenga los recursos necesarios para la prestación de los servicios públicos y el pago de la nómina es muy importante que elabore y actualice de manera permanente los padrones de causantes y realice campañas periódicas de regularización fiscal de los contribuyentes, sin embargo, en muchos de los municipios no se lleva a cabo estas actividades, ya que sólo se limitan en los primeros meses de cada año a cobrar el impuesto del predial y agua potable.

La contraloría interna: Las funciones de contraloría interna estarán a cargo del órgano que establezca el Ayuntamiento, tendrá un titular denominado Contralor, quien será designado por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, para ser contralor se requiere cumplir con los requisitos que se exigen para ser tesorero municipal, a excepción de la caución correspondiente.

El órgano de contraloría interna municipal, tendrá a su cargo las funciones establecidas en el artículo 112 de la Ley Orgánica y las mismas que señala el artículo 35 del Bando Municipal del 2003.

Coordinación Municipal de los Derechos Humanos: esta coordinación se creó con el objeto de promover la educación, la promoción, la cultura de respeto y protección a los Derechos Humanos ante ella se iniciarán todas las quejas que se presenten en contra de las autoridades administrativas que incumplan con las leyes, fomenten la comisión de delitos, conductas antisociales, tiene como principales atribuciones; recibir las quejas de la población y remitirlas, conciliar quejas, llevar el seguimiento de las recomendaciones que emita el organismo estatal, promover, fortalecer, impulsar, organizar actividades sobre la práctica de los derechos humanos, asesorar a grupos vulnerables sobre sus derechos humanos. El régimen constitucional establecido en el artículo 102 apartado B de la Constitución Federal, del artículo 16 de la Constitución Local, así como el jurídico en la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, el capítulo décimo, artículo 147 A al 147 E de la Ley Orgánica Municipal, capítulo cuarto del Bando de Policía de Tepetzotlán artículos 36 y 37, es normatividad aplicable a esta coordinación.

Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, se encuentra contemplada en los artículos 38 al 44 del Bando de Policía del municipio de Tepetzotlán; el municipio en el ámbito de su competencia, tomará las medidas administrativas necesarias a efecto de cumplir y dar cumplimiento a la Ley para la

protección de los Derechos de las Niñas, niños y adolescentes, y la toma de medidas necesarias para su bienestar tomando en cuenta los derechos y deberes de sus madres, padres y demás ascendientes, tutores y custodios u otra persona que sea responsable de los mismos. Prestará asistencia social entendiendo ésta, como, el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. Con el fin de dar cumplimiento con el artículo cuarto de la Constitución Federal.

El Ayuntamiento cuenta también con otras dependencias establecidas en Direcciones Municipales y que se encuentran al mando del Presidente y que son entre otras: Dirección de Seguridad Pública, Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Ecología, Turismo, Educación, Cultura y Bienestar Social la cual es la única que cuenta a su vez con una serie de Jefaturas que son: Servicio Social y Servicio Municipal de Empleo, Comunicación Social y Cronista Municipal, Protección Civil y Bomberos.

Finalmente, dentro de esta estructura administrativa encontramos a las comisiones, a las autoridades auxiliares y a los órganos de participación ciudadana los cuales son el objetivo principal de nuestro estudio.

2.6 COMISIONES, AUTORIDADES AUXILIARES Y ÓRGANOS DE PARTICIPACION CIUDADANA.

Las comisiones del Ayuntamiento serán integradas por los nombrados por éste, de entre sus propios miembros, a propuesta del presidente municipal; serán responsables de estudiar, examinar y proponer al Ayuntamiento los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así

como de vigilar y reportar al propio Ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo, para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del Ayuntamiento, podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, para recabar la opinión de sus habitantes. Asimismo, en aquellos casos en que sea necesario, podrán solicitar asesoría externa especializada. También podrán previa autorización del Ayuntamiento, llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales a efecto de que les informen, cuando así se requiera, sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia.

Las comisiones las determinará el Ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias, de acuerdo con las dependencias y servicios con los que cuenta el Ayuntamiento las cuales podrán ser las contempladas en el artículo 69 de la LOM.

I. Permanentes:

a). De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;

b). De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal; esta comisión es tal vez una de las más importantes que podemos encontrar debido a su trascendencia dentro de la vida municipal debido a las atribuciones con las que cuenta para poder proponer y formular mecanismos e instrumentos para mejorar los bienes y servicios que presta el Ayuntamiento, por otro lado en ella podrá participar la sociedad sin necesidad de estar agrupada o asociada ya sea del sector público o del sector privado, así también participan las agrupaciones políticas y civiles, y finalmente los miembros del Consejo de Participación Ciudadana. Esta comisión tendrá las siguientes atribuciones:

b.I. Proponer al Ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la

formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;

b.II. Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;

b.III. Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos;

b.IV. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;

b.V. Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal;

b.VI. Comparecer ante el cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente;

b.VII. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma;

b.VIII. Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el Ayuntamiento;

b.IX. Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados;

b.X. Proponer al cabildo su reglamento interior.

c). De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya mas de

uno;

d). De los servicios públicos que presta el municipio;

j). De cultura, educación pública, deporte y recreación; De preservación y restauración del medio ambiente;

k) De turismo, empleo, de salud pública y de población;

l). De revisión y actualización de la reglamentación municipal, esta es una de las más importantes ya que esta comisión puede proponer al Ayuntamiento que se implemente el Proceso de elección de las autoridades en el Bando Municipal.

m). Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

II. Serán comisiones transitorias, aquéllas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el Ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

Las comisiones del Ayuntamiento coadyuvarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación, carecen de facultades ejecutivas, asuntos y acuerdos que no estén señalados expresamente para una comisión quedarán bajo la responsabilidad del presidente municipal.

El Bando Municipal de Tepetzotlán contempla otras dos figuras como autoridades auxiliares distintas de las que la Ley Orgánica Municipal establece (esto debido a la subdivisión territorial del municipio dentro de los barrios y colonias), a los Jefes de Manzana y dentro de los fraccionamientos a los Jefes de Sector, los cuales, serán designados por la administración municipal en turno y

ésta es la diferencia con los Delegados y Subdelegados así como con los Consejos los cuales son electos por medio del voto popular. Sin embargo, a pesar de estar contemplados en la práctica no funcionan estas autoridades auxiliares, las cuales tendrán a su cargo las siguientes atribuciones:

- I. 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 de su intervención. La cual comparten con los delegados y los subdelegados.
- II. Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente.
- III. Informar al Delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos correspondientes
- IV. Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como la protección civil de los vecinos.
- V. Auxiliar a los delegados municipales, Subdelegados, al Presidente Municipal y al Síndico municipal con las informaciones que se requieran para prevenir la violencia intrafamiliar, para mantener el orden, la protección y la seguridad pública de los vecinos de su demarcación.

2.6.1 LOS DELEGADOS Y SUBDELEGADOS

A partir de la división territorial interna de los municipios, se establece una relación de representación política y administrativa en las diferentes localidades municipales, de tal forma que el Ayuntamiento hace llegar su autoridad a cada una de las poblaciones a través de representantes políticos y administrativos que pueden recibir el nombre de delegados municipales, comisarios municipales, agentes municipales, presidentes de las juntas auxiliares, jefes de las tenencias municipales o jueces auxiliares; son los representantes políticos y administrativos del Ayuntamiento en cada localidad que forme parte del municipio. Su elección o designación se hace de acuerdo a lo que determinen las leyes orgánicas

municipales o, en su caso extremo, por destitución del Ayuntamiento electo. Las facultades que tienen estas autoridades auxiliares son prácticamente las mismas que tienen los ayuntamientos y que les permiten actuar en sus jurisdicciones para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, así como la funcionalidad de los servicios públicos de acuerdo con las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y de los reglamentos municipales.

Como ya lo hemos señalado con anterioridad, son autoridades auxiliares municipales, los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el Ayuntamiento. Figuras que se encuentran contempladas en la Ley Orgánica Municipal del estado de México.

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 lo establecido en la Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos. Sin embargo, de la lectura del Bando Municipal del 2004 del municipio de Tepotzotlán observamos que no existe disposición alguna dentro de su contenido que regule a esta figura, por lo que las atribuciones que mencionaremos a continuación son las señaladas en el artículo 57 de la Ley Orgánica.

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. Supervisan junto con la ciudadanía que se lleven a cabo de manera eficaz la prestación de servicios, se respete la normatividad y en muchos de los casos son mediadores de conflictos de tipo vecinal.

b). Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de

Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven. Emiten opiniones para la elaboración de los programas que el Ayuntamiento realiza.

c). Auxiliar al secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones. En la práctica ellos son los que expiden las certificaciones de vecindad.

d). Informar anualmente a sus representados 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. Disposición que en la mayoría de los casos no se cumple, ya que los recursos de los que se llegar son para sus gastos personales.

e). Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del Ayuntamiento. Esta otra disposición tampoco se cumple ya que en la práctica los asuntos que se les confiere por parte del Ayuntamiento y los que los vecinos les exponen los resuelven con forme se presenten sin tener ninguna planeación o programa.

f) Participar en el Consejo municipal Coordinador de Seguridad Pública.

g) Auxiliar al Presidente Municipal y al síndico en los informes que les requiera el Poder judicial del Estado de México.

h) Solicitar la intervención del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia cuando en sus comunidades se percaten de violencia intrafamiliar, abandono de menores y discapacitados, alcoholismo y drogadicción.

Los delegados y subdelegados municipales señala la Ley Orgánica en su artículo 58 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. En el caso de Tepetzotlán para poder tener licencia ya sea de construcción, alineamiento, apertura de algún establecimiento que preste bienes y servicios así como de cualquier tipo de constancia expedida por alguna dependencia administrativa que integre al Ayuntamiento se solicita que el delegado dé su visto bueno a través de una constancia.

III. Mantener detenidas a las personas, sin conocimiento de las autoridades municipales. En las comunidades alegadas del municipio son ellos quien en primera instancia conocen de algún delito, es responsabilidad del delegado dar aviso al Síndico municipal y al Oficial Calificador del municipio, de que ha llevado a cabo la comisión de un delito.

IV. Poner en libertad a los detenidos en flagrancia por delito del fuero común o federal; cuando efectúen detenciones por delitos cometidos en flagrancia, deberán poner a los detenidos a disposición de los cuerpos de seguridad pública municipal a la brevedad posible. Ellos debido a que en muchas de las ocasiones las comunidades se encuentran lejos de la cabecera municipal y las autoridades auxiliares son los que llevan a cabo ese acto de autoridad.

V. Autorizar inhumaciones y exhumaciones;

VI. Hacer lo que no esté previsto en la Ley y en otros ordenamientos municipales. Aplicando el principio de legalidad sólo pueden hacer lo que la Ley les permite, sin embargo los delegados y subdelegados realizan actividades de autoridad sin que estas se encuentren reglamentadas en ninguna disposición dentro del municipio de Tepetzotlán.

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.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de México es muy clara al señalar en su artículo 59 que los Delegados y Subdelegados deberán ser elegidos por votación; es decir, ser electos, mediante el procedimiento establecido en la convocatoria que para tal efecto expida el Ayuntamiento, el procedimiento que señala la Ley lo debe expedir el ayuntamiento, el proceso a realizar tiene como fin la elección de las autoridades auxiliares y de los consejos el Ayuntamiento de manera colegiada al emitir la convocatoria en base a la atribuciones de los funcionarios auxiliares éste, tal como lo es el Secretario del mismo ya que es el encargado de validar con su firma los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros, y es el designado, para llevar a cabo todo el procedimiento el cual tiene como fin la elección de las autoridades auxiliares. Estableciendo en la convocatoria que la secretaria del Ayuntamiento será la autoridad competente para vigilar y resolver cualquier controversia que se presente durante el proceso en términos de la Ley, del Bando. Señala también que el día de la jornada electoral la misma secretaria designará a representantes del Ayuntamiento para presidir las asambleas de entre los directores, responsables y auxiliares de área.

La Ley Orgánica Municipal señala los requisitos que deben cumplir los vecinos que deseen participar en la elección y que son:

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.*

Ser vecino de la localidad es uno de los requisitos indispensables para poder obtener su registro, no podrá ser entonces cualquier ciudadano ser candidato a estos cargos ya que debe de conocer a su comunidad y las problemáticas de ella, e incluso debe también de tener una idea de cómo resolverla dicha problemática, esta vecindad se acredita según el artículo 10 del bando de la siguiente manera:

Se consideran vecinos del Municipio:

- I.- Las personas nacidas en el Municipio, incluidas aquellas que por motivo del servicio público o estudios radiquen fuera de la localidad.*
- II.- Las personas que tengan más de seis meses de residencia fija en el territorio municipal.*
- III.- Las personas que tengan menos de seis meses de residencia y expresen ante esta Autoridad Municipal, su decisión de adquirir la vecindad, deben acreditar haber renunciado a su vecindad anterior ante la Autoridad competente de aquel lugar donde tuvieron su última residencia.*
- IV.- Transcurridos seis meses, se entenderá que ha sido su voluntad adquirir la vecindad y domicilio dentro del territorio del Municipio, contrayendo en consecuencia todos los derechos y obligaciones que las leyes establecen, así como sus usos y costumbres.*

Lo establecido en el presente artículo es aplicable en lo conducente, según el caso, tanto a las personas físicas como a las morales.

Otro de los requisitos establecidos señala que se deberá presentar carta de antecedentes no penales y en la Ley se señala que el aspirante deberá de ser de reconocida probidad, ello suponemos que es con el fin de contar con autoridades auxiliares que cuenten con la aceptación y reconocimiento de su comunidad en donde ejercerán sus atribuciones, ya que se encuentran dentro de la administración pública municipal.

La Ley Orgánica Municipal promulgada en 1993 contempló a éstas figuras como parte integrante del Ayuntamiento y estableció que fueran elegidos mediante un proceso democrático dirigido por el propio Ayuntamiento, situación que ha provocado conflictos sociales en la mayor parte de los municipios que integran al Estado de México, existiendo también la necesidad de reglamentar más profundamente su actuación, ya que tampoco existe ninguna reglamentación lo que provoca que se comentan arbitrariedades y se vulnere la ley.

Por otro lado no existe prohibición alguna que señale la no reelección de los ciudadanos que ocupen estos cargos dentro de la Ley Orgánica o Bando Municipal, por lo que cualquiera que lo desee podría ocupar estos cargos de forma vitalicia si así lo deseara.

2.6.2 LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Ley Orgánica Municipal en su artículo 64 establece que los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

- I. Comisiones del Ayuntamiento;
- II. Consejos de participación ciudadana;

III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades;

IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del Ayuntamiento.

En nuestro caso específico únicamente hablaremos de los Consejos de Participación Ciudadana, los que están contemplados dentro de la Ley para que realicen la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales.

La misma Ley Orgánica en el artículo 73 señala la organización y funcionamiento de los Consejos prohíbe la reelección de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.

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. El proceso es el mismo que para las autoridades auxiliares, concurriendo las mismas circunstancias que ya señalaremos.

Los integrantes del consejo de participación ciudadana que hayan participado en la gestión que termina no podrán ser electos a ningún cargo del consejo de participación ciudadana para el periodo inmediato siguiente.

Los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:

I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales, principalmente en la obra pública que se realiza en sus comunidades. Ya que son ellos quien en muchos de los casos gestionan ante el Ayuntamiento y ante otras instancias gubernamentales la realización de obras en beneficio de la colectividad.

II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados. Comparten esta atribución con los delegados y los subdelegados.

III. Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales, con el fin de lograr el desarrollo del municipio.

IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos, que el Ayuntamiento presta, son entonces, vigilantes de la prestación de los servicios públicos que presta el Ayuntamiento con el fin de mejorarlos y supervisarlos,

V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al Ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo. No se cumple en la mayoría de los casos con ésta disposición ya que, el resto de los ciudadanos que no son miembros del consejo de participación no se involucran en sus actividades a menos de les afecte directamente la actuación de éstos.

Tratándose de obras para el bienestar colectivo, los consejos de participación podrán recibir de su comunidad aportaciones en dinero, de las cuales entregarán formal recibo a cada interesado, y deberán informar de ello al Ayuntamiento, así lo establece el artículo 75 de la Ley Orgánica Municipal y es

aquí donde encontramos una diferencia con las autoridades auxiliares ya que ellos no pueden realizar cobros ni manejar dinero.

Posteriormente en el artículo 76 se señala: Los miembros de los consejos podrán ser removidos, en cualquier tiempo por el Ayuntamiento, por justa causa con el voto aprobatorio de las dos terceras partes y previa garantía de audiencia, en cuyo caso se llamará a los suplentes. Sin embargo ni la Ley Orgánica ni el Bando municipal señalan cual es la justa causa por la cual se puede remover a algún miembro de los Consejos.

Los consejos de participación ciudadana son una alternativa para formar la organización y funcionamiento de los ayuntamientos al tomar parte en los asuntos públicos e intervenir con apego en la Ley Orgánica Municipal, en el proceso de gobierno de los municipios, son en forma una organización social previstas por la propia Constitución Local y la Ley, en los Bandos pero que en muchos casos carecen de una reglamentación municipal que les permita tener una mejor organización.

Los Consejos se encuentra directamente relacionados con la gestión de obra pública municipal la cual se promueve desde la base más pequeña del municipio que es la familia, la colonia subiendo a través de la unión vecinal hasta los Consejos los cuales comunican y colaboran entre la comunidad y el Ayuntamiento para la realización de ésta.

De manera conjunta con el gobierno y la comunidad los Consejos promueven la participación activa de los vecinos para mejorar sus condiciones de vida, en muchos de los casos son ellos mismos quienes realizan obra pública con el apoyo del Ayuntamiento.

Sin embargo, su actuación se limita a lo estipulado en la Ley Orgánica ya que tampoco existe ningún reglamento que norme su actuación, así como un

proceso detallado para su elección en términos democráticos el cual debe ser conducido por el Ayuntamiento.

Los ayuntamientos también tienen obligación de promover entre sus habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular, a efecto de que participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus comunidades.

Estas organizaciones sociales a que se refiere la Ley Orgánica Municipal se integrarán con los habitantes del municipio, por designación de ellos mismos, y sus actividades serán transitorias o permanentes, conforme al programa o proyecto de interés común en el que acuerden participar.

Los ayuntamientos podrán destinar recursos y coordinarse con las organizaciones sociales para la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas. Dichos recursos quedarán sujetos al control y vigilancia de las autoridades municipales, así mismo para satisfacer las necesidades colectivas, los ayuntamientos podrán solicitar la cooperación de instituciones privadas.

La elección de los Consejos de Participación Ciudadana y de las autoridades auxiliares son la base fundamental para promover la participación ciudadana a través de métodos democráticos, es decir, es la base de la participación democrática ciudadana sin ser en espíritu una contienda por el poder pero sí por el bienestar común de localidades en donde sus habitantes conocen de sobra sus necesidades y buscan soluciones a ellas, "los ayuntamientos no son capaces de convocar a la ciudadanía a participar de manera activa al formar parte de las autoridades o de los Consejos, o de manera pasiva al elegirlos entonces, no están cumpliendo con la Constitución ya que en ella se establece en la

fracción II del artículo 115 constitucional "...los ayuntamientos... asegurarán la participación ciudadana y vecinal".¹⁶

El Ayuntamiento, establece la Constitución Federal, deberá dar firmeza a la participación ciudadana, motivarla, garantizarla, promoverla apegándose a lo establecido en ella, y en las leyes locales, más no violando las leyes, sin embargo la ignorancia por parte de los ciudadanos que integran a los ayuntamientos, la falta de legislación en algunos casos, la mala aplicación e interpretación de las leyes son solo algunos motivos que propician que la ley se viole y no se cumpla con la Constitución.

¹⁶ Merino, Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia. Cuadernos de la Divulgación de la Cultura Democrática. Número 4 IFE. México 1995. www.ife.org.mx

CAPÍTULO 3. ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

3.1 RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

3.1.2 EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El artículo 115 constitucional es el precepto legal que regula uno de los elementos más importantes del sistema político federal mexicano, que es el municipio, este artículo ha sido objeto de diversas reformas por parte del Congreso, logrando con ello tener el texto que hoy rige la organización y funcionamiento del municipio mexicano.

El texto original del artículo 115 contaba únicamente con tres fracciones en las cuales establecía las bases de organización de los municipios y las Entidades Federativas, disponía que los municipios serán administrados por un Ayuntamiento, la libertad de administrar libremente su hacienda, así como el de estar investidos de personalidad jurídica.

El texto de las reformas al artículo 115 constitucional fueron obtenidos de la página web de la H. Cámara de Diputados Federal a través de la publicación realizada por el Departamento de Documentación Legislativa.

Reformas al artículo 115 constitucional:

20 DE AGOSTO DE 1928

En esta reforma se integra el principio de representación proporcional en la elección de los representantes de la Legislatura de los Estados.

29 DE ABRIL DE 1933

Se establece los cargos que incumben al municipio y que son; el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, así mismo, se estableció el principio de la no reelección en los cargos que incumben al municipio.

08 DE ENERO DE 1943

Esta reforma fue relativa a la duración del cargo de los Gobernadores de los Estados, establece que durarán seis años, ya que como se mencionó en el mismo artículo 115 se regulaba a los Estados integrantes de la federación.

12 DE FEBRERO DE 1947

Esta reforma adicionó un párrafo a la fracción primera para establecer el derecho de las mujeres de votar y ser votadas en las elecciones municipales.

17 DE OCTUBRE DE 1953

Se elimina la disposición que estableció la reforma de 1947.

6 DE FEBRERO DE 1976

En 1976 se dio una adición determinando que los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán expedir la leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines a que se refiere el artículo 27 constitucional en lo concerniente a centros urbanos. En ese mismo año también se incorporó la regulación relativa a las conurbaciones

6 DE DICIEMBRE DE 1977

Adiciona a la fracción III un último párrafo en el cual se estableció la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil habitantes o más.

3 DE FEBRERO 1983

Se reformó y adicionó el artículo 115, elevó a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros.

Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que precisó.

Se ratificó la libertad municipal, ahora respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.

Se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano, y estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales.

17 DE MARZO DE 1987

Con esta reforma se establece la disposición de que en las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, así como las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan la Legislatura de los Estados.

23 DE DICIEMBRE DE 1999

En la reforma de 1999 se le reconoce al municipio el carácter de ámbito de gobierno y al Ayuntamiento el de órgano de gobierno al establecerse que el municipio será gobernado por un Ayuntamiento, se agregó la previsión de que el número de integrantes de los Consejos Municipales deberá estar determinado por la ley, así como los requisitos de elegibilidad.

Se precisa la facultad reglamentaria del municipio en la fracción II segundo párrafo, la cual se desarrollará en base a las leyes municipales expedidas por la legislatura de los estados, al municipio entonces con esta reforma le corresponde la facultad reglamentaria al elaborar y aprobar el Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas realiza una función formalmente administrativa pero, materialmente legislativa ya que son normas generales.

En la misma fracción II se establece que los ayuntamientos aseguren la participación ciudadana y vecinal, la cual debe de estar respaldada dentro de facultad reglamentaria antes mencionada.

Se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso del suelo, sino para autorizarlo, para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en lo relativo a la planeación regional, se hace posible la

coordinación y asociación de municipios de diversos estados.

Evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se vulnere la hacienda pública, se establece que no estará exento de contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria y de la prestación de servicios públicos a cargo de municipio, los bienes de dominio público que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Con esta reforma el mando de la fuerza pública municipal queda bajo el mando del presidente municipal y sólo por excepción al Presidente de la República cuando éste viva o transite en algún municipio.

14 DE MAYO DEL 2001

Se adicionó un último párrafo a la fracción III en donde se estipula que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

3.2 RÉGIMEN JURÍDICO

3.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

Las Constituciones de los Estados deben respetar las atribuciones establecidas en favor de los municipios por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y pueden agregar otras en tanto no se opongan a ésta. En términos generales, las Constituciones Estatales incluyen un Título especial dedicado al municipio, dentro del cual se establecen las reglas de integración de los municipios; las disposiciones relativas a las autoridades municipales; los requisitos para ser autoridad municipal; sus facultades y obligaciones; la duración de sus cargos; las autoridades auxiliares del Ayuntamiento y las bases para la

suspensión o desaparición de un Ayuntamiento y revocación o suspensión del mando de alguno de sus miembros a cargo de la Legislatura Local.

Asimismo y en concordancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Estatales reconocen la personalidad jurídica de los municipios y facultan a los Ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que expidan 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. De la misma manera, se les otorgan facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de desarrollo urbano, zonificación, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra, licencias y permisos para construcciones, y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, expedida en 1917 y vigente hasta el año de 1995, constaba de 235 artículos que fueron, muchos de ellos, reformados y adicionados, con el afán de mantener el marco normativo apoyado en la realidad y al acontecer del territorio estatal, siendo aproximadamente 200 reformas las que se incorporaron a su texto.

Con la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en donde los ciudadanos y las autoridades emitieron sus puntos de vista sobre el proceso integral de modernización del marco legislativo de la entidad, el 3 de enero de 1995, la LII Legislatura, expidió el Decreto N° 72, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos libros, títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones de la Constitución; como consecuencia, surgió la necesidad de adecuar las leyes secundarias que por la modernización legislativa, podían resultar obsoletas. Así lo establece la Presentación a la segunda edición de la legislación electoral del estado de México hecha en el 2002 por parte del Instituto Electoral del estado de México.

Dentro de la Constitución Local encontramos el Título Quinto denominado del Poder Público Municipal dividido en cuatro Capítulos en los cuales encontramos las bases para el funcionamiento de los municipios.

El Capítulo Primero artículo 112 al 117, llamando de los municipios contempla cinco artículos en los cuales establece que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre, que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento el cual será electo y que los cargos de miembro del Ayuntamiento no son renunciables; así mismo señala la integración del Ayuntamiento.

El Capítulo Segundo artículos 118 al 121 establece quiénes son los miembros del Ayuntamiento así como los requisitos para ser miembro propietario o suplente de éste.

El Capítulo Tercero, artículos 122 al 127, señala cuáles son las atribuciones del Ayuntamiento, y que son las que señalan la Constitución Federal, la Constitución Local y las demás disposiciones aplicables, señalando de manera específica la atribución que tiene el Ayuntamiento de expedir el Bando Municipal promulgándolo y publicándolo el día 5 de febrero de cada año.

Finalmente, el Capítulo Cuarto artículo 128 señala las atribuciones con las que cuenta el presidente municipal.

3.2.2 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

La Ley Orgánica Municipal es el ordenamiento que regula las atribuciones del Ayuntamiento en el Estado de México, fue promulgada en marzo del año de 1993 y entró en vigencia el primero de abril de ese mismo año, el entonces

Gobernador del Estado Ignacio Pichardo Pagaza, sometió a la consideración de la H. LI Legislatura, la Iniciativa de Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La exposición de motivos que envió a la legislatura el Gobernador del estado contemplaba la adecuación de la Ley Orgánica Municipal a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, no se ha promulgado una más reciente y esta Ley que data de 1993 sólo ha sido reformada en alguno de sus artículos para irse adecuando a las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal.

La estructura de la Ley Orgánica comprende 170 artículos, estructurados en siete títulos. Cada uno de ellos subdivididos en capítulos en los cuales se regula la organización territorial del Estado, estableciendo las categorías y denominaciones políticas, señala quiénes tienen la calidad de habitantes o vecinos del Estado, la organización municipal, establece la integración e instalación del Ayuntamiento, su funcionamiento, los miembros que lo integran, así como las dependencias administrativas básicas con las que debe de contar, señala de manera expresa los requisitos que deben cubrir quienes aspiren a ser Secretario del Ayuntamiento, Tesorero o Contralor, establece las figura de autoridades auxiliares de la administración pública, de las comisiones y órganos de participación ciudadana.

Es importante señalar que aún y cuando la Ley Orgánica fue promulgada en 1993 ya contempla a los Consejos de Participación Ciudadana como una forma de participación social activa por parte de los mexiquenses, al estipular con precisión que la elección de los Consejos de Participación Ciudadana Municipal debe efectuarse en los plazos que establece la misma ley, de acuerdo a los calendarios que determine el Ayuntamiento, así como la elección de manera democrática de las autoridades auxiliares municipales, el cual debe ser conducido por el Ayuntamiento, se enuncian sus principales atribuciones y también se especifican los actos que éstas no pueden realizar.

3.2.3 BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO

El Bando de policía y buen gobierno o bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de los habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Contendrá las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio, su vigencia será de tres años, periodo que dura en funciones el Ayuntamiento que lo expida.¹⁷ La Constitución local señala la vigencia del Bando en los municipios de Estado de México de un año y se publicará el 5 de febrero, así, lo estipula en su artículo 124.

El Bando Municipal es el ordenamiento de carácter general que expiden el Ayuntamiento para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, dentro de los límites del municipio, que es, su jurisdicción. Regulan las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previniendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a las infracciones del mismo.

Carlos Quintanar señala que "la palabra Bando deriva del verbo *Bandir*, que a su vez se origina del vocablo visigodo *Bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo. En este sentido los antiguos edictos de los municipes o curiales romanos se transformaron en los llamados bandos del Antiguo municipio medieval Español, que implica la acción de los cabildos para publicitar las normas a las que apegarían su gestión de gobierno y, en su caso, las sanciones por su desacato".¹⁸

Generalmente, la primera sesión del cabildo, al inicio de sus actividades, se dedicaba a la expedición solemne del bando de buen gobierno. La figura jurídica del bando ha conservado, hasta la fecha su fuerte raíz típicamente municipal.

¹⁷ Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal en México. 2 ed. INAP. México 1992. P 104.

¹⁸ Quintanar Roldan, Carlos F. Derecho municipal. Ed. Porrúa, 2 da. Ed. México 1998, p 301

Los bandos municipales se clasifican en: ordinarios que son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a las que deberá ajustarse la vida municipal; y los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en el municipio como ejemplo tenemos los que expiden para comunicar a la ciudadanía municipal la elección de Presidente de la República o Gobernador Estatal.

La Ley Orgánica Municipal en su artículo 160 señala que: los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes, el 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del Ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.

La misma Ley en establece en los artículo 161 y 162 los requisitos mínimos que deberán contener el Bando Municipal que regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipal.

El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:

- I. Nombre y escudo del municipio;
- II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- III. Población del municipio;
- IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del Ayuntamiento;
- V. Servicios públicos municipales;
- VI. Desarrollo económico y bienestar social;
- VII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- VIII. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;

IX. Infracciones, sanciones y recursos;

X. Las demás que se estimen necesarias.

El artículo 163 de la Ley, establece; El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación. Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime conveniente.

Sin embargo, el Bando municipal en muchos de los municipios y en especial en Tepetzotlán son copia de la Ley Orgánica Municipal, limitando así la función administrativa, cada trienio en el cual se renueva al Ayuntamiento debe contar con un programa de trabajo conformado por planes que tienen metas específicas las cuales deben de estar reguladas; sin embargo, esto no de da ya que normalmente el primer Bando es copia del anterior y si llegará a cambiar éste tampoco establece ninguna reglamentación.

3.2.4 OTRAS DISPOSICIONES

En concordancia con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Estatales, otorgan a sus Ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, los Bandos, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, las Leyes Orgánicas Municipales establecen lo relativo a la facultad reglamentaria a cargo de los Ayuntamientos. Incluso, algunas de estas Leyes Orgánicas establecen cierta clasificación de los Reglamentos o en su caso, las ramas sobre las cuales éstos deberán ser expedidos.

La reglamentación municipal debe contener las normas de observancias general que requiera el gobierno y la administración municipal, basándose en las

necesidades de cada municipio. Por lo mismo, cada Ayuntamiento deberá evaluar sus necesidades sobre la base del tamaño de su territorio y población, así como su desarrollo económico, urbano y de servicios.

La importancia de la reglamentación municipal radica principalmente en que la Constitución y las Leyes no pueden ser aplicables por sí mismas, en la mayoría de los casos, por ser de naturaleza general y por no entrar en detalles; por lo que resulta ser en los reglamentos en donde se hace la previsión necesaria con vista a la ejecución o aplicación de las mismas.

Los Ayuntamientos deben preservar y fortalecer el Estado de Derecho a través de reglamentos que establezcan las bases jurídicas para una convivencia armónica y un desarrollo constante y progresivo de la sociedad.

Al regular la actividad de la autoridad, se logra limitar el alcance de los órganos de gobierno municipal con lo que se brinda mayor seguridad a los gobernados respecto a lo que puede y no puede hacer la autoridad municipal. Al regular las actividades de la comunidad, se logra una mejor relación de convivencia dentro de la misma; además de facilitar la relación entre gobernantes y gobernados; se eficiencia la captación de ingresos a la Hacienda Municipal al ordenar la prestación de los servicios públicos:

Se evita la interpretación arbitraria de la ley y los abusos de poder al establecer la facultades, derechos y obligaciones con que cuentan los servidores públicos, así como los derechos y obligaciones de los vecinos del municipio, sin embargo, esto no ocurre siempre ya que como lo hemos señalado en nuestro caso específico se dio una mala interpretación de la ley.

Se debe analizar el marco legal para poder reglamentar alguna materia, estudiar las necesidades y problemas de fondo existentes que requieren la atención de las autoridades y la posibilidad de satisfacer las necesidades y

solucionar los problemas para no crear normas de imposible aplicación. Aquí es donde se deben involucrar a los Consejos de Participación Ciudadana y a las autoridades auxiliares

Los reglamentos no pueden contravenir normas de orden público o jerárquicamente superiores y no deben regular materias que no le correspondan a los ayuntamientos, para ello se tiene que realizar un proyecto de reglamento que sea claro, preciso, congruente con la situación actual y adaptable a los cambios que vive la comunidad, el Ayuntamiento en sesión ordinaria del cabildo para hacer las modificaciones pertinentes, y así como someterla a su aprobación, pero antes se debe consultar a la población para que haga observaciones y en su caso haga otra propuesta, como parte de la participación ciudadana que debe promover el Ayuntamiento.

El documento final que integre el reglamento debe estar ante todo motivando y fundando, y una vez aprobado, el Ayuntamiento lo expedirá, el Presidente Municipal lo promulga y se publica en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento, señalando la fecha de su obligatoriedad.

Los reglamentos municipales deben ser flexibles y estar adaptados, esto es, se debe prever la posibilidad de que el reglamento se adapte a las nuevas condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio, para resolver de manera eficaz los requerimientos de la comunidad, así como, debe de ser ágil para su correcta y eficiente aplicación, el reglamento debe ser claro y preciso, omitiendo toda ambigüedad en su lenguaje.

La reglamentación municipal solamente debe referirse a las materias permitidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes Federales y Estatales que de ella emanen. (artículo 139 de la Constitución del Estado de México).

La actuación de la autoridad debe realizarse únicamente dentro del marco jurídico establecido, es decir, que todo acto de la autoridad debe estar fundado en alguna disposición que faculta a la autoridad para su realización. Cumpliendo con el principio de legalidad y que permite a los gobernados calificar y evaluar determinados actos de la autoridad para frenar o controlar la comisión de faltas que perjudique el interés público y privado. (artículo 137 de la Constitución del Estado de México).

La aplicación de los reglamentos municipales está a cargo del Presidente Municipal, como ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, haciendo respetar las normas en ellos establecidas.

El Ayuntamiento debe promover, en la esfera administrativa, todo lo necesario para el mejor desempeño de las funciones establecidas en los reglamentos y, en general, para la aplicación de los mismos, a través de los órganos que correspondan, deberá vigilar la exacta aplicación de cada uno de los reglamentos municipales,

Los reglamentos deberán modificarse de acuerdo a las necesidades del municipio. Es importante que el Ayuntamiento entrante haga una revisión de la reglamentación existente para detectar aquellos reglamentos que deban ser modificados total o parcialmente, o actualizados con base en el análisis que se haga de la situación municipal, el procedimiento para ello es el mismo que para su elaboración.

Dentro del ámbito de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, es importante tomar en consideración que las autoridades municipales son las responsables de emitir las normas que regulan la propia organización administrativa municipal y el funcionamiento de los servicios públicos que preste el Ayuntamiento, así como las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad bajo las cuales los particulares realizan sus actividades productivas, de servicios, recreación y cultura.

Por lo tanto, los ayuntamientos pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo del tipo de municipio y del grado de complejidad que presenten las actividades propias de la administración municipal y las de los particulares, ya sea en forma individual o colectiva.

Así podemos decir que los reglamentos tratan principalmente, según lo que afirma el autor Gustavo Martínez Cabañas de:

- a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del Ayuntamiento.
- b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
- c) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afecten el buen desarrollo y convivencia de la comunidad.¹⁹

El municipio, mediante su Ayuntamiento, tiene la facultad de expedir sus reglamentos.

Humberto Martínez señala que los reglamentos administrativos contienen los siguientes elementos:

1. Deben ser una manifestación unilateral de la voluntad del órgano competente, en virtud de poder y autoridad que le confiere la Constitución y la Ley.
2. Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la administración que producen efectos concretos o individuales.
3. Son la expresión de una actividad legislativa de la administración desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crean normas

¹⁹ Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. P.196

- jurídicas generales e impersonales.
4. Se emiten mediante un procedimiento distinto del de la Ley expedida por el Congreso Local.²⁰

El Bando Municipal es un reglamento de tipo autónomo ya que éste no está subordinado a ninguna ley a la que sirve y reglamenta, pero, si está contemplada su creación en la ley.

En la municipalidad existen muchas más disposiciones administrativas menores que son fuente del derecho, es el caso de las circulares, oficios, acuerdos etc. Que emiten los ayuntamientos en pleno, o que surgen de las diversas autoridades del propio municipio. De igual manera la costumbre surge como una fuente supletoria del Derecho Municipal, aplicada en materias encomendadas al municipio.

En el caso que nos ocupa cabe señalar que en el municipio de Tepetzotlán no existe ninguna reglamentación en cuanto a regular la actuación tanto de las autoridades auxiliares como de los consejos, y que como ya lo señalamos sus atribuciones sólo se señalan en la Ley Orgánica.

²⁰ Oropeza Martínez, Humberto. Administración pública municipal, estudio preliminar del municipio libre. Edit. Trillas, México 2001. pp. 31-32

CAPÍTULO 4 PROPUESTA PARA QUE EN EL BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO, SE IMPLEMENTE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES AUXILIARES Y LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE TEPOTZOTLÁN.

Los ayuntamientos frecuentemente adecuan su estructura y organigrama internos para administrar parcialmente todos sus programas y ante la falta de recursos, se valen de las autoridades auxiliares para operarlos. En zonas rurales son éstas las que convocan a la comunidad, llevan y traen información, reciben al presidente, firman actas y dan fe de hecho, testimonios, residencia, etcétera. En los municipios urbanos las autoridades auxiliares fungen como representantes del Ayuntamiento ante la población y se encargan, en la práctica, de trámites burocráticos y de control político. En ambos casos son gestores ante el Ayuntamiento y se posicionan como agentes de poder local ante las autoridades y ante la población.

El fundamento legal para que las autoridades auxiliares y de los Consejos de participación existan lo encontramos tanto en el artículo 115 Constitucional y en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, atendiendo a que los ayuntamientos deben de asegurar la participación ciudadana y vecinal. Los consejos y las autoridades auxiliares, son auxiliares del Ayuntamiento, ya que éste le delega atribuciones dentro de sus respectivas jurisdicciones, el no convocar a su elección es causa de suspensión del Ayuntamiento.

La Ley de Planeación del Estado de México, la normatividad de algunos programas federales o estatales que son parcialmente administrados por el gobierno local, y las leyes reglamentarias, visualizan la participación ciudadana desde la óptica del auxilio al gobierno local para el desarrollo de obras públicas, prestación de servicios e introducción de infraestructura y equipamiento comunitarios. Incluso en programas para la producción agrícola, educación, salud, deporte y asistencia social.

Las autoridades auxiliares frecuentemente son ciudadanos con cargos honoríficos, la Ley Orgánica Municipal no señala nada en relación si pueden o no percibir algún sueldo, sin embargo en la convocatoria que se emite para su elección se especifica que el cargo es honorífico.

Las autoridades auxiliares pueden concebirse como una instancia para la representación ciudadana ante y en el gobierno municipal, que puede funcionar como un engrane eficiente que articule la gestión cotidiana de los servicios con la inclusión de la representación social.

La mayor parte de los individuos que participan dentro del proceso para la elección de las autoridades auxiliares son simpatizantes de algún partido político y en mayor parte miembros activos de ellos, esta situación en el municipio específico nos hace pensar que los ciudadanos que son elegidos para materializar a éstas figuras deja de cumplir con su función de ser coadyuvantes, vigilantes y auxiliares de la administración pública municipal, para ser en muchos de los casos dentro del año elector son una pieza clave para conseguir votos, debido a que de alguna manera se encuentran cerca de la población en general dentro de su jurisdicción resolviendo la problemática de ella, y si, existe cierta concordancia ya sea de partido o de amistad con el funcionario de arriba se solucionara de manera más eficaz el problema que con uno que no lo esta, consiguiendo de esta manera en el año elector votos.

La autoridad municipal debe de cumplir con la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de Constitución Federal, su actuación se debe de apegar estrictamente a lo establecido en la legislación, en este caso, en la Ley Orgánica Municipal, no puede la autoridad sujetar a su capricho a los gobernados debe de cumplir con la Ley.

En el caso que nos ocupa se propone que exista un procedimiento claro y

detallado dentro del Bando Municipal para que la autoridad no vulnere la garantía de legalidad, ya que aún y cuando se convocó a elecciones para el cargo de autoridad auxiliar y miembro de Consejo de Participación Ciudadana, el proceso fue al arbitrio de la autoridad que convocó lo que provocó que existiera un conflicto social, ya que no se respetó lo estipulado en la Ley.

La elección se deberá llevar a cabo en la fecha señalada en la convocatoria la cual deberá de estar comprendida entre el último domingo de octubre y el 15 de noviembre del primer año de gobierno del Ayuntamiento. Sin embargo, el Ayuntamiento que emitió la convocatoria y llevó a cabo el proceso fue un Ayuntamiento provisional al declararse nulas las elecciones para miembros del Ayuntamiento en las elecciones del 9 de marzo del año 2003. La convocatoria fue emitida y publicada en la Gaceta del Gobierno Municipal el 24 de octubre estableciendo como fecha de elección el 15 de noviembre, comprendiendo 24 días naturales para preparar la jornada electoral.

El proceso se sujetó a un calendario que se fijó a partir del 24 de octubre al iniciar el registro de participantes y que culminaría el 15 de noviembre con el día de la elección. Estableciendo así los términos dentro de los cuales se llevarían a cabo los pasos ordenados y concatenados, sin embargo, esto no se respetó al cambiar el día de la elección del 15 al 16 de noviembre en un acto unilateral del Ayuntamiento con lo cual transgredió la ley, ya que la Ley Orgánica Municipal en su artículo 29 señala; *“los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la Ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley”*.

Lo cual no ocurrió debido a que el día 14 de noviembre en reunión con los representantes de las formulas y planillas registradas el secretario del Ayuntamiento de manera unilateral y arbitraria decidió cambiar del 15 al 16 del día

de la elección manifestando que el día 15 era sábado y que por tradición la elección se celebraban en domingo violando lo establecido en los artículos 59 y 73 de la Ley Orgánica Municipal vigente, así como el artículo 29 antes señalado de la misma Ley, ya que el Ayuntamiento no sesionó en cabildo para modificar el acuerdo que por mayoría ya habían tomado y publicado, incurriendo así en responsabilidad el secretario y el Ayuntamiento.

En las comunidades donde no se llevaron a cabo elecciones se dejaron los cargos de autoridades y Consejo vacíos ya que quienes participaron en el proceso impugnaron ante la secretaria la jornada electoral debido a que no se tenía ningún ganador ya que las votaciones no se habían verificado y solicitaron se llevara a cabo nuevamente, situación que no sucedió debido a que el Ayuntamiento dejó de estar en funciones al instalarse y funcionar el constitucionalmente electo. Las impugnaciones no fueron resueltas en tiempo, provocando el vacío de cargos.

El artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal señala los motivos por los cuales se puede dar la suspensión de un Ayuntamiento o de alguno de sus miembros señalando como causa grave entre otras el dejar de integrar los Consejos de Participación Ciudadana municipal o de no convocar a la elección de las autoridades previstas en la ley, en esta fracción III señala claramente la causa de suspensión del Ayuntamiento misma que se dio cuando el Ayuntamiento de Tepetzotlán en sesión de cabildo nombró a los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y a las autoridades auxiliares del Barrio de San Martín, ya que el día 16 de noviembre del año dos mil tres no se verificaron las elecciones previstas debido a que se alteró el orden llegando a la violencia, provocada por un grupo político que quemó las urnas, toda vez que no se respetó la convocatoria que se emitió en sesión ordinaria de cabildo el día 24 de octubre del 2003, publicada en la Gaceta municipal el día 24 de octubre del mismo año, en cuya base quinta señala como día de la elección el 15 de noviembre del mismo año, circunstancia que no se respetó ya que la fecha de elección fue el día 16 de noviembre violando con esto un acuerdo de cabildo, la Ley Orgánica Municipal, así

mismo, el principio de legalidad establecido en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal.

Al nombrar a los integrantes del Consejo y a las autoridades auxiliares el Ayuntamiento atacó la libertad del sufragio, violando con ello las leyes locales causando perjuicio grave a la sociedad como lo establece la Ley Orgánica Municipal en su artículo 45 fracción IV y V, así mismo en su artículo 59 establece que las autoridades auxiliares serán electas mediante el procedimiento establecido en la convocatoria por medio de elección, lo que significa que es una designación por votación, así el artículo 73 de la misma ley que los consejos serán electos, designados por votación, en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad. Motivo suficiente para que se declare la desaparición del Ayuntamiento.

Causa grave de desaparición del Ayuntamiento está contemplada en la fracción IV del artículo 45 que señala: "IV realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley, que afecten sustancialmente el patrimonio del municipio, la prestación de servicios públicos o la función administrativa municipal. El Ayuntamiento no podrá revocar sus acuerdos sino en aquellos en que se haya dictado en contravención a la ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causa que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarias para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de la ley", esto es lo que señala el artículo 29 de la misma ley, lo que significa que el Ayuntamiento incurrió en la causa grave señalada con anterioridad toda vez que permitió que se cambiara el día de la elección de los consejos y de las autoridades sin que se llegara a un acuerdo de cabildo como anteriormente se había hecho al publicarse la convocatoria respectiva, con ello se afectó sustancialmente a la función administrativa municipal.

Por lo que el Ayuntamiento al nombrar por designación a los miembros de los Consejos y las autoridades violó la garantía de legalidad contemplada en el

primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal, nuestro más alto Tribunal, ha sostenido en, tesis de jurisprudencia lo siguiente “las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”, y asimismo que dentro “del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley”, que “el requisito de fundamentación y motivación exigido en el artículo 16 constitucional... implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución...”, que “los actos de autoridades administrativas que no estén autorizadas por ley alguna, importan violación de garantías”. De esta forma lo señala José Ovalle Fabela al comentar el artículo 16 de la Constitución Federal.

Al ser una garantía consagrada en la Constitución Federal todas las autoridades de los tres niveles de gobierno deben de respetarla.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su Título Segundo de los principios Constitucionales en el artículo 10 establece:

“el sufragio constituye la expresión soberana de la voluntad popular. Los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades velarán por su respeto y cuidarán que los procesos electorales sean organizados, desarrollados y vigilados por órganos profesionales con forme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. La ley establecerá las sanciones por violaciones al sufragio.”

La misma constitución en su Capítulo Segundo del Poder Legislativo, Sección Segunda de las Facultades y Obligaciones de la Legislatura en el artículo 61 fracciones XXVIII y XXIX, establece que la Legislatura en turno deberá declarar por acuerdo de las dos terceras de sus integrantes, la suspensión de Ayuntamiento y o que han desaparecido, suspender o revocar el mandato de alguno o alguno de sus miembros por cualquiera de las causas graves que la Ley prevenga, las cuales se encuentran en establecidos en los artículos 44, 45,46 de

la Ley Orgánica Municipal, el procedimiento correspondiente se deberá sustanciar con forme a la Ley Orgánica del Poder Legislativo teniendo oportunidad de defensa al poder rendir pruebas y formular alegatos, si procede la Legislatura hará del conocimiento del Ejecutivo dentro de los cinco días siguientes a la resolución cuando suspenda o declare desaparición un Ayuntamiento para que este tome medidas necesarias para asegurar la vigencia del orden jurídico y la paz social.

Designará de entre los vecinos del municipio a propuesta en terna del Gobernador a los Consejos Municipales, al Ayuntamiento Provisional y a los miembros sustitutos del Ayuntamiento, los cuales deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos en la Ley para los miembros del Ayuntamiento.

Finalmente el Ayuntamiento constitucionalmente electo decidió de manera unilateral en cabildo designar el mismo, a los ciudadanos que formarían parte de las delegaciones, subdelegaciones y Consejos de las comunidades en donde no se habían llevado a cabo elecciones, violando a todas luces las Ley, en la forma que anteriormente ya se analizo.

Las autoridades Auxiliares podrán ser removidas por causa grave que califique el Ayuntamiento por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, previa garantía de audiencia. Tratándose de Delegados y Subdelegados, se llamará a los suplentes; si éstos no se presentaren se designará a los sustitutos, conforme a lo establecido en la Ley y demás disposiciones aplicables.

Las faltas temporales de las autoridades auxiliares serán suplidas por la persona que designe el Ayuntamiento; en los casos de faltas definitivas se designará a los sustitutos en términos de Ley.

En el Bando Municipal se encuentran las normas que deben de seguir quienes habitan o transitan por el municipio de Tepetzotlán, y sé norma por

reglamentos y acuerdos aprobados por el Ayuntamiento. Como ya se señaló se debe expedir el 5 de febrero de cada año y de no hacerse así mantendrá su vigencia el inmediato anterior sin más trámite. La Ley señala que el Bando Municipal regulará entre otros aspectos, el Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del Ayuntamiento. Por lo que el siguiente procedimiento que se propone debe estar contenido en él, atendiendo a las disposiciones que para la materia señalamos con anterioridad.

La convocatoria de la que habla la Ley debe expedirse atendiendo a todos los preceptos generales señalados en la Ley, siguiendo un proceso que se debe de establecer en el Bando para evitar que sea violado por el Ayuntamiento.

Los ayuntamientos se eligen en el segundo domingo del mes de marzo así lo establece el artículo 25 del Código Electoral del Estado, tendrán tres meses aproximadamente para entrar en funciones lo que le debe de permitir tener una visión de los problemas a los que se va a enfrentar, en el sentido de que debe de coordinarse con el Ayuntamiento saliente para conocerlos, ya que por disposición de la Ley Orgánica el Ayuntamiento entrante debe recibir del saliente a través de presidente municipal con copia para la Legislatura local un documento que contenga las observaciones, sugerencias y recomendaciones para éste.

Este Ayuntamiento que tomará posesión el día 17 de agosto según lo establecido en el artículo 16 de la Ley Orgánica; de ese mismo año, debe seguir aplicando el Bando Municipal publicado por el Ayuntamiento que salió, pero si éste, decidiera modificarlo lo podrá hacer ya que este supuesto está contemplado en la Ley. Y será entonces dentro de ese supuesto en que se adicionará el Bando, señalándose con toda claridad el procedimiento a seguir en la elección de autoridades y de los Consejos, atendiendo a que es un Ayuntamiento nuevo y que por lo tanto sus ideas y criterios son diferentes al saliente, esta adición deberá ser promulgada y difundida como si se tratara de la expedición de un Bando nuevo.

El proceso que debe de fijar el Ayuntamiento para la elección es de suma importancia para que la elección de los Consejos de las Autoridades se lleve a cabo de manera legal, ya que la Ley Orgánica no cuenta con un procedimiento y sólo contempla la integración de las autoridades auxiliares y los Consejos de Participación Ciudadana por medio de elección dejando a cada municipio la libertad de organizar ésta de acuerdo a su criterio.

El caso antes descrito ejemplifica uno de los vacíos legales que existe dentro de legislación del Estado de México, la cual como ya hemos señalado se reformo para atender a las reformas de la Constitución General, sin embargo, no a existido una regulación para estas formas de participación ciudadana y vecinal, dejando entonces que las autoridades realicen actos fuera de la Ley.

Por la situación antes expuesta propongo el siguiente proceso que norme a detalle la elección de las autoridades auxiliares y los Consejos de Participación Ciudadana de la siguiente forma:

TÍTULO QUINTO

DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y SUS AUTORIDADES AUXILIARES

CAPÍTULO NOVENO DEL PROCESO DE ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES Y CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

DISPOSICIONES COMUNES

ARTÍCULO 1.- La elección de las autoridades auxiliares y de los Consejos de Participación se realizará de forma conjunta el primer domingo de noviembre del año de la elección del Ayuntamiento en cada uno de los barrios, colonias, fraccionamientos, delegaciones y subdelegaciones que conforman al municipio de Tepetzotlán.

ARTÍCULO 2.- La elección de las Autoridades auxiliares se realizará mediante el sistema de fórmulas, por cada candidato a delegado y subdelegado habrá un suplente, para los Consejos se realizará mediante planillas que se integrarán de la siguiente manera: un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales cada uno con su respectivo suplente.

ARTÍCULO 3.- Mediante el principio de mayoría relativa se obtendrá al ganador de las fórmulas de delegado y subdelegado así como de las planillas para el caso de los Consejos de Participación.

ARTÍCULO 4.- Los resulten electos tomaran protesta y entrarán en funciones el primero de diciembre del año de elección previa expedición de sus nombramientos. Tendrán las atribuciones señaladas en el artículo 57 fracción I y 74 de la Ley Orgánica Municipal de Estado de México.

ARTICULO 5.- Si por algún motivo no se llevaran a cabo las elecciones de las autoridades y de los Consejos, el Ayuntamiento deberá de convocar nuevamente a los vecinos, para que éstas lleven a cabo, a más tardar el 31 de diciembre del mismo año. Los electos tomaran protesta el cinco de enero del año siguiente, con el objeto de que no se deje de integrar a los Consejos ni de elegir a las autoridades, y se integrarse a la administración en un plazo no mayor a 40 días naturales.

DE LOS ELEGIBLES

ARTÍCULO 6.-Para ser autoridad auxiliar o miembro del Consejo se requiere;

- I.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.- Tener más de seis meses de residencia en el barrio, colonia, fraccionamiento, delegación, y subdelegación municipal respectiva;
- III.- Ser de reconocida probidad.
- IV. No estar participando en la gestión que termina para los casos de los Consejos de Participación Ciudadana.

V.- Carta de antecedentes no penales.

VI. Presentar programa de trabajo.

DEL REGISTRO

ARTICULO 7.- La Secretaría del Ayuntamiento será la dependencia administrativa competente para conducir el proceso. El registro se realizará dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la convocatoria.

ARTÍCULO 8.- La Secretaría del Ayuntamiento expedirá un formulario de registro individual el cual debe de ser llenado por cada uno de los aspirantes que integren una fórmula o planilla, contendrá los siguientes datos de identidad:

- 1.-Nombre o nombres, apellido paterno y materno
- 2.-Domicilio que acreditara con la constancia expedida ya sea por el secretario del Ayuntamiento o por el delegado o subdelegado.
- 3.-Ocupación
- 4.-Lugar y fecha de nacimiento
- 5.-Señalar el cargo para el cual se postula
- 6.-Dos fotografía en tamaño infantil en blanco y negro

ARTÍCULO 9.- El secretario deberá verificar que los requisitos antes mencionados sean cubiertos, así como que no exista impedimento para algún aspirante dentro de los tres días siguientes al de la presentación de la solicitud, si de la verificación se advierte que hubo omisión en algún requisito se le deberá de notificar al interesado dentro de las veinticuatro horas siguientes para que la subsane dentro de las veinticuatro horas siguientes. Las notificaciones se realizaran a través de los estrados de la oficina que ocupe la Secretaría del Ayuntamiento.

Para efectos de este proceso se entenderán como día hábil de lunes a sábados de las 9:00 horas a las 19:00 horas.

ARTÍCULO 10.- Una vez presentado el registro y aceptado por la Secretaria del

Ayuntamiento, las planillas y fórmulas deberá de nombrar a un representante para que el día de la elección funja como observador, y en el mismo escrito señalar el emblema y color que utilizará en la campaña.

DE LA CAMPAÑA

ARTÍCULO 11.- Las campañas iniciarán al séptimo día de la publicación de la convocatoria, cada fórmula o cada planilla para identificarse deberá de usar el color y el emblema registrado, podrán utilizar todo tipo de propaganda siempre que no afecte las buenas costumbres ni ocasione daños ni perjuicios a terceros. La propaganda antes referida no podrá ser colocada en oficinas públicas, o en elementos del equipamiento urbano, y será obligación de cada fórmula y planilla de retirarla una vez que termine el proceso.

Los representantes del resto de las planillas o fórmulas podrán solicitar por escrito en vía de impugnación ante el secretario del Ayuntamiento que se le sea retirado el registro a la planilla o fórmula que viole esta disposición, a partir de que tengan conocimiento de tal circunstancia y hasta 24 horas antes del día de elección.

ARTICULO 12.- La campaña deberá concluir a las veinticuatro horas del día viernes anterior inmediato del día de la elección.

DE LA INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DE LAS CASILLAS

ARTÍCULO 13.- La integración de los funcionarios de casilla se hará con los representantes del Ayuntamiento los cuales saldrán de dentro de los directores, responsables y auxiliares de cada área administrativa, designados previo acuerdo de cabildo. Se integrará con un presidente, un secretario y un escrutador.

Una vez instalada la casilla, los representantes de las fórmulas o planillas

debidamente acreditados fungirán como observadores durante la jornada, pudiendo levantar escritos de inconformidad ante el secretario de la casilla, pero bajo ninguna circunstancia podrán interferir en el libre desarrollo de la votación.

ARTÍCULO 14.- Se ubicará una casilla por cada barrio, colonia, fraccionamiento, delegación o subdelegación en un lugar estratégico con el fin de que la mayor parte de los vecinos acudan a emitir su voto, en 200 metros a la redonda no podrá haber propaganda de ninguna fórmula o planilla.

ARTÍCULO 15.- La ubicación de las casillas designadas por acuerdo de cabildo se dará a conocer junto con la convocatoria que se emita, y se colocará el aviso correspondiente en el exterior del lugar designado.

DEL DIA DE LA ELECCIÓN

ARTÍCULO 16.- La casilla se instalará a las 9:00 horas y se cerrarán a las 15:00 horas. El funcionario que fuera designado presidente en presencia de los representantes de las planillas y fórmulas armara la urna en la cual se depositará el voto de los ciudadanos una para los Consejos y otra para los Delegados y subdelegados, acto seguido anotará en el acta de jornada la hora en la que inicio la votación.

ARTÍCULO 17.- Una vez instalada la casilla, los vecinos que acudan a votar, emitirán su voto conforme al orden en que se presenten, mostrando su credencial para votar o la constancia de domicilio con fotografía expedida por el secretario del Ayuntamiento, delegado o subdelegado correspondiente con el fin de verificar que su domicilio corresponda al barrio o colonia correspondiente al de la casilla.

ARTICULO 18.- Una vez que el presidente verifique el domicilio del votante, en la lista nominal proporcionada por el Consejo Distrital Electoral correspondiente pasará al secretario ya sea la credencial de elector o la constancia de domicilio

para que anote el nombre y domicilio del votante. El escrutador le entregará dos boletas; una para las autoridades auxiliares y otra más para los Consejos, para que libremente y en secreto, emitan su voto, el que depositaran dentro de una urna cerrada. El votante deberá de marcar sus boletas dentro del círculo de la planilla o fórmula de su elección a que corresponda.

ARTICULO 19.- Las boletas deberán contener los siguientes requisitos:

- 1.- El nombre del Barrio o la Colonia Correspondiente
- 2.- La fecha de la elección y el tipo de elección
- 3.- El color y emblema de la fórmula o planilla
- 4.- El nombre y apellidos de los candidatos de las fórmulas o planillas
- 5.- Un solo círculo para las planillas o fórmulas

ARTÍCULO 20.- No se podrá suspender la votación si no por causa de fuerza mayor, la cual deberá ser comunicada al Secretario del Ayuntamiento, el cual deberá acudir a la casilla y verificar las circunstancias por las cuales se suspendió la votación y levantar el acta correspondiente, señalando las medidas conducentes.

ARTÍCULO 21.- Si a las 15:00 horas no estuviera nadie formado para votar, se procederá a levantar en el acta de jornada, la hora del cierre, después se llevará a cabo el escrutinio y cómputo de la casilla, en presencia de los representantes de las fórmulas y planillas.

DEL ESCRUTINIO Y CÓMPUTO

ARTÍCULO 22.- Una vez que se levantará el acta de jornada con la hora del cierre de la casilla, el secretario contara las boletas sobrantes las inutilizará y las guardará en un sobre señalando el número de boletas en el exterior del mismo. Acto seguido contara el número de votantes, la suma de ambos deberá coincidir

con el número de boletas entregadas por la secretaría.

ARTICULO 23.- El presidente abrirá en primer lugar la urna de la elección de las Autoridades y posteriormente la de los Consejos, sacara las boletas mostrando a los representantes que la urna quedo vacía.

El escrutador contará el número de boletas extraídas de la urna conforme al orden señalado, y posteriormente con la supervisión y ayuda del presidente y secretario las clasificará y contará, para determinar el número de votos emitidos a favor de cada fórmula y planilla así como el número de votos nulos, el secretario levantará el acta correspondiente del resultado de las operaciones antes señaladas, la cual deberá de estar firmada por todos los representantes de fórmulas y planillas así como de los funcionarios de casilla. El resultado se deberá publicar en un lugar visible para que todos los interesados las conozcan. Si por algún motivo no se pudiera realizar el escrutinio y cómputo, se considerará como si no se hubieran llevado a cabo la elección, dentro de la comunidad a que corresponda.

El acta que contenga el resultado de las elecciones se deberá de hacer llegar el mismo día a las oficinas que ocupe la Secretaria del Ayuntamiento.

ARTÍCULO 24.-Gana la elección la fórmula y la planilla que cuente con el mayor número de votos emitidos en la casilla que corresponda a cada barrio, colonia, fraccionamiento, delegación o subdelegación que integra al municipio.

DE LA IMPUGNACION DE LA ELECCION

ARTÍCULO 25.- Los representantes de las fórmulas y planillas podrán impugnar la validez de la elección ante el Secretario del Ayuntamiento, la cual, se formulara por escrito que deberán presentar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al cierre de las casillas, el escrito de impugnación deberá de señalar el barrio,

colonia, fraccionamiento, delegación o subdelegación a que corresponda, expresar con claridad las violaciones existentes al proceso, acompañado de los escritos de inconformidad que existieran.

El secretario del Ayuntamiento contará con 72 horas para resolver lo que a derecho corresponda, salvaguardando el derecho de los interesados de acudir en vía de revisión ante el Ayuntamiento, el cual resolverá por mayoría de votos.

ARTÍCULO 26.- Si no existieran impugnaciones, o si éstas ya estuvieran resueltas conforme a derecho, en sesión de cabildo se declarará válidas las elecciones y se procederá a través de la Secretaría del Ayuntamiento a expedir los nombramientos correspondientes, así como los citatorios para que acudan el primero de diciembre a la toma de protesta en sesión solemne de cabildo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El régimen constitucional y legal que regula al municipio en nuestro país ha sido consecuencia de un largo proceso histórico por el cual el municipio se ha visto fortalecido, es libre y autónomo y gobernado por el Ayuntamiento, lo que implica que pueden elegir a sus autoridades, organizar su forma de gobierno y elaborar en base a las normas dictadas por la Legislatura local sus propia reglamentación administrativa, tienen personalidad jurídica, patrimonio propio así como liberta hacendaría. El municipio cuenta con los tres elementos de existencia de todo Estado, territorio, población y gobierno y en su interior tiene una división territorial establecida en el Bando Municipal, es el primer contacto de la ciudadanía con la autoridad por lo que ámbito en donde se debe de establecer las bases para promover y lograr la democracia, a través de la participación ciudadana.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento es un órgano colegiado de representación popular y deliberativo integrado por un presidente municipal, uno o varios síndicos y regidores los cuales tiene prohibición relativa para reelegirse, duran en su encargo tres años, tiene facultad reglamentaria, por lo que elabora sus propios reglamentos y normas aplicables en su territorio, el Bando Municipal es un reglamento de tipo autónomo ya que no se subordina ni reglamenta a ninguna ley, es así como realizan una actividad materialmente legislativa ya que la normatividad que expiden son actos generales, pero formalmente administrativa.

TERCERA.- La administración pública municipal tiene como objeto la realización de tareas que requiere una comunidad para desarrollarse, el ayuntamiento para cumplir con estas tareas cuenta con las autoridades auxiliares a los que se les delega atribuciones, cumpliendo con lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, propias del ayuntamiento para hacer más eficientes los servicios que presta, así como de los consejos de participación ciudadana para lograr mejorar el equipamiento urbano sirviendo como un vínculo eficaz entre él y la ciudadanía.

CUARTA.- De la lectura de la legislación aplicable en el Estado de México, se puede observar que no existe reglamentación en el ámbito estatal que norme el procedimiento de los Consejos de Participación Ciudadana y de las autoridades auxiliares, limitándose la

Ley Orgánica Municipal a señalar que deberá ser por elección y la fecha en la cual se deberá realizar.

QUINTA.- La autoridad municipal en base al sistema federal mexicano está obligada a respetar y hacer cumplir las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal, por lo que, el ayuntamiento al no aplicar las disposiciones legales viola la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de ésta, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite y sus determinaciones las debe de fundar y motivar, situación que no se da ya que la Ley Orgánica Municipal no cuanta con una reglamentación que norme la elección de los consejos de participación ciudadana y de las autoridades auxiliares, provocando que la autoridad sujete al gobernado a su arbitrio. En el proceso electoral del 2003 en el municipio de Tepotzotlán se violó ésta garantía por parte del ayuntamiento al cambiar de fecha la elección.

SEXTA.- Debido a que las autoridades auxiliares y los Consejos de Participación, son auxiliares del ayuntamiento, ya que éste le delega atribuciones dentro de sus respectivas jurisdicciones, el dejar de integrar o dejar de convocar a su elección es causa de suspensión del ayuntamiento, disposición establecida en el artículo 44 fracción III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

SEPTIMA.- El tener un proceso electoral conducido y estructurado por el ayuntamiento, para integrar a las autoridades auxiliares y los Consejos de Participación en el municipio de Tepotzotlán, es fundamental para la consolidación democrática del Estado de México y del país, ya que con estas dos figuras se pretende la participación ciudadana y vecinal.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Álvarez, Eréndida y Castro Soto, Oscar. "Participación ciudadana y gobierno local". Centro de servicios municipales "Heriberto Jara". A.c. mayo de 1999. 67pp.
- 2.- Anaya Cadena, Vicente. – coordinador- "Política, gobierno y administración pública municipal", 1 Edición. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública a.c. 1997. México. 411pp.
- 3.- Arteaga Nava, Elisur. "Derecho constitucional". Oxford 1999. 915 pp.
- 4.- Carbonell, Miguel – coordinador- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y correlacionada." Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15 edición, México 2000. 341 pp.
- 5.-Delgadillo González, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel. "Compendio de derecho administrativo" primer curso. 2 Edición, Porrúa. México 1997. 393 pp.
- 6.- "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo I. Porrúa, México 1997. 966 pp.
- 7.- Fraga, Gabino. "Derecho administrativo". 36a edición, Porrúa, México 1997. 485 pp.
- 8.- "Manual básico para la administración pública municipal", 1 Edición, IAPEM, 1996 Toluca, México. 116 pp.
- 9.-Martínez Cabañas, Gustavo. "La administración estatal y municipal en México" 2a Edición, INAP 1992. 306 pp.
- 10.- Mejía Lira, José –coopilador- "Diccionario práctico de la administración pública municipal", 1 Edición. Plaza y Valdés y Universidad Iberoamericana. 1994, México 243 pp.
- 11.- Merino, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia". Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. número 4 IFE. México1995. 87pp.
- 12.-Ochoa Campos, Moisés. "El municipio, su evolución institucional". 2a Edición. Porrúa 1981. México. 498 pp.
- 13.-Olmedo, Raúl. "Diccionario práctico de la administración pública municipal". 2a Edición. Comuna, 1998, México. 174 pp.
- 14.-Oropeza Martínez, Humberto. "Administración pública municipal: estudio preliminar del municipio libre". Trillas. 2001. México. 287 pp.

15.- Quintanar Roldan, Carlos F. "Derecho municipal". 2ª Edición, Porrúa, México, 1998. 636 pp.

16.- Rendón Huerta Barrera, Teresita. "Derecho municipal", 2ª Edición. Porrúa, 1998, México. 498 pp.

17.- Robles Martínez, Reynaldo. "El municipio" 2a Edición. Porrúa 1993, México 263 pp.

18.- Vázquez Nava, María Elena. "Participación ciudadana y control social". Miguel Angel Porrúa. México 1994. 286 pp.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE TEPOTZOTLAN. 2003

BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE TEPOTZOTLAN. 2004

GACETA DE GOBIERNO MUNICIPAL. AÑO 1. Nº 2

SITIOS DE INTERNET

www.scjn.gob.mx

www.edomex.gob.mx

www.segob.gob.mx

www.ife.org.mx