



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL PAPEL DEL SÍNDICO  
PROCURADOR EN LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MUNICIPAL**

**ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIOS DE LA ZONA  
ORIENTE DEL ESTADO DE MEXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A:  
MARTÍN PALOMARES SALAMANCA**



**DIRECTOR: LIC. MAESTRO HUMBERTO POLO MARTÍNEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA Agosto 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## “DEDICATORIA”

Le dedico la conclusión de esta tesis principalmente a Fanny mi esposa y compañera de toda la vida, quien me apoyó y me motivó cada día, principalmente en los momentos de pena por los que pasamos recientemente mi familia, del mismo modo a mis queridos hijos Danielón, Prisci y a mi terrible Polet, de quienes espero algún día la culminación de una carrera universitaria.

Mi agradecimiento a mis padres Rafael y con mucho cariño a mi madre Ma. Antonia, quien lamentablemente no pudo en vida ver culminado este trabajo pero sé que su espíritu me motivó y desde el cielo le dará mucho gusto saber que su hijo cumplió. Asimismo, agradezco a mis hermanos Rafael, Teresa, Javier y a mi Maguitos por el apoyo recibido.

En particular mi gratitud a mi cuñado Roberto Flores por participar en este proyecto, y a quien le agradezco muy en especial los momentos de apoyo recibidos por la reciente pérdida de mi madre, reiterándole mi más sincero agradecimiento.

También mi más sincero reconocimiento a todos los Síndicos y demás autoridades municipales de la zona oriente del Estado de México por el tiempo que me dedicaron.

Por último sería egoísta de mi parte no reconocer muy en especial la labor del catedrático Lic. Humberto Polo Martínez por enriquecer en todo momento la investigación y a quien a través de estas líneas simplemente le digo, maestro muchas gracias.

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>I. EL ESTADO DE MÉXICO EN EL CONTEXTO NACIONAL</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Perfil general del Estado de México</b>	<b>13</b>
<b>1.1.1 Características generales</b>	<b>13</b>
<b>1.1.2 Concentración y dispersión poblacional</b>	<b>15</b>
<b>1.1.3 Participación de la entidad en la economía nacional</b>	<b>18</b>
<b>1.2 División política y regional del Estado de México</b>	<b>20</b>
<b>1.2.1 El municipio como base de división territorial</b>	<b>20</b>
<b>1.2.2 Algunos aspectos municipales</b>	<b>21</b>
<b>1.2.3 Regionalización administrativa</b>	<b>24</b>
<b>II. LA ZONA ORIENTE DEL ESTADO DE MÉXICO</b>	<b>30</b>
<b>2.1 Características generales</b>	<b>30</b>
<b>2.1.1 Territorio y población</b>	<b>30</b>
<b>2.1.2 Actividades económicas</b>	<b>33</b>
<b>2.1.3 Problemática regional</b>	<b>36</b>
<b>2.2 Gobierno y patrimonio municipales</b>	<b>38</b>
<b>2.2.1 Geografía política municipal</b>	<b>38</b>
<b>2.2.2 Integración de los ayuntamientos de la zona</b>	<b>41</b>
<b>2.2.3 Perfil de los síndicos en los ayuntamientos de la zona</b>	<b>45</b>
<b>2.2.4 El patrimonio municipal</b>	<b>47</b>
<b>III. EL SÍNDICO EN LA HISTORIA MUNICIPAL</b>	<b>49</b>
<b>3.1 Etimología del concepto</b>	<b>49</b>
<b>3.2 Aspectos históricos</b>	<b>49</b>
<b>3.2.1 El defensor civitatis en la curia romana</b>	<b>49</b>
<b>3.2.2 El procurador de la ciudad en el ayuntamiento ibérico</b>	<b>51</b>
<b>3.2.3 El teachcauh en el calpulli azteca</b>	<b>52</b>
<b>3.3 Aparición del síndico procurador en la legislación mexicana</b>	<b>54</b>
<b>3.3.1 El procurador general en los ayuntamientos de la Nueva España</b>	<b>54</b>
<b>3.3.2 El procurador síndico en la Constitución de Cádiz de 1812</b>	<b>55</b>
<b>3.3.3 El síndico en los ordenamientos constitucionales de 1824 a 1865</b>	<b>57</b>
<b>3.3.4 El síndico en la Constitución Política de 1917</b>	<b>59</b>
<b>3.3.5 El síndico en la legislación estatal de carácter municipal</b>	<b>62</b>

<b>IV. EL SINDICO PROCURADOR EN EL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO</b>	<b>71</b>
<b>4.1 Gobierno municipal</b>	<b>71</b>
4.1.1 Conceptualización de gobierno	71
4.1.2 El órgano de gobierno municipal	73
<b>4.2 El síndico en la elección e integración del ayuntamiento</b>	<b>77</b>
4.2.1 Requisitos electivos para el síndico municipal	77
4.2.2 Síndicos de mayoría relativa y de representación proporcional	78
<b>4.3 Desempeño del síndico como integrante del ayuntamiento</b>	<b>80</b>
4.3.1 Atribuciones del síndico procurador	80
4.3.2 El síndico procurador en las sesiones de cabildo	83
4.3.3 Las comisiones del síndico municipal	85
<b>V. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y EL PAPEL DEL SINDICO PROCURADOR EN EL ESTADO DE MEXICO</b>	<b>89</b>
<b>5.1 La administración pública municipal</b>	<b>89</b>
5.1.1 Administración pública	89
5.1.2 La administración pública municipal	92
<b>5.2 Control y vigilancia del gasto</b>	<b>95</b>
5.2.1 Revisión y firma de informes mensuales y cuenta pública anual	95
5.2.2 Pliegos de observaciones y proceso de solventación	99
<b>5.3 Inventario y control de los bienes muebles e inmuebles</b>	<b>101</b>
5.3.1 Coordinación del síndico con el secretario del ayuntamiento	101
5.3.2 Enajenación de bienes públicos municipales	103
<b>5.4 Corresponsabilidad de la sindicatura y la contraloría interna</b>	<b>105</b>
5.4.1 Atribuciones del contralor interno	105
5.4.2 Concurrencia del síndico procurador con el controlador interno	
<b>5.5 Conciliación de intereses ciudadanos particulares y sociales</b>	<b>111</b>
5.5.1 Atribuciones del oficial conciliador	111
5.5.2 El síndico como auxiliar del ministerio público	113
<b>5.6 Representación y defensa jurídica municipal</b>	<b>115</b>
5.6.1 Juicios contra la autoridad municipal	115
5.6.2 Juicios promovidos por la autoridad municipal	118
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>	<b>121</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>129</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>139</b>

## PRESENTACIÓN

Los motivos que originaron el presente análisis sobre el papel del síndico procurador en la administración pública municipal, fundamentalmente son dos: mi trabajo profesional en la delegación oriente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México y la idea de encontrar la razón de su presencia en la integración del ayuntamiento. Me ha llamado la atención que el síndico sea el vigilante de los intereses municipales pero más que sea el representante jurídico del ayuntamiento, atribución que le permite ser parte en los juicios donde el municipio está involucrado y también ser auxiliar del Ministerio Público cuando no lo haya localmente. Sin duda el síndico es una figura que influencia en la administración pública municipal y permite que esta sea más transparente.

Ese personaje que señala el artículo 115 como parte del órgano de gobierno, tiene raíces muy remotas en la historia municipal y las cuales lo ubican como el defensor del pueblo, como el procurador de la ciudad o como el contralor del patrimonio municipal, causas que lo contraponen al presidente municipal en su carácter de ejecutor y representante político del municipio. El síndico ocupa el segundo lugar de importancia en la planilla ganadora y consecuentemente en la conformación del ayuntamiento, pero su papel normalmente se reduce a la voluntad de ese presidencialismo que se vive en los municipios del país y en consecuencia deja de ser el contrapeso en la balanza del poder local.

Es verdad que se han hecho infinidad de estudios sobre la vida municipal; sin embargo, respecto a la labor del síndico o de los regidores en la gestión pública, no encontré nada en los registros de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, situación que me permitió ir madurando la idea y finalmente decidirme por investigar sobre quien considero es parte trascendental en la buena administración local, pues sus funciones están relacionadas de manera directa y estrecha con el ejercicio administrativo cotidiano.

En las tareas de recopilación de información, fueron determinantes los síndicos municipales de la zona oriente de la entidad mexiquense, con algunos pude levantar cuestionario y con otros sólo fue posible obtener comentarios sueltos pero no por ello menos importantes para el propósito de nuestro trabajo. Así mismo, la investigación documental fue rica aunque con ciertas limitaciones, ya que el tema del síndico es considerado más como un aspecto jurídico que como un eslabón administrativo.

La pretensión fue conocer la importancia que tiene el síndico en la administración pública y la verdad su papel, desde el punto de vista legal, es determinante en el equilibrio del poder político local, pues no solamente tiene la capacidad para intervenir en las sesiones de cabildo como integrante del ayuntamiento, sino en intervenir en la marcha eficiente, transparente y sin corruptelas de la administración pública municipal. Sin embargo, en la realidad el síndico, por sus limitaciones profesionales o de capacitación, delega su poder en áreas administrativas y en consecuencia sucumbe ante el poder del presidente municipal.

En el ámbito de la procuración de justicia que lleva a cabo la Procuraduría General de Justicia, donde presto mis servicios, es normal conocer de los problemas que enfrentan algunos síndicos, en unos casos por imprudencia y en los más por ignorancia. Eso también me dio pie para incursionar en este trabajo de recepción y que pretende dar un poco de luz en el amplio panorama municipal de nuestro país.

El presente documento de investigación, se realizó combinando información documental con la información obtenida de quienes están cumpliendo, bien o mal, con esa responsabilidad.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación está integrado por cinco capítulos, de tal suerte que en el primero se hace una panorámica general del Estado de México, como la entidad federativa donde se ubican los 23 municipios considerados en el estudio de caso. Dentro del perfil general de la entidad más poblada del país, iniciamos con algunas de sus características básicas como son su territorio y población, señalando los desequilibrios regionales que a lo largo del tiempo se dieron, por una parte como producto del proceso industrializador que iniciara por la década de los cuarenta, el primer gobernador atacomuquense Isidro Fabela Alfaro y continuaran religiosamente Alfredo del Mazo Vélez y Salvador Sánchez Colín, también originarios del municipio de Atlacomulco y, por la otra, como natural abandono de labradores de tierra en busca de mejores oportunidades de vida cerca de la ciudad de México. Efectivamente la idea de aprovechar la cercanía del Estado de México con el ombligo nacional: es decir con el Distrito Federal, dio lugar al corredor industrial Naucalpan-tlalnepantla que por supuesto propició constantes corrientes migratorias del campo a la ciudad, generando asentamientos humanos irregulares y la presión sobre la autoridad para la prestación de servicios públicos.

Al tratar de la división política y regional del Estado, no quise referirme en demasía a los problemas que tanto aquejan al municipio a nivel nacional y por supuesto en el ámbito mexiquense, tema muchas veces estudiado y ampliamente analizado, me refiero principalmente al número de municipios que tiene el país y a los movimientos que se han generado para crear nuevos, siendo que algunas solicitudes han prosperado, hasta el grado de tener 2438 municipios. Desde luego hago hincapié en los movimientos sociales que ha tenido el Estado de México, unos añejos y otros recientes y que pocos han desembocado en la constitución de nuevos municipios como: Valle de Chalco Solidaridad, Luvianos, San José del Rincón y Tonanitla. Posteriormente en este mismo sentido hacemos un recorrido por la historia de las divisiones regionales del Estado, que corresponde a esfuerzos del gobierno estatal por acercar más sus servicios institucionales a las autoridades municipales y a la población en general, lo cual desde nuestro punto de vista inhibe aún más la presencia del municipio.

En el capítulo segundo y con ánimos de ubicar el contexto de nuestra investigación, igualmente hacemos un recuento de las características generales de la zona oriente que forma parte del Valle de México. Los 23



municipios a que hacemos referencia permiten tener un conocimiento del medio donde geográficamente se ubica el presente trabajo y que por supuesto inicia con los datos de su territorio y población, la cual para el 2005 representaba casi el 29% de la estatal y se asentaba en un territorio de poco más del 11% del total del Estado. En las proyecciones del Consejo Estatal de Población (COESPO) al 2030, los municipios continuarán creciendo poblacionalmente pero su índice será decreciente. En cuanto a su densidad poblacional, Nezahualcoyotl se lleva la mano con 19,450 habitantes por kilómetro cuadrado, siguiéndole Valle de Chalco y Chimalhuacán.

Al tomar en cuenta puntos sobre el gobierno y patrimonio municipal, pretendo señalar, primero que nada, la geografía política de la región, donde actualmente domina el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al gobernar 17 de 23 municipios y le sigue el Partido de la Revolución Democrática (PRD) El panorama cambió en las elecciones del 12 de marzo de 2006 siendo el PRD el más favorecido al presidir los ayuntamientos de doce municipios, entre ellos, los más poblados como Nezahualcoyotl, Texcoco, Chalco e Ixtapaluca. Posteriormente entramos al conocimiento de la integración de los ayuntamientos de la zona y de acuerdo a su población, la mayoría de los municipios tienen órganos políticos con 12 miembros, siendo solamente los de Nezahualcoyotl y Chimalhuacán los que crecen a 23 integrantes y tienen tres síndicos, todos los demás cuentan con uno. Al analizar el perfil actual de los síndicos procuradores, me pude percatar que generalmente son ciudadanos y profesores y solo uno es abogado y otro pasante de derecho. Para nuestra causa dos son egresados de nuestra Facultad: uno de Administración Pública y otro de Ciencias Políticas. Finalmente cerramos esta parte con darle un repaso al patrimonio municipal que resulta ser donde el papel del síndico está o debe estar, según la Ley Orgánica Municipal, más presente.

Dentro del capítulo tercero nos ocupamos del concepto síndico que proviene del latín *síndicus* y éste a su vez de dos vocablos griegos: *sin* que significa con y *dixé* que se traduce como justicia. Después abordamos el origen y evolución del síndico procurador y partimos del defensor civitatis de la Curia romana que logró entender como el ayuntamiento, para seguir con el procurador de la ciudad en el ayuntamiento ibérico, que en origen fue el *alamin* y cuya palabra desapareció con el tiempo, pues no pasó a la Nueva España. Antes de entrar al subtema del devenir histórico del síndico, estimé conveniente incluir las peculiaridades del Calpulli en cuanto a su organización y a su gobernante y protector, llamado *Teachcauh*, que estudiosos como

Moisés Ochoa Campos y Aguirre Beltrán estiman como el procurador de esa asociación.

La aparición del síndico procurador en la Nueva España, se dio con la creación del primer ayuntamiento por Hernán Cortés en 1519, llamado de la Villa Rica de la Veracruz, en cuya organización figuró el procurador e igualmente sucedió en el primer ayuntamiento metropolitano de Coyoacán. Con el fin de regular la actividad colonizadora, Cortés expidió dos ordenanzas, una en 1524 y la otra en 1525, siendo esta última donde se hace alusión al procurador. Durante la Colonia, los municipios más importantes tenían en sus ayuntamientos dos tipos de procuradores, el general y el de pobres, correspondiéndole al general la responsabilidad de cuidar los intereses municipales y vigilar los ingresos y egresos de la hacienda. Fue la Constitución de la Monarquía Española de 1812, mediante el capítulo primero del título VI, que busca regular las cuestiones municipales y con ello la integración de los ayuntamientos, que contemplaron la figura del procurador síndico, misma que trascendió en las leyes orgánicas municipales de los estados, como producto de la indicación contenida en el Acta Constitutiva de la Federación y la primera constitución Federal, ambas de 1824, para que éstos se organizaran en su vida interior, ya que no establecieron nada sobre el municipio, como sí lo hicieron los ordenamientos centralistas como la sexta de las siete Leyes Constitucionales de 1836 y de forma muy superficial las Bases constitucionales de 1843. La Constitución de 1857 de corte federalista tampoco trató de la organización y funcionamiento de los ayuntamientos, mientras que el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, propuso que el síndico procurador además de asesor de los alcaldes sería procurador en los litigios que sostuviera la municipalidad.

Dadas las condiciones políticas y económicas prevalecientes en los municipios, donde los jefes políticos hacían de las suyas, la idea de la libertad municipal fue antorcha durante la Revolución Mexicana y trascendió hasta convertirse en principio constitucional dentro del cuerpo de la Constitución Política de 1917 y previos debates en el constituyente de Querétaro. Finalmente el artículo 115 sostuvo que los municipios serían administrados por un ayuntamiento de elección popular, pero sin ir más allá en su integración, que se dejó a las legislaturas locales, según pudimos ver en las constituciones de Coahuila y Tabasco. Cabe señalar que dentro de las once reformas que lleva el artículo 115, correspondió a las de 1933 mencionar a los síndicos, cuando se trató de la no reelección de los ayuntamientos, ya que definió que serían los presidentes municipales, los síndicos y los regidores. En

este mismo capítulo incluimos un cuadro descriptivo donde se da cuenta del síndico en la integración de los ayuntamientos de los municipios del país y donde observamos que es electo por el principio de mayoría relativa en todos los estados y en pocos aparece el síndico designado por el principio de representación proporcional. Así mismo, nos pudimos dar cuenta de que sólo los ordenamientos municipales de San Luís Potosí y Tabasco exigen como requisito para aspirar a ser síndico la profesión de abogado o cualquiera otra afín.

El capítulo cuarto contempla el papel que juega el síndico procurador en el gobierno municipal y empezamos por conceptualizar el término gobierno, que podemos entender como el conjunto de órganos que establecen y aseguran el orden normativo para orientar el comportamiento de quienes se organizan con un fin político y cuya división clásica son el legislativo, el ejecutivo y el judicial, composición que no se da en el gobierno municipal, que sí tiene claro el poder ejecutivo y el legislativo sólo cuando el ayuntamiento inicia leyes ante el Congreso estatal o discute y aprueba la ley de ingresos que para entrar en vigor necesita la aprobación de la legislatura local. Al respecto existen controversias, pues algunos estudiosos del municipio, no creen que sea suficiente esa función y otros señalan que el carácter legislativo del ayuntamiento también se encuentra al expedir su reglamentación, empezando por el bando de policía y gobierno. En el intermedio analizamos los requisitos legales que deben cubrir los aspirantes a las sindicaturas en los ayuntamientos del estado de México que prácticamente son parecidos a los de los demás estados: ser mexicano y ciudadano del municipio con equis periodo de residencia o con cierto tiempo de vecindad y tener en ejercicio sus derechos políticos y civiles, no haber sido condenado con pena corporal y gozar de buena reputación. Es claro que San Luí Potosí y Tabasco son la excepción de la regla al exigir una profesión como ya se mencionó renglones arriba.

En este mismo capítulo abordamos lo relativo a los síndicos de mayoría relativa y de representación proporcional, haciendo un apunte respecto del inicio de la representación proporcional que partió de las reformas de 1977 para municipios con una población mayor a los 300 mil habitantes y que diez años después se generalizó para todos los municipios del país. En el Estado de México los ayuntamientos tienen opción a dos síndicos de mayoría relativa y uno de representación proporcional en municipios con una población superior a los 500 mil habitantes y por consecuencia la mayor parte de los 125 sólo tienen un síndico de mayoría relativa. Pero ¿cuál es el desempeño de los síndicos? Para empezar tienen atribuciones importantes que cumplir en tres

sentidos: procuración y defensa de los intereses municipales, representación jurídica, contraloría y como auxiliares del Ministerio Público, y las cuales citamos como puntos de referencia para el capítulo V, no sin antes considerar lo que la Ley Orgánica municipal atribuye a cada uno de los tres síndicos en los casos de ser tres. El funcionamiento de los síndicos está relacionado con las sesiones de cabildo, donde acude con voz y voto y debe conducirse con orden y respeto, según el Reglamento Interno del ayuntamiento de Texcoco, y también con las comisiones que tenga a su cargo, partiendo de que dicha Ley le asigna como base la Comisión de Hacienda. El tema es rico porque el síndico tiene un valor trascendental en el equilibrio del poder local que concentra el presidente municipal, sólo que no han sabido o querido asumir, como lo pudimos constatar en la zona oriente, estudio de caso, donde los síndicos no saben la importancia de su papel o simplemente no quieren entablar disputa con el presidente municipal.

Finalmente en el capítulo quinto nos referimos a la importancia del papel que juega el síndico como institución política dentro de la gestión municipal, pues su investidura le faculta para proponer acciones de mejoramiento en la administración pública y concurrir como participante y vigilante en algunas funciones de áreas administrativas primordiales como sucede con la secretaría del ayuntamiento, encargada de administrar el inventario general, con la participación del síndico y del contralor interno. Aquí el síndico tiene la obligación de regularizar la situación jurídica de los inmuebles y registrarlos ante el Registro Público de la Propiedad. El inventario de bienes muebles e inmuebles sigue la normatividad estatal y es muy importante para conocer con certeza cuál es el patrimonio municipal. Con la tesorería municipal que tiene a su cargo la administración de los recursos financieros, el síndico concurre de manera diversa, ya que sus principales tareas consisten en vigilar que los ingresos se hagan conforme a las leyes aplicables y que el ejercicio de los egresos sea conforme al presupuesto correspondiente, además de firmar los cortes de caja y participar con instancias estatales en la revisión o aplicación de auditorias, acciones que realiza conjuntamente con la contraloría interna y que por cierto le disputa parte de las actividades fiscalizadoras. Con la oficialía conciliadora y calificadora también lleva acciones conjuntas cuando se trata de la vigilancia de los bienes municipales, de tal suerte que si se afectan éstos, el oficial debe acudir a valorar los incidentes en que se encuentren involucrados dichos bienes, aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar y en todo caso turnarle al síndico el informe respectivo para que éste pueda hacer las denuncias ante la autoridad competente.

También en el capítulo quinto señalamos los aspectos en que el síndico, como auxiliar del Ministerio Público, inicia las primeras diligencias y turna de inmediato el expediente al Ministerio Público, instancia de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, con la que tendrá una relación institucional constante. La personalidad que el síndico tiene como representante jurídico del ayuntamiento es otro tema de mucha relevancia en la gestión municipal y de sus buenos oficios depende una administración pública sana, sobre todo cuando se tienen asuntos laborales o por incumplimiento de contratos y convenios que si se pierden afectan sensiblemente las finanzas municipales. En esta parte vemos las peripecias de los síndicos cuando no son abogados y delegan su facultad en la dirección jurídica si se tiene o en algún abogado y que con ello se deslindan de la responsabilidad que la ley les impone. Lo mismo sucede en los casos en que el ayuntamiento es el ofendido y promueve denuncia ante el Ministerio Público. En los municipios de la zona oriente pudimos darnos cuenta, con la información recabada, que el papel del síndico depende de sus conocimientos y experiencias o mejor dicho de sus posibilidades reales de hacerle frente a las exigencias del cargo.

El documento termina con un apartado de conclusiones y recomendaciones, donde he tratado de incluir mis puntos de vista y compartir algunas opiniones acerca de mejorar la integración y funcionamiento del órgano de gobierno municipal. A las conclusiones normalmente les agrego la propuesta, que considero viable como la elección individual del síndico para que sea un verdadero cerrojo en el ejercicio de los recursos y realmente sirva de contrapeso, la capacitación de estos servidores públicos por parte del Órgano Superior de Fiscalización y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, entre otras instancias y por ende las instituciones que al respecto tienen los demás estados del país, para que sepan hasta donde llegan sus atribuciones y sean un verdadero dique en la gestión local que mucho necesita de transparencia y combate a la corrupción.

Los anexos incluidos son referencias consideradas como elementales para complementar o sustentar mejor la información contenida en los diferentes puntos del documento, en cuyo propósito también se entreveran diferentes cuadros.

## **I.- EL ESTADO DE MÉXICO EN EL CONTEXTO NACIONAL**

### **Perfil general del Estado de México**

#### **1.1.1 Características generales**

El nombre oficial del Estado de México, según lo registra el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es México; sin embargo, para distinguirlo de la denominación del país y de su capital, se le identifica como Estado de México, que por cierto fue declarado como tal el dos de marzo de 1824, según el decreto número 2 de la propia fecha.

Su capital, el municipio de Toluca de Lerdo, bautizado así por decreto de la legislatura local del 14 de noviembre de 1861 en memoria de Miguel Lerdo de Tejada, fue instaurada de manera definitiva en 1830 después de que originalmente la capital mexiquense se había establecido, como parte de su territorio en la Ciudad de México que “fue momentáneamente capital del Estado y del Distrito Federal, pero después se trasladó la primera a Texcoco”<sup>1</sup> cuando se constituyó el Distrito Federal como asiento de los poderes federales, según la Ley del 18 de noviembre de 1824.

Cabe señalar que siguiendo las supremas disposiciones de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de octubre de 1824, el constituyente del Estado de México trabajó para que se promulgara, tres años después, la primera Constitución local en 1827. La Constitución vigente, con varias reformas de por medio, es la de 1917 y la cual “fue aprobada el 31 de octubre de 1917, por sus legisladores constituyentes (la mayoría de los cuales estaba vinculada a la fracción hegemónica de la Revolución, la carrancista) y promulgada para su cumplimiento el 8 de noviembre del mismo año, por el entonces gobernador Agustín Millán.”<sup>2</sup>

Durante la Colonia la intendencia de México era muy grande, colindaba al norte con San Luís Potosí, al sur con el Océano Pacífico, al oriente con la intendencia de Puebla y al oeste con las intendencias de Guanajuato y Valladolid, ahora Michoacán, pero consumada la Independencia se iniciaron los desmembramientos de su territorio, así se hizo para constituir el Estado de Querétaro y la capital de la República como para dar lugar a los estados de Hidalgo y Guerrero, representando en la actualidad sólo el 1.1% de la

---

<sup>1</sup> Fabila, Alfonso y Gilberto, México ensayo socioeconómico, México, 1951, Volumen I, p.5

<sup>2</sup> Arreola Ayala, Alvaro, La sucesión en la gubernatura del Estado de México 1917-1993, México, El Colegio Mexiquense, A. C., 1995, p.15.

superficie del país con una extensión de 21,461 kilómetros cuadrados, y donde habitan un total de 14'160,736 personas, según los datos preliminares del II conteo de población y vivienda 2005<sup>3</sup> que representan el 13.7% de la población total y le dan el privilegio, no tan bien visto por los variados problemas que ello conlleva, de ser la entidad federativa más poblada del país, cuyo aspecto obedeció y obedece a las corrientes migratorias de otros estados hacia el centro de la nación en busca de mejores oportunidades de vida. Al Estado de México le siguen en importancia poblacional el Distrito Federal con el 8.4% de la nacional, Veracruz con el 6.9%, Jalisco con el 6.5%, Puebla con 5.2%, Guanajuato con el 4.8%, Chiapas con el 4.1% y Nuevo León con el 4.0%, lo que significa que en estas ocho entidades federativas se encuentra el 52.9% de la población total de la República mexicana. [Anexo 1.](#)

En cuanto a la relación de género, la población mexiquense para el año 2005, observó un 5.1% más de mujeres respecto de hombres al ubicarse en la cantidad de 7'264,295 personas, porcentaje menor al nacional del 5.4% y que da idea de la brecha que existe entre hombres y mujeres. Pero esa disparidad que resulta una regla en la mayoría de las entidades federativas, cambia en los estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y Sonora, donde los habitantes masculinos son más, aunque las diferencias resultan demasiado pequeñas. [Anexo 2.](#)

Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) basados en los indicadores socioeconómicos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) del año 2000, el Estado de México ocupó el 21 lugar en el índice nacional de marginación, considerado como bajo y sin embargo con serios problemas de pobreza extrema en municipios rurales con su población indígena y en los conurbados con sus cinturones de miseria. En los cinco primeros lugares de pobreza extrema y en orden descendente se ubicaron Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo mientras que en el extremo opuesto el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California y Coahuila son los que se clasificaron con un grado muy bajo de marginación. [Anexo 3.](#) Estas condiciones, de alguna manera y con ciertos cambios de posición en la tabla, fueron confirmadas en el Informe de Desarrollo Humano 2004 para México, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) donde se ubicó al Estado de México en la posición número 18, distante del distrito Federal que se conservó al frente de la lista con un índice comparado con el que tienen países europeos, quedando a la zaga del desarrollo humano,

---

<sup>3</sup> INEGI, Comunicado No. 024/06, 13 de febrero de 2006, Aguascalientes, México, p. 5.

prácticamente los mismos estados, es decir, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo. [Anexo 4](#).

Eso no es todo, el Estado de México sigue siendo la entidad más poblada de la República mexicana y la que mayor recepción interna tiene de emigrantes de otras partes del país, así como la que ocupa un importante lugar en la expulsión de su población, mayormente joven, a los Estados Unidos de América, de tal suerte que de 1995 a 2003 se ha convertido en la cuarta del orden nacional en recibir amplias remesas de los conacionales, superada solamente por Michoacán, Guanajuato y Jalisco<sup>4</sup>. En este caso las remesas son muy significativas en las actividades económicas regionales y locales, principalmente en el ramo de la construcción.

Como la mano de obra joven es la que emigra, las actividades agropecuarias en el Estado de México, como en otros estados, las realizan prácticamente mujeres, ancianos y niños. Predomina la agricultura de temporal con el maíz como principal cultivo y no obstante esas desventajas es normal su disputa con Jalisco por el primer lugar en la producción de esta gramínea. Así mismo, en el renglón industrial destaca la actividad manufacturera ubicándolo por arriba de Guadalajara y Monterrey. Finalmente en las actividades terciarias sobresalen los servicios financieros, las misceláneas y las macrotiendas.

### **1.1.2 Concentración y dispersión poblacional**

La ubicación del Estado alrededor del centro del poder político, económico y administrativo del país, en un principio fue estratégico para que el gobierno de Isidro Fabela, dentro de la política industrializadora del presidente de la República Manuel Ávila Camacho, iniciara, en julio de 1942, un programa de fomento a la industria que permitiera ofertar rápidamente a la población de la ciudad capital, pues estaba convencido de que la cercanía del mercado de consumo más grande del país era una situación muy favorable para atraer capitales hacia regiones vecinas al Distrito Federal, así fue como el gobernador sustituto manifestó en el municipio de Chalco: “Tengo el propósito de establecer en los linderos del Distrito Federal una ciudad industrial, donde no sólo pueda concederse exención de impuestos a las industrias nuevas, sino toda clase de garantías a quienes inviertan. Quedan pues invitados todos los

---

<sup>4</sup> La nueva era de la migración, Características de la migración internacional en México, México, CONAPO, 2004, p. 85



industriales, quienes tendrán el mejor mercado a la puerta de las industrias que establezcan.”<sup>5</sup>

Con esa clara decisión político-económica, se inició el corredor industrial Tlalnepantla-Cuautitlán y posteriormente el corredor Toluca-Lerma, espacios que continuaron fomentando los siguientes gobernadores como Alfredo del Mazo Vélez y Salvador Sánchez Colín, ambos igual que Isidro Fabela del municipio de Atlacomulco, dando todas las facilidades necesarias a quienes se cobijaron con esa atractiva oferta estatal, pues sus inversiones fueron de alta rentabilidad.

Sin embargo, al no planearse estos corredores, se generó un proceso desequilibrado en la prosperidad local, pues mientras crecía anárquicamente la mancha urbana en el Distrito Federal y en sus alrededores, el campo a nivel nacional y en el ámbito del Estado de México paulatinamente perdía importancia como fuente de satisfacción familiar, dando lugar a las constantes corrientes migratorias, de unos estados a otros y sobre todo al centro del país. Un ejemplo de este fenómeno creciente, sin duda, lo representó en su momento el municipio (120) de Nezahualcoyotl que fue el asiento de gente venida principalmente de Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Puebla en busca de las expectativas que generaba la industria y por ende los servicios, lo cual provocó anarquía en el uso del suelo, asentamientos irregulares y la presión sobre la autoridad local para obtener servicios públicos.

Al interior del Estado de México, estas nuevas urbanizaciones prohicieron una distribución poblacional dispareja, cuyas diferencias son muy marcadas de una región a otra, pues en la medida en que la población pasaba de rural a urbana los problemas eran mayores tanto en el medio rural como en las zonas metropolitanas que se iban fraguando en el Valle de México y en el Valle de Toluca. Al respecto señala Eduardo Andrés Sandoval Forero: “El proceso de industrialización iniciado en la década de los cuarenta, aunado al incremento poblacional en el Estado de México, originó en la siguiente década el crecimiento de ciudades a las que acudían campesinos e indígenas en busca de empleo, lo cual contribuyó al proceso de urbanización, con su consiguiente problemática tanto de desempleo y subempleo como de carencia de servicios básicos y de reducción del espacio. Fue esta migración hacia las ciudades el elemento que contribuyó a que crecieran aceleradamente y que para 1980, la

---

<sup>5</sup> Citado por Alvaro Arreola Ayala en Op. cit., p. 189.

población urbana fuera la de mayor peso en la entidad, reduciéndose drásticamente la población rural.”<sup>6</sup>

El macro-problema ahí está, con una serie de malestares que los gobiernos locales, estatal y federal tienen el deber de enfrentar con acciones distributivas, con proyectos de impulso regional en otras partes del país e incluso con la salida de los poderes federales del Distrito Federal, sólo así será posible arraigar o reubicar a la cada vez más polarizada población nacional y de la zona metropolitana del Valle de México. El medio rural resulta insatisfactorio para cubrir las expectativas de las nuevas generaciones que no sienten la misma atracción por cultivar la tierra ni tampoco están dispuestas a seguir esperando un milagro en el campo mexicano. La pobreza en el campo y en cinturones urbanos es ostensible y la emigración hacia los Estados Unidos es cosa de todos los días y al parecer no tiene remedio con las políticas neoliberales que se vienen aplicando.

De acuerdo con los datos preliminares del segundo conteo, para el año 2005 el Estado de México y el Distrito Federal tenían 22’830,330 habitantes, lo que representó el 22% de la población nacional concentrada en un poco más de 23 mil kilómetros cuadrados, que representan el 1.17% del territorio mexicano y lo cual ejemplifica una densidad poblacional de 994.3 habitantes por kilómetro cuadrado; sin embargo, buena parte de esa población se concentraba y se concentra en la saturada zona metropolitana del Valle de México con las 16 delegaciones del Distrito Federal, 31 municipios mexiquenses y 1 municipio de Hidalgo. [Anexo 5](#).

En esta macrocefalia “los desequilibrios socioeconómicos son evidentes y la gobernabilidad está en riesgo. Ello se nota por distintos medios de análisis cuantitativos y cualitativos, por ejemplo: urbanización intensa, alta estratificación socioeconómica, índices de inseguridad pública preocupantes, industria contaminante, circulación de automotores excesiva, déficit de espacios verdes, limitaciones de crecimiento físico-geográficos (topografía), déficit de vivienda y servicios públicos, densidad de ocupación del espacio habitacional, etcétera.”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Sandoval Forero, Eduardo Andrés, Contrastes regionales en el Estado de México, en Cuestión Regional, estudios y reflexiones, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, p. 29.

<sup>7</sup> Las metrópolis mexicanas, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Social e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, H. Cámara de Diputados, LVI legislatura, 1997, p. 15

En esa dimensión podemos citar como referencia algunos parámetros exógenos al Estado que se expresan en el estudio de las Metrópolis mexicanas y que de 1995, año de los datos, a la fecha, sin duda son más agudos, más dramáticos, pues mientras que en el año de la cita, 58 zonas metropolitanas, concentraban más del 56% de la población nacional, más del 53% de las instalaciones educativas, más del 54% de las de salud, más del 57% de la población económicamente activa, más 60% del electorado y sólo comprendían el 15.48% del territorio,<sup>8</sup> la dispersión en el medio rural no daba oportunidad a los gobiernos municipales o estatales de prestar los servicios públicos de manera generalizada, aspecto que también se hacía presente en el Estado de México.

La densidad poblacional del Estado de México, según datos del INEGI para el año 2000, era de 610 habitantes por kilómetro cuadrado, muy por debajo de los 5,741 que tenía el Distrito Federal y cuyos datos lo ubicaban en el segundo lugar de concentración a nivel nacional.

### **1.1.3 Participación de la entidad en la economía nacional**

De conformidad con los datos disponibles y manejados por el INEGI, el Estado de México participa en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional con el 9%, promedio anual, lo que lo coloca en el segundo lugar dentro del panorama de las 32 entidades federativas, después del Distrito Federal. Al respecto el gobierno estatal señala que varias industrias físicamente están asentadas en territorio mexiquense pero que su domicilio fiscal se localiza en el D. F., condición que no ayuda mucho a las finanzas estatales. Dentro de las actividades económicas lo que más aporta al PIB estatal es la industria manufacturera, destacando la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo.

No obstante su poderío industrial, la entidad mexiquense, participa en el contexto nacional como el primer productor de flores, de tuna, chícharo, avena forrajera en verde y maíz en grano, siendo el Estado de Jalisco el que le sigue en importancia en la producción maicera, después está Chiapas y Puebla. En cuanto a la actividad pesquera en aguas interiores, también el Estado de México ocupa la titularidad e igualmente lo hace en relación con los productos pecuarios como aves, leche de vaca y huevo.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid, p. 22

<sup>9</sup> Véase [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (Tríptico: información de su entidad federativa. Estado de México)

Los censos económicos levantados en el año 2004 dieron para el Estado de México los resultados siguientes:

- 364,921 unidades económicas que significaban el 12.1% del país;
- 1'533,201 personas empleadas, equivalente al 9.4% del personal ocupado a nivel nacional, del cual el 61.4% (941 178) son hombres y el 38.6% (592 023) son mujeres.
- La remuneración anual que recibe, en promedio, cada trabajador mexiquense es de \$77,969, cercanos al promedio nacional de \$79,551.

Así mismo, en la entidad se ubicaban 35 maquiladoras de exportación que representaban apenas el 1.3% del total de establecimientos de este ramo en toda la República mexicana.<sup>10</sup>

Sin embargo, como es de suponerse y a consecuencia del muy bajo crecimiento registrado en los últimos años, en dicho Estado se encuentra el mayor número de población económicamente activa desocupada, siendo por consecuencia el primero en la tabla nacional que a continuación se cita.

**POBLACION DESOCUPADA POR ENTIDAD FEDERATIVA  
SEGÚN SEXO, 2004**

<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>TOTAL</b>	<b>MUJERES</b>	<b>HOMBRES</b>
México	243,365	113,291	130,074
Distrito Federal	180,689	59,970	120,719
Jalisco	80,569	26,744	53,825
Nuevo León	68,184	25,611	42,573
Guanajuato	60,693	21,868	38,825
Veracruz de Ignacio Llave	45,951	17,193	28,758
Tamaulipas	37,770	15,905	21,865
Puebla	33,346	15,226	18,120
Coahuila de Zaragoza	32,585	13,584	19,001
Sonora	32,111	14, 597	17,514

**FUENTE:** Encuesta Nacional de empleo, INEGI-STPS, ----

No podemos pasar por alto que México ocupa el tercer lugar a nivel mundial con mayor pérdida neta anual de población, por concepto de migración internacional, sólo superado por China y República del Congo, y como resultado de ello las remesas que envían los expulsados, ocupan el segundo lugar después de las divisas que recibe el país por la venta de petróleo. En este contexto y en el ámbito nacional al Estado de México se le ubica dentro de las primeras cuatro entidades que reciben más de mil millones de

<sup>10</sup> Ibid

dólares anuales, siendo Michoacán el más importante al obtener un promedio de dos mil millones por año.<sup>11</sup>

## 1.2 División política y regional del Estado de México

### 1.2.1 El municipio como base de división territorial

De acuerdo con el párrafo primero del artículo 115, el municipio libre es la base de división territorial y de organización política y administrativa de los estados, principio constitucional que garantiza al municipio como el cimiento del andamiaje nacional. Actualmente el panorama municipal cuenta con 2438 municipios; es decir, con 2438 ayuntamientos donde participa el síndico de manera invariable, según la propia legislación municipal.

Dentro de este contexto, el Estado de México tiene 125 municipios que representan el 5.1% del total nacional. El número es menor a los 570 de Oaxaca, 217 de Puebla y 212 de Veracruz, pero sumados casi llegan al 47% de ese total. En esos 125 municipios mexiquenses viven más de 14 millones de habitantes, sobre todo en esas dos zonas metropolitanas arriba señaladas: la saturada del valle de México y la consolidada del valle de Toluca.

Si se observa el cuadro siguiente, se conocerán aspectos que dan idea de lo amplio, diverso y complejo que es el panorama nacional municipal; para empezar, ocho estados, entre ellos el de México, tienen casi el 65% de los municipios, lo que de alguna manera indica una división política más cercana a la sociedad, considerando que existe una mayor relación con la autoridad local, aunque por la carencia de recursos propios dicha autoridad depende en gran medida de la voluntad federal. Hay municipios en los estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y Chihuahua, entre otros, que son más grandes en extensión territorial que estados como Tlaxcala, Morelos, Colima y Aguascalientes, lo que da idea de una dispersión poblacional si tomamos en consideración los promedios. Siguiendo esta interpretación también podemos encontrar municipios pequeños en superficie y muy poblados como pudieran ser en Tlaxcala, Morelos, Puebla, Oaxaca y México.

**FACTORES EN LA DISTRIBUCION MUNICIPAL DE MEXICO**

ESTADO	MPIOS.	SUP/Km2	Km2/MPIO.	POB/2005	H/MPIO
1.- Aguascalientes	11	5,589	508	1'050,873	95,534
2.- Baja California	5	70,113	14,023	2'842,199	568,440
3.- Baja California Sur	5	73,677	14,733	516,764	103,353

<sup>11</sup> La nueva era de la migración, op. cit. pp. 84 y 85.

4.-Campeche	11	51,823	1,364	751,413	68,310
5.- Coahuila de Zaragoza	38	151,571	3,989	2'474,692	65,123
6.- Colima	10	5,455	545	562,277	56,228
7.- Chiapas	118	73,887	626	4'255,790	36,016
8.- Chihuahua	67	247,087	3,688	3'238,291	48,333
9.- Durango	39	119,648	3,068	1'488,778	38,174
10.- Guanajuato	46	30,589	665	4'892,677	106,362
11.- Guerrero	81	63,794	787	3'116,453	38,475
12.- Hidalgo	84	20,987	250	2'333,747	27,783
13.- Jalisco	124	80,137	646	6'652,232	53,647
14.- México	125	21,461	172	14'160,736	113,286
15.- Michoacán de Ocampo	113	59,864	530	3'988,295	35,295
16.- Morelos	33	4,941	150	1'605,375	48,648
17.- Nayarit	20	27,621	1,381	942,589	47,129
18.- Nuevo León	51	64,555	1,266	4'164,268	81,652
19.- Oaxaca	570	95,364	167	3'521,715	6,178
20.- Puebla	217	33,919	156	5'391,484	24,845
21.- Querétaro de Arteaga	18	11,769	654	1'592,753	88,486
22.- Quintana Roo	8	50,350	6,294	1'134,209	141,776
23.- San Luís Potosí	58	62,848	1,083	2'412,196	41,589
24.- Sinaloa	18	58,092	3,227	2'609,976	144,999
25.- Sonora	72	184,934	2,568	2'384,251	33,114
26.- Tabasco	17	24,661	1,451	2'012,902	118,406
27.- Tamaulipas	43	79,829	1,856	3'020,225	70,238
28.- Tlaxcala	60	3,914	65	1'060,640	17,677
29.- Veracruz-Llave	212	72,815	343	7'080,731	33,397
30.- Yucatán	106	39,340	371	1'802,578	17,005
31.- Zacatecas	58	75,040	1,294	1'357,318	23,402
TOTAL	2,438	1'965,684*	807	95'618,428*	39,220

**FUENTE:** Datos trabajados en base a la información del INAFED, [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx) y del INEGI, comunicado No. 024/06, 13 de febrero de 2006.

\*Sin incluir los 1,499 kilómetros ni los 8'669,594 habitantes del Distrito Federal, cifras que sumadas hacen un total nacional de 1'967,183 kilómetros cuadrados y de 103'088,021 habitantes, respectivamente.

En la división política de los estados, se han venido dando nuevos municipios, tomando como punta de lanza la facultad que conceden las leyes orgánicas municipales tanto al poder ejecutivo estatal como al congreso local, aunque en ciertos casos no se han cumplido los requisitos que también señalan dichos ordenamientos, como sucedió en el Estado de México con los municipios de Tonanitla y de Luvianos, que más bien obedecieron su reconocimiento a situaciones políticas. Vale la pena apuntar que de 1990 al 2005, se constituyeron 53 nuevos municipios en el país, sobre todo entre 1995 y 1999, correspondiéndole los mayores números a los estado de Tlaxcala con 16 y de Chiapas con 7, respectivamente. [Anexo 6.](#)

### 1.2.2 Algunos aspectos municipales

Siguiendo en el mismo tenor del punto anterior, en el Estado de México, fue hasta 1994 cuando se modificó la división política que comprendía 121 municipios y la cual se había conservado desde antes del año de 1973. Su

primera alteración de los últimos tiempos correspondió al gobernador Emilio Chuayfet al promover la creación del municipio de Valle de Chalco Solidaridad, cuya acta de nacimiento fue el decreto del 9 de noviembre de 1994. Su erección se hizo en un concurrido evento de instalación del primer ayuntamiento, al que asistió como testigo de honor el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari. Con el nuevo municipio que se integró con territorio de los municipios de Chalco, Ixtapaluca, La Paz y Chicoloapan, se atendieron los reclamos de los habitantes de la zona para tener una autoridad propia y una respuesta continua a sus diversos y grandes problemas, y de paso se constituía en ofrenda permanente al Programa Nacional de Solidaridad, tal y como lo era el municipio de Solidaridad Playa del Carmen constituido en julio de 1993 en el Estado de Quintana Roo.

Aunque pareciera que con lo anterior se daba pie a que tomara impulso la movilidad ciudadana para lograr la separación de su comunidad de los municipios a los que pertenecían, argumentando en el fondo de sus alegatos: la falta de respuesta a sus demandas o por sentirse relegados de los beneficios de la autoridad municipal, esta actitud era recurrente desde mucho tiempo atrás, pero sin duda se incrementó por las expectativas de apertura del gobierno mexiquense al crear el municipio número 122. Durante 1998, según el ejemplo enunciado en el cuadro siguiente, en varias partes de la entidad se dieron manifestaciones frecuentes ante el titular del Ejecutivo estatal o ante el Congreso local, exigiendo hasta la soberbia social, integrarse en el municipio 123, incluso en ese sentimiento de pertenencia, los pobladores de San Nicolás Coatepec, municipio de Santiago Tianguistenco, más inspirados en la convocatoria del Comandante Marcos sobre los municipios autónomos creados en el territorio del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que por razones legales, se declaró municipio autónomo el 17 de abril de 1998 en un acto público y cuya acción fue negada de inmediato por el gobernador del Estado.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> La Jornada, 6 de mayo de 1998, p. 38.

**COMUNIDADES POR EL MUNICIPIO 123 DEL ESTADO DE MEXICO**

<b>LOCALIDAD</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>RECEPTOR</b>
-Cuijingo	-Juchitepec	-Gobernador Cesar Camacho
-Ayotzingo, Huitzilingo, San Martín Xico y Tezompa	-Chalco	-Gobernador Cesar Camacho
-Ayotla	-Ixtapaluca	-Gobernador Cesar Camacho
-Valle de Aragón	-Nezahualcoyotl	-Gobernador Cesar Camacho
- San Nicolás Coatepec	-Santiago Tianguistenco	-Gobernador Cesar Camacho
-San Francisco Chimalpa	-Naucalpan	-Congreso Estatal
-San José del Rincón	-San Felipe del Progreso	-Gobernador Arturo Montiel
-Luvianos	-Tejupilco	-Gobernador Arturo Montiel
-Tonanitla	-Atenco	-Gobernador Arturo Montiel y el Congreso local

**FUENTE:** la Jornada 17, 18, 19 20 y 21 de mayo y 7, 10, 15, 18 y 29 de junio de 1998.

Como era de esperarse ante la presión social latente que podía desbordar la gobernabilidad del Estado, el 2 de octubre de 2001 finalmente se decretó la creación de los municipios de Luvianos en el sur de la entidad y de San José del Rincón en el norte, con la fijación del primero de enero de 2002 como fecha de entrada en vigor. En su exposición de motivos ante el Congreso local para la creación de la municipalidad de Luvianos, el Ejecutivo estatal reconocía: “El municipio de Luvianos es un anhelo y un reclamo ancestral de los habitantes de esta región, que data cuando menos desde los años sesenta del siglo pasado.”<sup>13</sup> Así mismo, más tarde y en reconocimiento a la lucha incansable de los vecinos de Tonanitla pertenecientes al municipio de Jaltenco que nunca reconocieron como tal, finalmente el 29 de junio de 2003 la Cámara de Diputados lo creó como el municipio 125 con el nombre de dicha comunidad.

Cabe señalar que Tonanitla siempre se consideró autónoma, fiel al decreto del 15 de octubre de 1891, por el cual fue constituida en el municipio de Plutarco González y que por razones de modificación distrital y municipal fue suprimido en 1899 junto con otros municipios. Actualmente siguen las presiones de grupos ciudadanos por la segregación de sus territorios, siendo el caso más sonado el que realiza el Movimiento Ciudadano Pro Municipio de Aragón.

<sup>13</sup> Decreto número 34, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, No. 67, 2 de octubre de 2001 p. 7.



### 1.2.3 Regionalización <sup>14</sup> administrativa

Si el municipio es la división político administrativa más próxima a la población, en el Estado de México como en otros estados del país (Morelos, Puebla, Oaxaca, entre otros) el gobierno estatal consideró necesario acercar los servicios institucionales precisamente a los municipios y por ende a la población demandante. No podían atenderse los problemas regionales con la óptica concentrada en la ciudad de Toluca y fue entonces que se realizó un estudio por zonas socioeconómicas, en cuyos municipios escogidos como cabeceras se construyeron o rentaron oficinas para albergar a las instituciones estatales y federales que habrían de cumplir con esa nueva visión de gobernar. No omito señalar que esta política de regionalización tuvo lugar muchos años antes de la constitución del Comité de Planeación para el Desarrollo de Estado de México (COPLADEM) como organismo descentralizado del poder Ejecutivo estatal y cuyo acuerdo del 19 de marzo de 1981 fue uno de los últimos actos del gobernador Jorge Jiménez Cantú con la política de planeación regional del presidente José López Portillo.

Como era de esperarse, la primera regionalización en forma tiene sus antecedentes en la iniciativa desconcentradora del tercer gobernador atacomulquense de esa época y en línea continua, el ingeniero agrónomo Salvador Sánchez Colín, allá por los años cincuentas, pues como “el Estado de México por su ubicación –rodeando al Distrito Federal- es extenso, se inició un proceso de regionalización que bien estaría imponerse en todo el país, si es que de verdad se desea el despegue real...”<sup>15</sup> Así mismo, en este sentido podemos tomar en cuenta los avances que en la materia se obtuvieron con el famoso plan rancharo del gobernador Carlos Hank González, donde destacó la participación de líderes naturales y su presencia, de alguna forma, fue total en las tareas productivas del campo. El plan rancharo, se controlaba desde oficinas operativa municipales con coordinaciones regionales que a su vez dependían de oficinas centrales ubicadas en el municipio de Metepec.

Al doctor Jiménez Cantú, le tocó poner en práctica esa regionalización con un verdadero desdoblamiento de representaciones estatales e incluso federales

---

<sup>14</sup> “La teoría de la administración pública ha acuñado diversas definiciones de una región; sin embargo, todas ellas contienen como rasgo central la proximidad espacial, la interacción mutua y la influencia recíproca de comunidades, municipios o entidades cuyo desarrollo económico y social es semejante; incluso, podría decirse que ese desenvolvimiento es el rasgo que le da identidad a una región.” Programa de Regionalización, un gran paso en el mejoramiento de la gestión gubernamental, en [www.edomex.gob.mx/newweb](http://www.edomex.gob.mx/newweb).

<sup>15</sup> Aguilar Solís, José Ángel, Lo que supe u me consta de Salvador Sánchez Colín, Toluca, México, 1986, p. 111.

en cada región, con lo cual pudieron desplegarse programas y acciones de manera más efectiva aunque todavía con síntomas de lejanía en algunas partes del territorio estatal, como sucedió en el Valle de México y en el sur del Estado.

Esas seis regiones comprendieron a los municipios de la siguiente forma:

<b>REGIONES SOCIECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MEXICO</b>	
<b>REGION</b>	<b>MUNICIPIOS QUE LA INTEGRAN</b>
I.- Atlacomulco	-Acambay, Aculco, Atlacomulco, Chapa de Mota, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, Polotitlán, San Felipe del Progreso, Soyaniquilpan, Temascalcingo, Timilpan y Villa del Carbón.
II.-Toluca	-Almoloya de Juárez, Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Oztolotepec, Santo Tomás de los Plátanos, Temoaya, Toluca, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria, Xonacatlán y Zinacantepec.
III.-Tenancingo	-Almoloya del Río, Atizapán Santa Cruz, Calimaya, Capulhuac, Coatepec Harinas, Chapultepec, Huixquilucan, Ixtapan de la Sal, Jalatlaco, Joquicingo, Lerma, Malinalco, Metepec, Mexicalcingo, Ocoyoacác, Ocuilan, Rayón, San Antonio de la Isla, San Mateo Atenco, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcalyacác, Tianguistenco, Tonatico, Villa Guerero, Zacualpan y Zumpahuacán.
IV.- Tejupilco	-Almoloya de Alquisiras, Amatepec, Oztoloapan, San Simón de Guerrero, Sultepec, Tejupilco, Temascaltepec, Texcatitlán, Tlatlaya y Zacazonapan.
V.- Texcoco	-Acolman, Amecameca, Atenco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatingo, Juchitepec, Ixtapaluca, La Paz, Nezahualcoyotl, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Texcoco, Tezoyuca y Tlalmanalco.
VI.- Zumpango	-Apaxco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huehuetoca, Hueyppoxtla, Isidro Fabela, Jaltenco, Jicotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nextlalpan, Nicolás Romero, Tecamac, Teoloyucan, Tepotzotlán, Tequixquiac, Talnepantla, Tultepec, Tultitlán y Zumpango

**FUENTE:** Estado de México, Directrices generales del Programa de Gobierno 1975-1981, Gobierno del Estado de México, 1975, pp. 100 y 101.

Posteriormente y buscando mayor eficiencia en la funcionalidad del gobierno estatal y de las representaciones federales en el Estado, dentro de las acciones del COPLADEM se consideró necesario una nueva regionalización partiendo de la anterior. Una vez realizado el estudio respectivo, se incrementaron de seis a ocho dichas regiones y en consecuencia se dio una redistribución municipal, para quedar como se anota en el cuadro siguiente.

Tal decisión le tocó al gobierno de Alfredo del Mazo González, en aplicación de los ejercicios nacionales y regionales de la planeación

democrática que veía su institucionalización con las reformas al artículo 26 constitucional de 1982 y con la Ley de Planeación, cuyo marco jurídico lo asumieron en sus ordenamientos los gobiernos estatales como parte de su operación institucional.

A Miguel de la Madrid se debe ese salto en la desconcentración - descentralización, ya no se haría la programación regional de los estados en las oficinas centrales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se realizaría en los propios estados con el apoyo técnico de las dependencias y entidades federales que para ello se fortalecían en cada uno de ellos. Fue en ese proceso donde el gobernador del Estado de México, tuvo refuerzos de carácter federal para ubicarlos en las nueva regionalización.

Los nuevos centros de atención regional, principalmente en materia agropecuaria, serían los que encabezarían los municipios sedes de Coatepec Harinas y Valle de Bravo, a cuyos lugares se destinaron recursos humanos, materiales y financieros.

En estas decisiones de mejorar la presencia pública, siguieron olvidados los municipios arrinconados de la zona oriente, no hubo mayor atención para esa parte importante que colinda con los volcanes, importante por su crecimiento urbano y todavía para ese entonces con extensiones considerables de tierras de cultivo. Los municipios se siguieron atendiendo desde las oficinas regionales de Texcoco e incluso, comentan los vecinos de municipios como Amecameca, Tenango del Aire y Tepetlixpa, tenían que acudir hasta la ciudad de Toluca, con los consiguientes gastos y a veces sin la satisfacción a sus demandas.

Texcoco seguía siendo el centro de operaciones de la región oriente, no obstante las dificultades que tenían las autoridades y ciudadanos de los municipios más alejados para llegar a ese lugar.

**REGIONES SOCIECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MEXICO**

<b>REGION</b>	<b>MUNICIPIOS QUE LA INTEGRAN</b>
I.- Toluca	-Almoloya de Alquisiras, Alomloya de Juárez, Calimaya, Capuluac, Chapultepec, Lerma, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Santiago Tianguistengo, Temoaya, Jiquipilco, Tenango del Valle, Toluca, Villa Victoria, Zinacantepec.
II.- Zumpango	-Acolman, Apaxco, Atizapán de Zaragoza, Axapusco, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Hueypoxtla, Isidro Fabela, Jaltenco, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucaalpan, Nextlalpan, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepozotlán, Tequixquiac, Tezoyuca, Tlanepantla, Tultepec, Tultitlán y Zumpango.
III.- Texcoco	-Amecameca, Atenco, Atlautla, Ayapango, Coacalco, Cocotitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec, Ecatzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, La Paz, Nezahualcoyotl, Ozumba, Papalotla, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Texcoco y Tlalamanalco.
IV.- Tejupilco	-Amatepec, San Simón de Guerrero, Tejupilco, Temascaltepec y Tlatlaya.
V.- Atlacomulco	-Accambay, Atlacomulco, El Oro, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, San Felipe del Progreso y Temascalsingo.
VI.- Coatepec Harinas	-Almoloya de Alquisiraas, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Malinalco, Ocuilan, Sultepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonicato, Villa Guerrero, Zacualpan y Zumpahuacán.
VII.- Valle de Bravo	-Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Otzoloapan, Santo Tomás, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria y Zacazonapan.
VIII.- Jilotepec	-Aculco, Chapa de Mota, Jilotepec, Polotitlán, Soyaniquilpan, Timilpan y Villa del Carbón.

**FUENTE:** Proyecciones de población total 1980-1990, Sistema Estatal de Información, Gobierno del Estado de México, 1986, pp. 18 y 19.

A través del tiempo, sobre todo para la zona del Valle de México, la regionalización dejaba mucho que desear y fue entonces que el gobierno de Arturo Montiel estableció un Programa de regionalización con tres objetivos:

1. Relacionar directa y permanentemente al gobierno con la sociedad organizada, a fin de optimizar los programas y servicios del Gobierno del Estado de México.
2. Impulsar la vocación productiva de los municipios y las regiones para generar polos de inversión y combatir la migración
3. Convocar a la sociedad a que participe en la supervisión de los programas y servicios gubernamentales para que sean otorgados con calidad y calidez.

Según los estrategias estatales, con esa readecuación se pretendía continuar con la política de descentralización de la administración pública estatal, pero en realidad se aumentaba la intromisión de otro orden de gobierno en la vida

municipal, en aras de atender con capacidad de respuesta, principalmente, los graves problemas de la metropolización, ya que “Una parte de la problemática regional se distingue por la elevada concentración de la población y la actividad económica en los municipios del Valle de México conurbados con el Distrito Federal,”<sup>16</sup> aunque también, no se puede descartar, que se buscó restar posibilidades de reacción política a los municipios que estaban en la oposición.

La nueva división territorial a 12 regiones socioeconómicas, aumentó la intromisión del gobierno estatal en la vida municipal y su presencia acumuló puntos con los programas de inversión sectorial que las dependencias estatales ejercen directamente en los municipios bajo sus normas y criterios, además de que se estrechó la vigilancia normativa de las instituciones del ejecutivo estatal sobre el Programa de Apoyo al Gasto de Inversión Municipal (PAGIM) sustituto del tradicional Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM).

**REGIONES SOCIECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MEXICO**

<b>REGION</b>	<b>MUNICIPIOS QUE LA INTEGRAN</b>
I.-Atacomulco	.Acambay, Aculco, Atacomulco, Chapa de Mota, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jocotitlán, Morelos, Polotitlán, San Felipe, San José del Rincón, Soyaniquilpan, Temascalcingo y Timilpan.
II.-Zumpango	-Apaxco, Huypoxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Tequixquiatic, Tonanitla y Zumpango.
III.-Ecatepec	-Acolman, Axapusco, Ecatepec, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa y Teotihuacan.
IV.-Cuautitlán Izcalli	- Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Teoloyucan, Tepozotlán,
V.-Naucalpan	-Atizapan de Zaragoza, Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan, Nicolás Romero y Tlalnepantla.
VI.-Toluca	-Almoloya de Juárez, Calimaya, Capuluac, Chapultepec, Metepec, Ocoyoacac, San Antonio la Isla, Santiago Tianguistenco, Tenango del Valle y Zinacantepec.
VII.-Texcoco	-Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc y Tezoyuca.
VIII.-Valle de Bravo	-Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Orzoloapan, Santo Tomás de los Plátanos, Valle de Bravo, Villa de Allende y Villa Victoria.
IX.-Nezahualcoyotl	-Chimalhuacan, Chicoloapan, Ixtapaluca, La Paz y Nezahualcoyotl.
X.-Amecameca	-Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Ecatingo, Ozumba, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco, Valle Claco Solidaridad.
XI.-Ixtapan de la Sal	-Almoloya de Aalquisiras, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Joquicingo,

<sup>16</sup> Ibid: [www.edomex.gob.mx/newweb](http://www.edomex.gob.mx/newweb)

XII.- Tejupilco	Malinalco, Ocuilan San Simón de Guerrero, Sultepec, Temascaltepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonicato, Villa Guerrero, Zacualpan y Zunpahuacan. -Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya.
-----------------	---

FUENTE: 5°. Informe de Gobierno, Arturo Montiel, Gobernador del Estado de México.

Hasta la fecha no existen indicios de que el gobierno que encabeza Enrique Peña Nieto desee modificar dicha regionalización, aunque en el medio se señala que Arturo Montiel en aras de ejercer un control político más amplio y tener una mayor presencia en los municipios gobernados por la oposición que veía rescatar, abusó de este recurso que finalmente no le dio resultados, ya que si bien es cierto que recuperó Ecatepec de manos del PAN, no pudo hacerlo con municipios importantes como Nezahualcoyotl y Texcoco.

## **II.- LA ZONA ORIENTE DEL ESTADO DE MEXICO**

### **2.1 Características generales.**

#### **2.1.1 Territorio y población**

Al tomar la decisión de elegir a los municipios que sirvieran de ejemplo para nuestro estudio, se consideró por principio de cuentas mi conocimiento de la geografía donde laboro y después las posibles particularidades que he observado en el funcionamiento de las sindicaturas municipales. Con estos dos elementos de juicio determiné los 23 municipios de la zona oriente del Valle de México, que como referencia de análisis obligan a conocerlos, aunque sea de manera general, desde su ubicación geográfica en el territorio mexiquense. Estos municipios están comprendidos dentro de las regiones administrativas del Estado: Amecameca, Nezahualcoyotl y Texcoco.

La superficie ocupada por los 23 municipios considerados es de 2,424 kilómetros cuadrados, lo que representa el 11.29% de la superficie estatal, encontrándose como los municipios más grandes en superficie: Texcoco, Ixtapaluca y Chalco, y los más pequeños Papalotla, Chiconcuac y Cocotitlán, pues entre los tres apenas si alcanzan los 20.78 Kilómetros cuadrados, todavía por debajo de los 28.34 Kilómetros cuadrados del municipio de Temamatla. Aunque existen extensiones considerables de superficie agrícola y forestal, el grado de urbanización local es, en promedio general, de 83.68%, ya que los asentamientos humanos siguen avanzando sin la planeación urbana integral que requiere la zona metropolitana para un futuro menos afectado en sus ecosistemas. Los municipios casi totalmente urbanizados son Nezahualcoyotl, Chimalhuacán, La Paz y Chicoloapan y los menos Ayapango, Temamatla, Tenengo del Aire y Teptlaoxtoc.

En ese fenómeno de crecimiento poblacional que ha registrado el Estado de México y que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estima que seguirá aumentando progresivamente de 14'672,398 habitantes en el 2005 a 18'939,803 en el 2030, con una tasa media anual decreciente al pasar de 1.52 en el 2005 a 0.54 en el 2030,<sup>17</sup> los municipios de dicha zona albergaron, según estimaciones del Consejo Estatal de Población (COESPO) para el 2005, el 28.7% del total estatal, siendo el municipio más habitado Nezahualcoyotl y

---

<sup>17</sup>Ver cuadros en Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y localidades, 2000-2030, México, CONAPO, 2003, pp. 110 y 111.

siguiéndole en orden descendente Valle de Chalco y Chimalhuacán. En el cuadro siguiente se observan también diferentes densidades de la población municipal, destacando Nezahualcoyotl con 19,450 habitantes por kilómetro cuadrado, Valle de Chalco con 14,846 y Chimalhuacán con 13,622, lo que significa que estos municipios padecen un alto nivel de concentración.

Es de mencionar que el municipio de Nezahualcoyotl, en esa proyección que hace el CONAPO, reducirá paulatinamente su población al pasar de 1'251,323 habitantes en el año 2000 a 1'088,928 en el 2030<sup>18</sup>, lo cual es parte del fenómeno de expulsión que por sus condiciones de saturación e hipertrofia generan algunos elementos del sistema metropolitano. Sin embargo, “La ZMCM, al igual que otras grandes metrópolis o megalópolis del país, pese a haber aminorado su ritmo de crecimiento y ser ahora un punto de expulsión de su población más que de atracción, sigue siendo una ciudad altamente concentradora del desarrollo económico y social del país.”<sup>19</sup> Al respecto hay que considerar que la introducción de nuevos servicios, la política nacional y estatal de vivienda son factores de atracción que, sin duda seguirán influyendo en el tiempo.

**INDICADORES DE POBLACION EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA ORIENTE**

<b>MUNICIPIO</b>	<b>SUPERFICE Km2.</b>	<b>POBLACION 2005</b>	<b>DENSIDAD Hab/Km2/2005</b>	<b>% urbanización por municipio</b>
1.- Amecameca	183.16	48,959	267	73.53
2.- Atenco	89.70	41,649	464	75.12
3.- Atlautla	168.66	29,233	173	87.96
4.- Ayapango	36.72	6,813	186	48.54
5.- Cocotitlán	10.56	11,121	1,054	83.87
6.- Chalco	231.58	212,096	916	95.84
7.- Chicoloapan	72.07	86,316	1,198	99.16
8.- Chiconcuac	6.98	19,732	2,829	94.48
9.- Chimalhuacán	46.77	637,171	13,622	99.56
10.- Ecatzingo	54.18	8,895	164	72.25
11.- Ixtapaluca	313.83	416,809	1,328	98.14
12.- Juchitepec	149.66	21,008	140	94.34
13.- Nezahualcoyotl	61.81	1'202,175	19,450	99.92
14.- Ozumba	47.71	26,044	546	76.42
15.- Papalotla	3.24	3,997	1,233	92.54
16.- Los Reyes La Paz	33.80	254,173	7,520	99.17
17.- Temamatla	28.34	10,641	376	51.71
18.- Tenango del Aire	37.71	9,606	255	55.08
19.- Tepetlaoxtoc	171.14	25,923	151	63.19
20.- Tepetlixpa	47.32	18,720	396	90.90
21.- Texcoco	419.87	235,825	562	95.90
22.- Tlalmanalco	163.54	46,712	286	77.12

<sup>18</sup> Ibid. P. 121.

<sup>19</sup> Estadística del medio ambiente del Distrito Federal y Zona metropolitana 2002, México, INEGI-Gobierno del Distrito Federal, p. s/n, introducción, [atencion.usuarios@inegi.gob.mx](mailto:atencion.usuarios@inegi.gob.mx)



23.- Valle de Chalco	46.53	690,825	14,846	100.00
<b>TOTAL</b>	<b>2,424.88</b>	<b>4'064,443</b>	<b>1,676</b>	<b>83.68</b>

**FUENTE:** Datos trabajados conforme a estimaciones de población para el 2005 del COESPO basados en información del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

Otro elemento que sigue privando en la población de la zona oriente al igual que en el resto del Estado y del país, es el relacionado con el analfabetismo. Para escudriñar dicho fenómeno hemos tomado los datos del INEGI, relativos al año 2000, pues los correspondientes al conteo de 2005 todavía no se encuentran disponibles. Aunque el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) sin duda ha hecho esfuerzos por superar este rezago que de alguna forma interviene en la vida cotidiana de los municipios y de sus autoridades, todavía los resultados no corresponden a los méritos de dicha institución.

Los indicadores demográficos siguientes, que sin duda a la fecha están superados como producto de las actividades del INEA muestran un nivel de alfabetización alto pero no total, ya que municipios como Atlautla, Ecatzingo y Juchitepec, siguen estando rezagados en las posiciones de la tabla. La educación es la base del progreso individual y colectivo, es el cimiento de los municipios que dentro de sus fortalezas debe estar el recurso más importante que es su población. También del nivel educativo depende que sus autoridades impulsen con mayor conocimiento de causa el desarrollo local y que los tres años, de por si insuficientes, puedan aprovecharse de manera efectiva y eficiente.

**INDICADORES DEMOGRAFICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO  
ZONA ORIENTE  
POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, Y % DE ALFABETISMO, 2000**

MUNICIPIO	POBLACIÓN	ALFABETA %
-Amecameca	29,109	94.7
-Atenco	22,005	95.5
-Atlautla	15,109	88.4
-Ayapango	3,568	94.5
-Cocotitlán	6,701	95.6
-Chalco	127,164	93.1
-Chicoloapan	49,298	94.2
-Chiconcuac	11,385	96.0
-Chimalhuacán	291,662	93.4
-Ecatzingo	4,444	88.6
-Ixtapaluca	170,245	95.2
-Juchitepec	11,758	89.5
-Nezahualcoyotl	838,450	96.1
-Ozumba	14,290	93.9
-Papalotla	2,227	95.7
-Los Reyes La Paz	132,909	95.0
-Temamatla	5,235	95.3

-Tenango del Aire	5,341	94.2
-Tepetlaoxtoc	14,103	93.1
-Tepetlixpa	10,374	92.6
-Texcoco	132,999	95.5
-Tlalmanalco	27,394	96.4
-Valle de Chalco Solidaridad	196,700	93.1

**FUENTE:** Estimaciones COESPO con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, indicadores para Municipios Metropolitanos.

## 2.1.2 Actividades económicas

En la parte oriente del Estado de México como en toda la zona metropolitana, se ha ido perdiendo suelo agrícola y forestal de manera paulatina y preocupante y todo a consecuencia del permanente desarrollo urbano que parece que los municipios del Estado de México no pueden controlar con mucho acierto, pues como que no ejercen cabalmente las facultades que en la materia les confiere la fracción V del artículo 115 constitucional y que me permito citarlas para la mejor comprensión de mi comentario:

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcción;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

Es evidente que ese “complejo proceso de urbanización caracterizado por la saturación de sus sistemas de organización funcional y los patrones irregulares del suelo han dado (sic) como resultado enormes desequilibrios ambientales que amenazan la calidad de vida de la población y ponen en

riesgo la sustentabilidad de la región metropolitana,”<sup>20</sup> aspecto que deben atender con más visión los tres órdenes de gobierno.

A lo largo y ancho de la geografía de referencia, es normal encontrarse con nuevos asentamientos humanos, con la apertura de nuevas vialidades y con la construcción de más infraestructura de servicios y en este tenor también es cotidiana la oferta de casas habitación en fraccionamientos y unidades habitacionales construidas o en proceso de construcción. Ante la complejidad que se vive, uno se pregunta si todo está planeado o todo obedece a la óptica improvisada de autoridades municipales como sucede en Ixtapaluca, donde se dio un impulso inusitado a la construcción de complejos habitacionales, lo que ha generado la inconformidad vecinal que de alguna manera se manifestó en las elecciones locales recientes (12 de marzo de 2006) con la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Ante el déficit de vivienda y el compromiso reiterado de los gobiernos federal y estatal para cumplir con las ofertas de su campaña político-electoral en este renglón y en la creación de empleos, la presión sobre el uso del suelo de la región ha estado por encima de la voluntad de planear y programar. Se tiene la impresión de que el empleo de la mano de obra en la construcción es un escape que no puede descuidarse.

Pero además, la irregularidad en la tenencia de la tierra, sobre todo la ejidal y comunal, no permite el crecimiento de las finanzas públicas municipales, aunque se establezcan programas de regularización anuales, ya que la propiedad social para su privatización, regularización y registro en el Registro Público de la Propiedad requiere de un procedimiento que de acuerdo a la Ley Agraria sólo le corresponde llevarlo a cabo a los legítimos ejidatarios y comuneros. Ahí las autoridades municipales, estatales y federales no pueden intervenir de manera directa y consecuentemente la tardanza en la regularización predial repercute en el cobro de impuestos y en la prestación de los servicios públicos que algunas organizaciones demandan con la movilización frecuente.

En fin, con el crecimiento urbano, también se viene promoviendo la expulsión de la mano de obra ocupada en el sector primario. Algunos campesinos se han visto beneficiados económicamente al vender sus tierras, otros no han tenido más alternativa que incrustarse en los sectores secundario y terciario o bien quedarse en el subempleo. De acuerdo con información captada en plática con funcionarios municipales de Amecameca, Chalco y

---

<sup>20</sup> Proceso de revisión y actualización del Programa de Ordenación de la zona metropolitana del Valle de México (POZMVM), México, Secretaría de Desarrollo Social, 2000, p. 1. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

Nezahualcoyotl, a migración hacia los Estados Unidos de América es una constante en la población de la región y consecuentemente hay participación en las remesas que llegan al país, aunque no se tienen cifras.

Los datos disponibles y correspondientes al censo de población y vivienda del año 2000, muestran que las actividades secundarias y terciarias son las prevalecientes en los municipios de la zona, así lo confirma el cuadro que a continuación se enuncia. Al sector terciario le corresponde, en términos de los 23 municipios, casi el 67% del total de la Población Económicamente Activa (PEA) que para ese entonces resultó ser de 1'116,737 personas, tocándole al sector secundario el 30% y al sector primario el 3% remanente.

Dentro de la tabla destaca, por su número de habitantes el municipio de Nezahualcoyotl, donde el 71.27% de la mano de obra es ocupada en los servicios y el 24.33% en la industria o sus derivados, siendo mínima la participación en actividades agropecuarias, que normalmente se daban en corrales dentro de la ciudad. Así mismo, siguen este proceso los municipios de Chiconcuac y los Reyes La Paz, amén de que varios más van avanzando por ese camino al superar la barrera del 60% de su PEA en actividades terciarias. De esa suerte son pocos los municipios en los que todavía se continúan realizando labores agrícolas y pecuarias en forma significativa aunque no preponderante, como sucede con Ecatzingo, Atlautla, Juchitepec y Ayapango.

Las actividades industriales son representativas en la región aunque muy lejanas del tamaño de la planta industrial que tienen los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, y sin embargo ocupan el segundo lugar en la actividad económica de la población. Cabe señalar que en lo interno o con la zona industrial arriba señalada y la Ciudad de México hay mucha movilidad de personas que se trasladan a trabajar con serios impactos económicos en sus modestos ingresos.

Y el fenómeno no puede darse de otra manera, solo hay que visitar la zona para darse cuenta de la progresiva urbanización que no sólo corresponde atender, con visión integral, al gobierno estatal con sus gobiernos municipales sino también al gobierno de la ciudad de México, dada la interrelación tan estrecha que se genera entre ambas entidades.

**POBLACION MUNICIPAL POR ACTIVIDAD ECONOMICA, 2000**

Municipio	Sector Primario	%	Sector Secundario	%	Sector Terciario	%
1.-Amecameca	2,541	17.24	3,620	24.57	8,201	55.66
2.-Atenco	693	6.01	4,607	39.95	5,884	51.03
3.-Atlautla	3,045	40.71	1,391	18.60	2,942	39.34
4.-Ayapango	684	34.81	441	22.44	799	40.66
5.-Cocotitlán	496	13.83	978	27.27	1,982	55.26
6.-Chalco	3,852	5.66	22,119	32.48	40,414	59.34
7.-Chicoloapan	409	1.49	9,468	34.53	16,610	60.58
8.-Chiconcuac	242	3.86	1,541	24.57	4,340	69.21
9.-Chimalhuacán	867	0.53	54,686	33.56	102,129	62.66
10.-Ecatzingo	1,064	45.82	322	13.87	882	37.98
11.-Ixtapaluca	2,137	2.22	30,927	32.16	59,746	62.12
12.-Juchitepec	2,357	39.30	1,528	25.48	1,963	32.73
13.-Nezahualcoyotl	694	0.15	114,497	24.33	335,385	71.27
14.-Ozumba	1606	20.80	1,577	20.43	4,380	56.74
15.-Papalotla	84	6.90	436	35.83	680	55.88
16.-Los Reyes La Paz	300	0.40	23,736	31.56	48,561	64.58
17.-Temamatla	326	11.12	733	25.01	1,752	59.77
18.-Tenango del Aire	864	29.32	708	24.02	1,252	42.48
19.-Tepetlaoxtoc	1,029	13.79	2,656	35.59	3,564	47.76
20.-Tepetlixpa	1,766	37.91	663	14.23	2,093	44.92
21.-Texcoco	4,869	6.99	19,191	27.55	43,354	62.23
22.-Tlalmanalco	713	5.00	5,208	36.54	7,949	55.77
23.-Valle de Chalco	401	0.36	37,991	33.98	69,808	62.44

**FUENTE:** Estimaciones COESPO con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, indicadores para Municipios Metropolitanos.

### 2.1.3 Problemática regional

La zona metropolitana del Valle de México está catalogada por los especialistas en la materia como saturada dentro de las 58 zonas con que cuenta el país, pues “El deterioro del hábitat es grave debido a la excesiva concentración poblacional y la consecuente saturación espacial en el marco de una estructura urbana desequilibrada y un medio ambiente en decaimiento. (Además de que) Los desequilibrios socioeconómicos son evidentes y la gobernabilidad está en riesgo.”<sup>21</sup>

Sin duda la acelerada concentración de la población alrededor de la ciudad de México, no permitió una planeación urbana integral e integradora por parte del gobierno federal como actor totalitario en las decisiones del país y después, del gobierno estatal que definitivamente llegó tarde a hacerle frente a la problemática de la conurbación. Cabe señalar que con ánimos de atenderla de manera coordinada y buscando mejorar las relaciones intergubernamentales, tanto las autoridades del Estado de México como las del gobierno federal y del

<sup>21</sup> Las metrópolis mexicanas, op. cit. p. 15.

Distrito Federal han creado comisiones metropolitanas para dirigir esfuerzos conjuntos a aspectos como la del transporte que resulta ser un problema álgido y siempre latente; la de seguridad pública, donde quedan inscritas las delegaciones de la Procuraduría General de Justicia estatal que no sólo se coordinan con sus similar de la Ciudad de México, sino con los municipios, por vía de los presidentes municipales y operativamente con los síndicos procuradores, y la de Asentamientos Humanos, entre otras. Esta última de mucha trascendencia en la elaboración de políticas sobre planeación territorial en la zona del Valle de México y la responsable de llevar a cabo la instrumentación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Todo ha sido en el marco del apartado G de la Base Quinta del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala como principio de colaboración intergubernamental lo siguiente:

**G** Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección la ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Pero dada la naturaleza de los problemas que se tienen en las dos zonas metropolitanas del Estado de México: Valle de México y Valle de Toluca, y la necesidad de atenderlos con una visión integral y de forma planeada, el ejecutivo mexiquense creó el 20 de diciembre de 2001, como parte de su estructura administrativa la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, que tiene como misión “mantener la eficaz relación entre los gobiernos Federal, del Distrito Federal y del Estado de México, así como con los municipios metropolitanos, para lograr la coordinación de políticas públicas orientadas al desarrollo en el ámbito metropolitano de nuestro estado.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> <http://www.edomexico.gob.mx/sedemeet/lasecretaria>

La problemática que envuelve a los 23 municipios considerados en el presente estudio, no solamente es de carácter social y económico, sino cultural y ecológico. Se tiene una alta estratificación socioeconómica, irregularidad en la tenencia de la tierra y en los asentamientos humanos, urbanización intensa, altos índices de inseguridad pública, desempleo y subempleo, cinturones de miseria, narcomenudeo, vandalismo, déficit de vivienda y de servicios públicos, relaciones vecinales indiferentes, alto grado de abstención en la participación social y política, conflictos sociales frecuentes, industria contaminante, excesiva circulación de automotores, déficit de espacios verdes y contaminación de tierra y aire, entre otros.

Como ya señalaba en el punto anterior, en esta parte territorial del Estado de México, se da una movilidad muy alta de la gente que sale a trabajar a la Ciudad de México o a otros municipios de la entidad mexiquense, lo que trae como resultado que el transporte masivo constituya uno de los grandes problemas a vencer por parte de las autoridades federales, estatales y municipales, no únicamente para hacerlo eficaz y eficiente, sino para combatir y evitar mayores problemas ecológicos por las grandes descargas de contaminantes que los automotores arrojan al aire.

Otro grave problema que ninguno de los tres órdenes de gobierno puede olvidar es el del agua, pues los acuíferos locales están siendo sobreexplotados y no existen acciones gubernamentales para recargarlos, ya que cada día se reducen más los espacios naturales al incrementarse la jungla de cemento. De seguir esta tendencia los problemas serán más dramáticos en el mediano y largo plazos y la disponibilidad de dicho servicio costará más al llevarse a toda la megalópolis que representa el Valle de México. “El abuso que se ha hecho en el consumo de agua y energéticos ha desequilibrado sensiblemente los sistemas ecológicos y al mismo tiempo ha significado una excesiva e ineficiente erogación de recursos económicos sin poderse prestar los servicios a los grupos de población que los requieren.”<sup>23</sup>

## **2.2 Gobierno y patrimonio municipales**

### **2.2.1 Geografía política municipal**

---

<sup>23</sup> Flores Guerrero, Emmanuel, Agua, contaminación, uso y tenencia de la tierra en la zona metropolitana de la ciudad de México, en Gobierno y Administración Metropolitana, Revista de administración Pública, México, INAP, No. 83, 1992, p. 16.

La filiación política de los gobiernos municipales de la zona oriente es variada y expresa la pluralidad, en ellos están representados todos los partidos de carácter nacional, ya sea por el principio de mayoría relativa o por el de representación proporcional. La pluralidad en el ejercicio del poder local, desde el punto de vista teórico, está garantizado en todos los ayuntamientos, porque ninguno está conformado por un solo partido, normalmente son tres partidos políticos los que se encuentran representados. En la realidad las cosas pueden ser discutibles, partiendo del hecho normal de que los regidores de representación proporcional no tienen base ciudadana sino su presencia en el ayuntamiento obedece a intereses de grupo, condición que sucede en los de mayoría relativa, negándose en consecuencia el discurso político de que son representantes populares.

En el periodo del 18 de agosto de 2003 al 17 de agosto de 2006 el PRI presidió dieciséis de los veintitrés municipios para ser la primera fuerza electoral y el partido que gobierna a 2'199,951 habitantes que equivale al 54% de un total de 4'064,443 personas de la zona, según datos trabajados con información del Consejo Estatal de Población (COESPO) para el 2005, quedando en segundo lugar y bajo control del PRD una población de 1'815,533 que representó casi el 45%, y en el tercer sitio el PAN con tan sólo el 1%. Sin embargo, esa relación cambia diametralmente en las elecciones de ayuntamientos de 2006, donde el PRD pasó de seis a doce municipios con una población equivalente a un poco más del 80%. La coalición PRI-PVEM queda en segundo lugar, aunque el PRI pierde seis municipios, entre ellos los importantes de Ixtapaluca y Valle de Chalco.

En la contienda electoral del 12 de marzo de 2006, también obtuvieron la titularidad en algún ayuntamiento el Partido del Trabajo y Convergencia, el primero en Ozumba y el segundo en Chiconcuac. El PT hizo alianza con el PRD en el municipio de Chicoloapan y que por razones de peso se lo agregamos al partido del sol azteca. El PAN perdió Amecameca con el PRD o mejor dicho este partido recuperó el municipio que en coalición con Acción Nacional había obtenido en los comicios de 2003, pero el presidente municipal determinó afiliarse al PAN que por cierto en las recientes elecciones le quitó al PRI los municipios de Atlautla, Ecatzingo y Papalotla, para conservarse en la tercera posición y casi con la misma población gobernada en el presente; es decir con 42,125 habitantes.

Tomando en consideración la tipología municipal, encontramos que los partidos político grandes, lo mismo gobiernan en municipios rurales que en



urbanos y semiurbanos, lo cual indica que al menos en la zona oriente la posición de desarrollo municipal no influye en los resultados electorales. Así mismo, es posible asegurar que el PRD está avanzando fuertemente en la zona metropolitana del Valle de México, pues adicionalmente ganó municipios importantes como Ecatepec y Tultitlán, el primero gobernado por el PRI y cuyo presidente municipal perdedor ahora es el presidente del Comité Directivo de ese partido en el Estado de México.

La variedad de colores está presente en la macrocefalia y todo ello implica un reto muy grande para la coordinación intergubernamental e intermunicipal. En principio los gobiernos municipales del PAN tienen como ariete al Presidente de la República que puede influir mediante sus representaciones en la región, pero en su adversidad está presente el gobernador priísta del Estado con programas sectoriales realizando, principalmente en materia de comunicaciones. Para los municipios en poder del PRD las cosas son más complicadas pues en su contra tienen la presidencia de la República y la gubernatura con todo el peso de que disponen, teniendo los más cercanos al Distrito Federal, ciertas ventajas en la convivencia de vecindad con el Jefe de gobierno y con las delegaciones lindantes de corte perredista. En esa variedad de partidos presentes, los presidentes municipales deben y deberán hacer acopio de su sensibilidad política, sobreponiendo los intereses generales a los intereses partidistas, siendo incluyentes y dándole más participación a la ciudadanía en los diversos mecanismos que tienen definidos por norma como son los comités de participación ciudadana, los comités de seguridad pública, de educación, de salud y los comités ciudadanos de control y vigilancia, entre otros. En las democracias los acuerdos se logran mediante esfuerzos de diálogo, conciliación, comprensión y convencimiento de las partes, y en el Valle de México entendiendo que comparten problemas comunes que bien pueden atender conjuntamente a través de la fórmula de la coordinación que propone el artículo 115 para los municipios, el artículo 116 para los estados de la Federación y el 122 para el Distrito Federal.

En la ejecución de programas y acciones intermunicipales e intergubernamentales, el papel del síndico será trascendental como procurador de los intereses municipales y representante jurídico del municipio, papel que mucho dependerá del bagaje de sus conocimientos de la materia. Aquí debe entrar el gobierno del Estado de México para capacitarlos en el desempeño de sus funciones.

**PARTIDOS QUE GOBIERNAN Y GOBERNARAN EL SIGUIENTE TRIENIO EN LOS  
MUNICIPIOS DE LA ZONA ORIENTE**

<b>MUNICIPIO</b>	<b>FILIACIÓN 2003-2006</b>	<b>FILIACION 2006-2009</b>	<b>TIPOLOGÍA</b>
1.-Amecameca	PAN	PRD	- Urbano
2.-Atenco	PRI	PRD	- Urbano
3.-Atlautla	PRI	PAN	- Rural
4.-Ayapango	PRI	PRD	- Semiurbano
5.-Cocotitlán	PRD	PRI-PVEM	- Urbano
6.-Chalco	PRD	PRD	- Urbano
7.-Chicoloapan	PRD	PRD-PT	- Urbano
8.-Chiconcuac	PRI	CONVERGENCIA	- Urbano
9.-Chimalhuacán	PRI	PRI-PVEM	- Urbano
10.-Ecatzingo	PRI	PAN	- Semiurbano
11.-Ixtapaluca	PRI	PRD	- Urbano
12.-Juchitepec	PRI	PRI-PVEM	- Urbano
13.-Nezahualcoyotl	PRD	PRD	- Urbano
14.-Ozumba	PRI	PT	- Semiurbano
15.-Papalotla	PRI	PAN	- Urbano
16.-Los Reyes La Paz	PRD	PRD	- Urbano
17.-Temamatla	PRI	PRI-PVEM	- Urbano
18.-Tenango del Aire	PRI	PRI-PVEM	- Semiurbano
19.-Tepetlaoxtoc	PRD	PRI-PVEM	- Urbano
20.-Tepetlixpa	PRI	PRD	- Semiurbano
21.-Texcoco	PRD	PRD	- Urbano
22.-Tlalmanalco	PRI	PRD	- Urbano
23.-Valle de Chalco	PRI	PRD	- Urbano

**FUENTE:** Investigación realizada en base a información del Instituto Electoral del Estado de México y datos proporcionados por los municipios.

El cuadro anterior es representativo de lo que sucede desde hace tiempo en el Estado de México y en el país, donde la alternancia es un producto de la democracia que se genera en el municipio como base del todo nacional. Hay municipios que pasan de un color a otro color como Tultitlán y Ecatpec, y algunos más que permanecen quietos en su preferencia electoral como sucede con Nezahualcoyotl y Texcoco en el PRD o Naucalpan y Tlalnepantla en el PAN. Aquí podemos asegurar que cuando menos la mayoría de la ciudadanía votante está contenta con el gobierno en turno.

### **2.2.2 Integración de los ayuntamientos de la zona**

El cuadro siguiente muestra la composición de los ayuntamientos de los municipios que ocupan el presente estudio y que invariablemente corresponde a la normatividad fijada por el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, siendo de esta manera que la mayoría de ellos tienen 12 integrantes por tratarse de municipios con una población menor a los 150,000 habitantes. Esos integrantes son: un presidente municipal, un síndico procurador y diez regidores y cuyo número corresponde al mínimo con que se conforma el órgano de gobierno de los municipios de la entidad mexiquense.

En los municipios que tienen una población mayor a los 150 mil habitantes pero menor a los 500 mil, como Chalco, Ixtapaluca, La Paz, Texcoco y Valle de Chalco, su ayuntamiento se compone de 15 miembros; es decir, tres más que en el caso anterior, lo que significó que se incrementara en uno el número de regidores de mayoría relativa y en dos el de representación proporcional, luego entonces el incremento es con respecto a los regidores, pues las sindicaturas siguen teniendo un solo síndico.

Esa constante cambia en la conformación de los ayuntamientos de Chimalhuacán y Nezahualcoyotl, debido a que no sólo crece el número de regidores sino también el de síndicos. En el primero de los municipios citados, que se ubica entre los que tienen más de 500 mil habitantes, los regidores son dieciséis: nueve de mayoría relativa y siete de representación proporcional, y los síndicos tres: dos de mayoría relativa y uno de representación proporcional; en el segundo observamos una asamblea deliberativa muy nutrida con 23 componentes: diecinueve regidores, tres síndicos y un presidente municipal, crece el número de regidores al rebasar el millón de habitantes.

Para conocer mejor el panorama de los ayuntamientos de la zona oriente, es necesario considerar el formato de la elección, el cual establece como centro de partida la planilla que cada partido nacional o local registra ante el Instituto Electoral del Estado de México, lo que significa que tanto el síndico o dos síndicos, cuando es el caso, y los regidores de mayoría relativa son parte del mismo grupo ganador y que juntos representan la mayoría absoluta en la integración del ayuntamiento. Esta conformación que le da presencia a las minorías, normalmente permite la gobernabilidad pero da lugar a que el síndico o síndicos no cumplan efectivamente con su función fiscalizadora, porque resultan ser parte del mismo esquema que detenta el poder, si se considera que el presidente municipal es el centro del mismo.

En el Estado de México los ayuntamientos inician sus funciones el 18 de agosto del año de las elecciones y las concluyen el 17 de agosto del años de las elecciones para su renovación, cumpliéndose así el periodo de los tres años que, a excepción de Coahuila, es norma general en todos los estados. En el Estado de Coahuila los ayuntamientos que iniciaron en el 2005, ya durarán cuatro años en el cargo, buscando con ello garantizar un mejor gobierno y una eficiente administración. En ese mismo sentido trabaja el Congreso de

Zacatecas y se ha pronunciado el candidato del PRI a la presidencia de la República Roberto Madrazo.

**AYUNTAMIENTOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA ORIENTE**

<b>MUNICIPIOS</b>	<b>INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO</b>	<b>TOTAL</b>
1.- Amecameca	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
2.- Atenco	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
3.- Atlautla	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
4.- Ayapango	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
5.- Cocotitlán	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
6.- Chalco	- Presidente - Síndico Procurador - 7 regidores de mayoría relativa - 6 regidores de representación proporcional	15
7.- Chicoloapan	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
8.- Chiconcuac	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
9.- Chimalhuacán	- Presidente - 2 síndicos procuradores de mayoría relativa - 1 síndico procurador de representación proporcional - 9 regidores de mayoría relativa - 7 regidores de representación proporcional	20
10. Ecatzingo	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
11.- Ixtapaluca	- Presidente - Síndico Procurador - 7 regidores de mayoría relativa - 6 regidores de representación proporcional	15
12.- Juchitepec	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12

13.- Nezahualcoyotl	- Presidente - 2 síndicos procuradores de mayoría relativa - 1 síndico procurador de representación proporcional - 11 regidores de mayoría relativa - 8 regidores de representación proporcional	23
14.- Ozumba	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
15.- Papalotla	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
16.- Los Reyes La Paz	- Presidente - Síndico Procurador - 7 regidores de mayoría relativa - 6 regidores de representación proporcional	15
17.-Temamatla	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
18.- Tenango del Aire	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
19.- Tepetlaoxtoc	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
20.- Tepetlixpa	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
21.- Texcoco	- Presidente - Síndico Procurador - 7 regidores de mayoría relativa - 6 regidores de representación proporcional	15
22.- Tlalmanalco	- Presidente - Síndico Procurador - 6 regidores de mayoría relativa - 4 regidores de representación proporcional	12
23.- Valle de Chalco	- Presidente - Síndico Procurador - 7 regidores de mayoría relativa - 6 regidores de representación proporcional	15

**FUENTE:** Investigación propia en base al número de población y a las disposiciones del artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

A simple vista me parece que los ayuntamientos tienen muchos integrantes, sobre todo en lo que se refiere a regidores, lo cual repercute en las finanzas municipales que no en todos los casos son apropiadas a las características de los municipios y consecuentemente son pequeñas para sufragar aparatos cargados de personal público. El encarecimiento del gobierno y de la

administración es para la población que se ve afectada en la prestación de servicios y cómo no si los miembros de los ayuntamientos se asignan dietas muy por encima de las realidades municipales. Para abaratar los costos de operación es necesario que dentro de la reforma del Estado, que por cierto viene caminando muy despacio, se considere bajar el número de regidores o disponer que se elijan de manera diferente como pudiera ser a través de distritos o zonas municipales para que realmente sean representativos de los intereses populares, que se reglamenten tabuladores de dietas y sueldos y que se amplíe el periodo constitucional de tres a cuatro años, entre otras acciones determinantes en la vida municipal moderna.

### **2.2.3 Perfil de los síndicos en los ayuntamientos de la zona**

El eficiente desempeño de las sindicaturas, en buena medida, depende de la formación profesional de su titular o de la experiencia que tenga en la materia. Pero en los municipios que nos ocupan fue normal que quienes son síndicos no tuvieron ningún conocimiento del cargo antes de ocuparlo y en consecuencia empezaron de cero con dificultades para entender la fuerte responsabilidad que tenían como procuradores de los intereses del pueblo. En el inicio siguieron la inercia de su antecesor con el respaldo del escaso o mínimo personal de apoyo que tenían las sindicaturas. Para los síndicos de Chalco, Chimalhuacán, Ixtapaluca, La Paz, Nezahualcoyotl, Texcoco y Valle de Chalco, el arranque fue relativamente más fácil o mejor dicho con menos problemas en la comprensión de sus funciones, ya que encontraron estructura operativa aprovechable y que no desairaron en su momento.

Como era lógico, en los municipios pequeños los síndicos se enfrentaron a esa realidad que la gran mayoría de los municipios del país presentan invariablemente: la falta de personal de apoyo o profesionalizado, lo cual les trajo, les ocasionó y les ocasiona serias complicaciones en el desempeño de sus atribuciones. En los mejores casos encontramos que el síndico cuenta con una secretaria, un abogado o pasante de derecho y dos o tres colaboradores más, que, según sus propios comentarios son insuficientes para cubrir todo el campo de sus responsabilidades, sobre todo si se tienen en cuenta las ingerencias municipales en la conurbación, es decir, en las relaciones intermunicipales que implican la elaboración, firma, seguimiento y evaluación de convenios, así como en los problemas legales donde el municipio es el denunciante, como sucede en el caso de fraccionadores que no cumplen con la normatividad municipal.

Como se especifica en el cuadro siguiente, el perfil de los síndicos, desde el punto de vista profesional es limitado, lo cual influye sin duda en su papel protagónico que tienen dentro del gobierno municipal, sobre todo si tenemos presente las facultades que les asigna la Ley Orgánica Municipal en cuando menos tres aspectos: ser el procurador de los intereses del municipio, representante jurídico del ayuntamiento y auxiliar del Ministerio Público.

Es prudente señalar que en algunos casos los síndicos descansan parte de sus funciones en la estructura de la administración pública. Por ejemplo, en materia de control delegan su función en el contralor interno y en cuanto a la representación jurídica lo hacen en el área jurídica del ejecutivo municipal o en abogado contratado exprofeso. Sin embargo, en municipios como Ayapango, Cocotitlán, Chiconcuac, Ecatzingo, Juchitepec, Ozumba, Papalotla, Temamatla, Tenango del Aire y Tepetlixpa, no hay para tanto y la labor del síndico es limitada o de baja intensidad por no tener personal o el respaldo de unidades administrativas especializadas. En aquellos municipios que cuentan con licenciados en derecho, contadores o en administración pública y en ciencia política, las cosas pueden ser más sencillas en cuanto al ámbito de su profesión o en cuanto a sus conocimientos político-administrativos.

La fortaleza o debilidad de la sindicatura está estrechamente vinculada con los requisitos que establecen los ordenamientos del Estado de México para el síndico y que no van más allá de los básicos para todos los aspirantes a cargos de elección popular como veremos en el punto de los requisitos electivos del síndico procurador.

**SINDICOS PROCURADORES DE LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA ORIENTE 2003-2006**

MUNICIPIO	NOMBRE DEL SINDICO	PARTIDO	PROFESION
1.-Amecameca	-1.- Enrique Sánchez Páez	PAN	-Licenciado en Administración Pública
2.-Atenco	-1.- Rosalinda Martínez Morales	PRI	-Profesora
3.-Atlautla	-1.- Perfecto Galicia Vallejo	PRI	-Ciudadano
4.-Ayapango	-1.- Nicolás Diego Molina Rosas	PRI	-Ciudadano
5.-Cocotitlán	-1.- Honorio Romero Castillo	PRI	-Pasante de Derecho
6.-Chalco	-1.- Ángel Aburto Monjardín	PRD	-Contador Público
7.-Chicoloapan	-1.- Rafael Gómez Alvarado	PRD	-Profesor
8.-Chiconcuac	-1.- Javier Hernández Padilla	PRI	-Ciudadano
9.-Chimalhuacán	-1.- Antonio Olivares Páez	PRI	-Ciudadano
	-2.- Lilia García Calderón	PRI	-Ciudadana
	-3.- José Luíś Martínez Hernández	PRD	-Ciudadano
10.-Ecatzingo	-1.- J. Práxediz Yáñez Carmona	PRI	-Ciudadano
11.-Ixtapaluca	-1.- Héctor Hugo Villegas Severiano	PRI	-Ingeniero
12.-Juchitepec	-1.- María Esther Quiroz Silva	PRI	-Licenciada
13.-Nezahualcoyotl	-1.- María Guadalupe Roldán González	PRD	-Ciudadana
	-2.- Enésimo Morales Morales	PRD	-Ciudadano

14.-Ozumba	-3.- Héctor Pedroza Jiménez	PRI	-Ciudadano
15.-Papalotla	-1.- Ángel Maximiliano Estrada	PRI	-Profesor
16.-La Paz	-1.- Doroteo Marín Cruz	PRI	-Profesor
17.-Temamatla	-1.- Rolando Castellanos Hernández	PRI	-Ciudadano
18.-Tenango del Aire	-1.- José Luís Quiroz Beltrán	PRI	-Licenciado en derecho
19.-Tepetlaoxtoc	-1.- Joaquín Godinez Espinoza	PRD	-Ciudadano
20.-Tepetlixpa	-1.- Héctor Ramos Nonato	PRI	-Contador Público
21.-Texcoco	-1.- Miriam Sánchez Monsalvo	PRD	-Lic. En Ciencia Política
22.-Tlalmanalco	-1.- Joel Reyes Ramírez	PRI	-Profesor
23.-Valle de Chalco	-1.- Margarito Ventura Gómez	PRI	-Ciudadano

FUENTE: Investigación realizada en los municipios de la zona.

## 2.2.4 El patrimonio municipal

La intención de tratar sobre el patrimonio municipal en esta parte de la tesis, es con el propósito de tener las bases suficientes para sustentar el contenido del apartado V y entrar en materia sobre el papel que juega el síndico procurador como vigilante de los intereses del pueblo y representante jurídico del municipio. No está por demás señalar que la tarea procuradora del síndico se manifiesta más cuando verdaderamente vigila y defiende el buen uso o destino de los bienes muebles e inmuebles, propiedad del municipio.

Con esa idea, el síndico es quien tutela el patrimonio del municipio como contraparte del presidente municipal, servidor público que representa políticamente a la municipalidad, administra los recursos y ejecuta los acuerdos del ayuntamiento. El síndico entonces tiene una amplia y total responsabilidad para evitar la pérdida, mal uso, indebida venta o donación de los bienes públicos, para lo cual la ley le faculta intervenir en el levantamiento y actualización del inventario correspondiente, el cual en su integración debe cumplir con los manuales respectivos.

El patrimonio municipal se compone de los bienes del dominio público del municipio y de los bienes del dominio privado del municipio. Dentro de los bienes del dominio público, pueden citarse los que contempla el artículo 105 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y son:

- I. Los de uso común;
- II. Los destinados por el Ayuntamiento a un servicio público;
- III. Los muebles municipales que por su naturaleza no sean sustituibles;
- IV. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores
- V. Las pinturas murales, esculturas y cualquier obra artística o de valor artístico incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles propiedad del municipio o de sus organismos descentralizados.



Así mismo en el artículo 106 determina como bienes del dominio privado a:

- I. Los que resulten de la liquidación, extinción de organismos auxiliares municipales, en la proporción que corresponda al municipio;
- II. Los inmuebles y muebles que formen parte de su patrimonio, o adquiera el municipio, no destinados al uso común o a la prestación de un servicio público;
- III. Los demás inmuebles o muebles que por cualquier título adquiera el municipio.

Carlos F. Quintana cuando afirma que “con frecuencia se confunden los conceptos de patrimonio y hacienda municipales, o en otros casos se usan como sinónimos, porque ambos vocablos se refieren al mismo tema. Se habla (dice) de Patrimonio del Estado, por ende, del Municipio, haciendo alusión a todo tipo de bienes materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tiene dominio. En este sentido el concepto patrimonio es más amplio que el de hacienda. Es más, en el patrimonio se incluirá, a mi juicio, también la hacienda”<sup>24</sup>

Al respecto veamos lo que dice el artículo 97 del citado ordenamiento en cuanto a la integración de la hacienda municipal, la cual se compondrá por:

- I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
- II. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;
- III. Las rentas y productos de todos los bienes municipales;
- IV. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios que decrete la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciba;
- V. Las donaciones, herencias y legados que reciban.

En resumen podemos señalar que el patrimonio municipal, incluyendo la hacienda, es la parte más importante que tiene a su cargo la sindicatura municipal y que debe vigilar en coordinación con otras áreas de la administración pública local.

---

<sup>24</sup> Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, México, Editorial Porrúa, S. A. 2000, p. 359.

### III. EL SÍNDICO EN LA HISTORIA MUNICIPAL

#### 3.1 Etimología del concepto

Cualquier significado de la composición de una palabra tiene mayor relevancia y entendimiento cuando conocemos su origen etimológico, pues no debemos olvidar que el español es fundamentalmente de origen latino y también tiene un cúmulo de raíces griegas como el concepto síndico.

La palabra síndico proviene del latín *sindicus* y ésta a su vez de dos vocablos griegos *sin* que significa con y *dixé* que se traduce como justicia, por lo que podemos entender el concepto síndico como una persona que procura la equidad o la justicia y entonces desde ese punto de vista definirlo como el “Hombre elegido por una comunidad o corporación para cuidar sus intereses.”<sup>25</sup>

También podemos encontrar otras acepciones y de entre las cuales llama la atención el síndico como el sujeto encargado de liquidar el activo y el pasivo del deudor en un concurso de acreedores o en una quiebra, lo cual quiere decir que es quien vigila el buen término de una liquidación de capital social.

El sentido que para el presente trabajo significa síndico es el que se refiere al procurador síndico como aquel procurador civitatis de la curia romana, donde tiene su asiento original el síndico procurador del ayuntamiento mexicano y en el cual centraremos nuestra atención en este trabajo de investigación.

#### 3.2 Aspectos históricos

##### 3.2.1 El defensor civitatis en la curia romana

Como punto de partida, la Curia era “Una de las divisiones del antiguo pueblo romano” o desde el punto de vista eclesial se refiere a un “Conjunto de congregaciones y tribunales que existen en la corte pontificia para el gobierno de la Iglesia católica.”<sup>26</sup> Dentro del primer aspecto está el interés de nuestro

---

<sup>25</sup>Diccionario de la lengua española, España, Real Academia de la Lengua, Décimonovena edición, 1970, volumen VI, p. 1215

<sup>26</sup> Diccionario Enciclopédico Ilustrado Sopena, Tomo 2, España, Editorial Ramón Sopena, S. A., 1979, p. 1223.

estudio, pues también se tiene que “La Curia fue el órgano más importante de la organización de los Municipios romanos; al igual que el Senado en Roma, a la Curia le correspondía la dirección de los asuntos locales. Sus miembros, los *decuriones* eran la clase más elevada de la ciudad. El número de *decuriones* fue variable según la importancia de las ciudades.”<sup>27</sup>

Salvador Valencia Carmona agrega en este sentido que “la comunas romanas eran dirigidas por un consejo (sic) municipal denominado *curia*, por lo general de cien miembros; el procedimiento en las curias emulaba a los del senado, emitían decretos siguiendo el ejemplo de los senadoconsultos.”<sup>28</sup>

Aunque, según Carlos Quintana, la aparición del *defensor civitatis*, fue tardía en relación con otros cargos como el de los *ediles* que con el tiempo serían los más importantes administradores municipales y que incluso trascendieron en la historia, el de los *cuestores* que se encargaban de las finanzas del erario municipal y el de los *pontífices* que tenían la responsabilidad del culto, fue “creado para proteger a la plebe de injusticias y violencias. Esta figura alcanzaría posteriormente notable esplendor en el Municipio del Bajo Imperio.”<sup>29</sup>

En la integración de la curia como órgano político-administrativo, el *defensor civitatis* “era un magistrado de elección popular, encargado de la defensa de los particulares, contra los excesos de la curia, del municipio y de los funcionarios imperiales.”<sup>30</sup>, luego entonces los estudiosos del municipalismo ubican en esa figura el antecedente más próximo al síndico municipal y se dice más próximo porque no tenía como misión velar por los intereses municipales, sino solamente se encargaba de vigilar por los derechos de los pobladores más desprotegidos de los dioses.

Hemos hablado mucho del municipio y estimo conveniente enunciar su significado para establecer esa relación de un funcionario público con su entorno y jurisdicción. Municipio, también es una palabra derivada de dos conceptos latinos, *munus* que se refiere a cargas u obligaciones y *capere* que significa tomar o hacerse cargo de algo, de cuya composición surge el término latino *municipium* que etimológicamente indica “a las ciudades en las que los

---

<sup>27</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. cit. p. 34

<sup>28</sup> Valencia Carmona, Salvador, Derecho Municipal, México, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2001, p. 102.

<sup>29</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. cit. p. 35

<sup>30</sup> Torrijos Torrijos, Juan, Origen de los síndicos procuradores e importancia en los municipios del Estado de México, Tesis, Toluca, México, 1990, p. 16

ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.”<sup>31</sup>

### 3.2.2 El procurador de la ciudad en el ayuntamiento ibérico

Los ayuntamientos fueron obra de las cruentas y prolongadas luchas entre patricios y plebeyos en la antigua Roma. “En efecto, de esta lucha surgieron primero *los tribunos de la plebe* que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los *ediles plebeyos* de la época de los cuestores, iniciaron las funciones municipales y luego, los *ediles curules* habían de representar la existencia de los primeros ayuntamientos.”<sup>32</sup>

En su expansión, el imperio romano a través de Escipión el Africano, derrotó a Aníbal y el pretor Cesar solicitó al emperador Augusto permiso para municipalizar los pueblos conquistados en la península Ibérica, fue así como Gades o Cádiz se convirtió en el primer municipio con raíces itálicas siguiéndole Urso u Osuna, Cartago Nova o Cartagena, Iliche o Elche, Valentia o Valencia, Terrago o Terragona, Augusta Emérita o Mérida y Cesar Augusta o Zaragoza. Obviamente que con esa tarea de la conquista también se trasladaron sus órganos de representación al interior de los municipios. “Las autoridades y funcionarios fueron las propia del municipio latino, esto es, la Curia, los duunviros, los ediles, los cuestores, etc.”<sup>33</sup>

Pero como todo imperio, Roma pasó su tiempo de esplendor y poco a poco vino la decadencia que fue crucial en el control político y militar de las provincias hispánicas, que se veían amenazadas de manera constante por tribus germánicas del norte de Europa y con cuya presencia se mezclaron nuevas costumbres en las inestables municipalidades, dando lugar a una nueva organización. Esto no fue permanente porque los visigodos al derrotar a otras tribus germánicas adoptaron en toda su extensión la organización del municipio de origen latino, aunque incorporaron instituciones como el *Conventus publicum vicinorum* y el *Placitum*. “La primera de ellas era, a decir de Ochoa Campos, la reunión de los habitantes para resolver cuestiones administrativas. Seguramente antecedente de los cabildos abiertos de la España medieval. El *Placitum*, igualmente reunía a los hombres del Municipio, pero con un marcado carácter judicial, precursor sin duda de los

---

<sup>31</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. cit. p. 1.

<sup>32</sup> Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, México, Editorial Porrúa, S. A.1979, p. 66

<sup>33</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. cit. pp. 36 y 37

jurados populares.”<sup>34</sup> Sin embargo, el municipio visigodo prácticamente desapareció bajo el poder de las curias parroquiales.

Los árabes dominando España entre los siglos 711 y 1492 después de Cristo, tuvieron mucha influencia en la integración de los órganos de gobierno de los municipios, incorporando varios términos, algunos de ellos trascendieron en la historia como la palabra alcalde que por cierto se maneja en la legislación del Estado de Quintana Roo para designar a la autoridad auxiliar encargada de la alcaldía.<sup>35</sup> En fin, los términos que en lo municipal se deben a los árabes son varios y para muestra unos botones: *Al'kade*: alcalde que significa juez; *al'gaid*: alcaide que se refiere al jefe de guarnición o fortaleza; *al'fariz*: alférez que se entiende como el portador del estandarte o pendón real; *al'wasir*: alguacil que significa gendarme o policía, y el que toca a nuestro análisis, *al'amine*: alamin que puede entenderse como el equivalente al síndico o defensor de la ciudad.

Resumiendo puede decirse que el defensor civitatis estuvo presente, en principio en los municipios de la conquista romana de la península ibérica y que los visigodos asumieron como propios en su organización. Sin embargo, la figura del defensor civitatis o personero del municipio, pudo haber cambiado sólo de nombre con el dominio árabe, teniéndose entonces al alamin como tal funcionario integrante del ayuntamiento, pero cuyo concepto no continuó siendo utilizado en la España liberada y menos en la Nueva España como veremos en su oportunidad

### **3.2.3 El teachcauh en el calpulli azteca**

El calpulli fue una forma de organización política, social y económica de los aztecas y Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, dicen que significa congregación de *callis*, casas o aún puede significar también cosa que crece, para luego definirlo como “un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes.”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Op. cit. pp. 37 y 38.

<sup>35</sup> Artículo 124 de la Ley de los Municipios de Quintana Roo, señala: Las alcaldías son Órganos Desconcentrados, auxiliares de la administración municipal que dependerán directamente del Ayuntamiento.

<sup>36</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz, Massieu, Mario, Elementos jurídico-históricos del municipio en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 26.

Cada calpulli era gobernado por un concejo elegido de entre sus habitantes y por lo general debían de cumplir ciertos requisitos como ser del calpulli, honrado, hábil, sabio. El principal cargo era asignado al pariente mayor o *teachcauh* quien, cita de Ochoa Campos, ‘Era –dice Aguirre Beltran-, el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal formaba parte del concejo tribal’.<sup>37</sup> El concejo tribal estaba conformado por los parientes mayores y por los tecuhtlis de los calpullis que integraban la tribu y era el que elegía de por vida al *tlatoani* o gobernador y al *tlacatecutli* o jefe militar.

El *teachcauh* como procurador de la comunidad tenía varias obligaciones importantes que cumplir dentro de la administración del calpulli, según el propio Moisés Ochoa Campos se encargaba de administrar:

- a) El régimen comunal agrario.
- b) El trabajo de los miembros del calpulli.
- c) El producto de sus tierras.
- d) Cuidaba de la conservación del orden.
- e) De que se impartiese justicia.
- f) Del culto a sus dioses y antepasados.

Al lado del *Teachcauh* se daban otros cargos vitalicios pero removibles si había falta grave o no se cumplía con la función, como el del *tecuhtli* que era el jefe militar del calpulli, los *tequitlatos* que atendían el trabajo comunal, los *calpizques* que se encargaban de recaudar el tributo, los *tlacuilos* o escribanos que ahora podemos comparar con los cronistas municipales y los *topiles* que eran los gendarmes del calpulli, entre otros.

En fin, el *teachcauh* hacía las veces de gobernante y administrador, pero también defendía los intereses del calpulli del poder del concejo tribal, causa que tal vez pudiera compararse con la función del procurador civitatis o andando el tiempo el procurador síndico.

---

<sup>37</sup> Ochoa Campos, Moisés, Op. cit. p. 34.

### 3.3 Aparición del Síndico procurador en la legislación mexicana

#### 3.3.1 El procurador general en los ayuntamientos de la Nueva España

En 1519, Hernán Cortés fundó, en nombre del rey don Carlos, el primer ayuntamiento de la Nueva España, al que se le llamó Villa Rica de la Veracruz y mediante el cual fue investido como Capitán general y Justicia Mayor. Con ello, arreglaba sus diferencias con el gobernador de Cuba, Diego Velázquez y se desligaba de su tutela para convertirse en el conquistador. Ese ayuntamiento, según cita Carlos Quintana de la Historia General de las Indias y la Conquista de Méjico, del capellán de Cortés en sus últimos años, Francisco López de Gómora, se integró con alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano “y todos los demás oficios a cumplimiento del cabildo entero.”<sup>38</sup> Esa integración es precisada con nombre de los funcionarios por Antonio de Solís en su obra La Conquista de México y cuya cita también realiza Carlos Quintana: “Salieron por alcaldes: Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores: Alfonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval; y por alguacil mayor y procurador general: Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico.”<sup>39</sup>

A Hernán Cortés también se debe la creación del Ayuntamiento de Coyoacán en 1521 con similar organización y que municipalistas como Ochoa Campos consideran el primer municipio de carácter metropolitano. Pero faltaba la regulación de esa actividad colonizadora par lo cual expidió dos ordenanzas: una en 1524 y la otra en 1525. Mediante la segunda “se dispuso que cada villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrados por el mismo Cortés, su lugarteniente, o la persona designada al efecto por el rey; los nombramientos habían de hacerse el 1º de enero de cada año, previo juramento de fidelidad a Dios y a su majestad de los designados.”<sup>40</sup>

Aunque la integración de los ayuntamientos durante la conquista y después durante la colonia fueron adaptándose a la relevancia de las ciudades o villas, “los ayuntamientos de mayor importancia tenían departamentos administrativos que coadyubaban a desempeñar las labores inherentes al municipio, entre ellos estaban: procurador general, procurador mayor de pobres, obrero mayor, diputado de carros, diputado de fiestas, juez de coliseo,

---

<sup>38</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. cit. p. 49.

<sup>39</sup> Ibid, p. 50.

<sup>40</sup> Valencia Carmona, Salvador, Op. cit. p.114.

miembros del Tribunal de Fiel Ejecutoria, miembros de la Real Junta Municipal, diputado de la alhóndiga, veedor de carnicerías y de tierras.”<sup>41</sup>

El procurador general sería el encargado de cuidar los intereses del municipio, vigilando cuidadosamente los ingresos y egresos, pero además era el “defensor de los derechos ciudadanos contra todos: de los derechos de la ciudad, del Cabildo, del vecindario aún en contra el propio Cabildo; en materia de privilegios, regalías, que los Municipios imaginaban administrar; de puntos de honra, de intereses temporales; cuanto atañera al pro común.”<sup>42</sup>

Respecto de la elección del procurador, Felipe IV por Cédula del 23 de noviembre de 1623, dispuso que los regidores lo eligieran y que no se considerara como parte del ayuntamiento, lo cual puede considerarse como un remoto antecedente del contralor social que ahora priva en los Consejos de Desarrollo Municipal de los municipios del país, para poder distribuir los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33.

En fin, el procurador o síndico no solamente velaba por los derechos e intereses de la ciudad o de la villa, sino que también la representaba en la Corte.

### **3.3.2 El procurador síndico en la Constitución de Cádiz de 1812**

El movimiento liberal surgido en España a partir de 1808 que promovía profundas reformas legales para coartar el excesivo poder de los soberanos también estaba presente en la Nueva España, donde la ilustración francesa conseguía adeptos y transformaba el pensamiento de figuras públicas como Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del ayuntamiento de la Ciudad de México. Este personaje, a costa de su vida, tuvo la osadía de reclamar el derecho a la soberanía de la Nación que después enarboló el cura Hidalgo y prosiguió Morelos. “La influencia francesa a principios del siglo XIX, nos llegaba pues, como una tea incendiaria, incitando a la Revolución.”<sup>43</sup>

Por esos años y con el fin de elaborar un nuevo ordenamiento que, entre otros asuntos, guiara la vida municipal, no solamente de las provincias españolas sino también de los municipios de ultramar, se convocó a cortes,

---

<sup>41</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz, Massieu, Mario, Op. cit. pp. 37 y 38

<sup>42</sup> Ochoa Campos, Moisés, Op. cit. p. 156.

<sup>43</sup> Ochoa Campos, Moisés, Op. cit. p. 206.



habiendo asistido 15 diputados de la Nueva España, destacando por sus estoicas luchas y defensas el padre del federalismo en México: Miguel Ramos Arizpe.

Después de los acres y prolongados debates dados en las cortes, finalmente se promulgó la Constitución de la Monarquía Española en 1812 que consideró la materia de los ayuntamientos en su Capítulo I del Título VI, relativo al gobierno interior de las provincias y de los pueblos.

Para nuestro estudio cabe citarse los artículos siguientes:

**Artículo 309.-** Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos del Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico, y presididos por el Jefe Político donde lo hubiere, y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

**Artículo 312.-** Los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos se nombrarán por elección en los pueblos cesando los Regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

**Artículo 314.-** Los electores nombrarán en el mismo mes (diciembre), a pluralidad absoluta de votos, el Alcalde o Alcaldes, Regidores y Procurador o Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

**Artículo 315.-** Los Alcaldes se mudarán todos los años, los Regidores por mitad cada año, y lo mismo los Procuradores Síndicos donde haya dos; si hubiere sólo uno se mudará todos los años.

**Artículo 317.-** Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, además de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos, de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

**Artículo 318.-** No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Conviene resaltar que en esta forma fue implantada de manera constitucional y por primera vez la figura del síndico procurador, que como los demás miembros del ayuntamiento no podían reelegirse sino hasta después de dos años de haber fungido en algún cargo. Como puede observarse, para entonces ya se consideraba a nivel constitucional la no reelección inmediata y el hecho de que todos los cargos concejiles eran obligatorios y solo podían

excusarse por causa legal, condición que podemos ver en las leyes municipales de los estados de la República.

Así mismo, es de recordar que los ayuntamientos “eran presididos por el jefe político donde lo hubiere..., tales jefes políticos se mantuvieron a lo largo del siglo XIX, pero su nefasta intervención durante el porfiriato los hizo centro de ataque del movimiento revolucionario.”<sup>44</sup>

### **3.3.3 El síndico en los ordenamientos constitucionales de 1824 a 1865**

A la Independencia vino el Acta Constitutiva de la Federación que como anticipo de lo que sería la Constitución Federal de 1824, no señaló nada respecto de los municipios pero estableció en su artículo 25 lo siguiente:

Sin embargo, las legislaturas de los Estados podrán organizar provisionalmente su gobierno interior, y entretanto lo verifican, se observarán las leyes vigentes.<sup>45</sup>

Lo anterior quiere decir que se reconocía la vigencia de la Constitución de Cádiz, por lo que los ayuntamientos seguían en las mismas condiciones de integración y funcionamiento.

Dentro del texto de la primera Constitución Federal su artículo 161 facultó a los estados de la Nación independiente para que organizaran su gobierno y administración interior, sin oponerse por ese hecho a la Constitución y al Acta Constitutiva. Con esas bases, “a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. El modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz. Por ello nos explicamos la persistencia de las Jefaturas Políticas aún en esta nueva estructura federal.”<sup>46</sup> También podemos inferir que el procurador síndico estaba vigente por mandato de dichas leyes reglamentarias o secundarias.

En esa inestabilidad política latente, donde federalistas y centralistas sucumbían ante la tentación del poder, los conservadores al asumir la Presidencia de la República, dejaron muerta la Constitución del 24 y con platillo y bombo pusieron en vigencia las Siete Leyes Constitucionales en

---

<sup>44</sup> Valencia Carmona, Salvador, Op. cit. p. 123

<sup>45</sup> Original Acta Constitutiva de la Federación, México, Sesquicentenario de la República Federal – Centenario de la restauración del Senado 1824 – 1974, 1974, p. 39.

<sup>46</sup> Quintan Roldán, Carlos F. p. 66

1836, siendo la sexta ley la que destinaron a regular, con la buena sapiencia de la Constitución Gaditana, la vida municipal y cuyos artículos 23 y 24 nos interesan como parte de este trabajo de investigación.

**Artículo 23.-** Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos, de dos.

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

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

Ya encontramos el nombre de síndico sin el apocope de procurador, que después nuevamente aparece con El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. En esos vaivenes dichas leyes fueron temporales, los federalistas recuperan el poder presidencial y ponen en vigor el ordenamiento constitucional de 1824, pero sucede el mismo cuento y de nueva cuenta los conservadores llegaron al trono en 1843, proclamando de inmediato Las Bases de Organización Política de la República Mexicana que tratarían del municipio muy insuficientemente.

Al retomar por enésima ocasión los federalistas el poder, el constituyente deja de lado lo relativo a la organización y funcionamiento de los municipios en la Constitución Federal de 1857. Es verdad que se añaden elementos de obligatoriedad para los ciudadanos para contribuir a los gastos del municipio o inscribirse en el padrón municipal, pero son generalidades ante los urgentes requerimientos de reconstrucción nacional, que pedían una mayor definición sobre los municipios. También resulta cierto que el artículo 117 de la Constitución en cita, precisó que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados, espíritu que actualmente contempla el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Considero que en ese tenor los estados de la Federación guiaron la vida de sus municipios, o tal vez se siguieron de frente con lo que ya habían establecido, algunos, en su ley orgánica municipal correspondiente.

Finalmente en este recuento de hechos sobre la aparición del síndico procurador en la jerga constitucional, de antes de la Revolución Mexicana, me parece muy de llamar la atención El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, mediante el cual Maximiliano de Habsburgo y su comitiva, le dedican el artículo 42 al síndico municipal. Este Estatuto fue de aplicación temporal y parcial a consecuencia del gobierno itinerante de Benito Juárez. Dicho artículo señala:

En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los Alcaldes y ejerza las funciones de Síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Como bien puede notarse, el síndico procurador por primera vez tiene adheridas facultades de representación jurídica que tal vez no ejerció por las condiciones de inestabilidad prevalecientes en el país, pero que son antecedente de las atribuciones que en general tiene el síndico en los ayuntamientos de nuestros días. Ahí está el meollo del por qué de la exigencia a que fuera una persona letrada, la profesión sentían que era un elemento primordial en su desempeño.

### **3.3.4 El síndico en la Constitución Política de 1917**

Los debates en el constituyente de 1917 sobre el municipio libre fueron apasionados y de altura parlamentaria, destacándose por sus reiteradas defensas en pro los constituyentes Heriberto Jara e Hilario Medina. En principio los constituyentes pusieron la mira en la libertad política y económica del municipio y dejaron para las leyes estatales lo correspondiente a la integración y funcionamiento de los ayuntamientos. A ello obedeció que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo contemplara en su fracción primera:

Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Una prueba de dicha premisa está en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, promulgada el 19 de febrero de 1918, donde en su artículo 124 trata del número de integrantes de los

ayuntamientos y que a partir de entonces tendrán una vigencia de dos años en lugar de uno, aunque el presidente designado por los munícipes o concejales de entre ellos mismos (artículo 125) sólo cubriría el periodo de un año sin posibilidad de reelección (artículo 126) En el artículo 124 se definen los criterios que habrán de tomarse en cuenta en cada municipio:

... no siendo en todo caso menor de cinco el número de Munícipes ni mayor de quince y conforme al orden siguiente: en los Municipios que cuenten con menos de 3,000 habitantes habrá cinco Munícipes; en los de 3,000 a 6,000, siete; en los de 6,000 a 12,000, nueve; en los de 12,000 a 20,000, once; en los de 20,000 a 40,000, trece, y en los que pasen de 40,000, quince.

En cuanto al síndico es interesante señalar que la citada Constitución contempla en su artículo 127 una relación población-munícipes- síndicos, de tal suerte que su número se fija de la siguiente forma:

La elección de los Síndicos será también popular directa, nombrándose uno por cada cinco, siete, o nueve Munícipes; dos, por cada once o trece, y tres por cada quince.<sup>47</sup>

No obstante las disposiciones del artículo 16 transitorio de la Constitución de 1917 para que el Congreso Constitucional en periodo ordinario de sesiones expidiera todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieran sido ya expedidas, nunca se promulgó la ley reglamentaria del artículo 115, pero si se hizo en los estados de la República según se aprecia en sus textos constitucionales cuando se trata del aspecto municipal. Un ejemplo que podemos traer a colación es el caso de Tabasco. En el artículo 120 de su Constitución del 5 de abril de 1919, se establecen las bases a que se sujetará la Ley Reglamentaria Municipal, de las cuales citaremos algunas:

- I. La administración de los Municipios será colectiva, por lo cual, el Presidente sólo tendrá el carácter de ejecutor de las resoluciones de la corporación;
- II. Los Munícipes propietarios designarán dentro de ellos mismos un Presidente que lo será del Municipio;
- III. El cargo de Presidente Municipal nunca será gratuito; los demás Regidores serán o no retribuidos, según lo disponga la ley;
- IX. Los Ayuntamientos atenderán los ramos de su administración por medio de comisiones entre las cuales serán distribuidos, y

---

<sup>47</sup> Legislación pública estatal, Estado de Coahuila, México, Escuela Libre de Derecho, CONACYT e Instituto Mexicano del Seguro Social, 1984, pp. 112 y 113.

- X. El cargo de Regidor no es renunciable, salvo el caso de causa grave.<sup>48</sup>

Es entonces en los estados donde las leyes orgánicas municipales organizan la vida municipal y dentro de ello la presencia de los síndicos; sin embargo, en estados como Sinaloa este actor no fue contemplado, pues las sindicaturas se refirieron a la división política de los municipios y la atribución de establecerlas fue para los ayuntamientos, según la fracción VII del artículo 119 de la Constitución política estatal del 22 de junio de 1922 que dice:

Fijar y modificar la división de sus Municipalidades, en Sindicaturas y Comisaría, y designar y remover las cabeceras respectivas, con la ratificación del Congreso.<sup>49</sup>

Avanzando el tiempo fue hasta el 29 de abril de 1933 cuando con las reformas de esa fecha al artículo 115 constitucional se trató la no reelección para todos los ayuntamientos del país y consecuentemente se consideró necesario precisar quienes eran los integrantes del ayuntamiento. Esas reformas adicionaron la fracción primera del citado artículo en los siguientes términos y donde por primera vez en la Constitución pareció el concepto síndico:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos 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.

Cabe destacar que si bien es cierto que el artículo 115 no dispuso ni dispone un periodo determinado para los ayuntamientos, a nivel nacional se generalizó la regla de que este fuera de tres años para presidentes municipales, síndicos y regidores. En Coahuila se dieron las reformas correspondientes

---

<sup>48</sup> Legislación pública estatal, Estado de Tabasco, México, Escuela Libre de Derecho, CONACYT e Instituto Mexicano del Seguro Social, 1984, pp. 144 y 145.

<sup>49</sup> Legislación pública estatal, Estado de Sinaloa, México, Escuela Libre de Derecho, CONACYT e Instituto Mexicano del Seguro Social, 1884, p. 265.

para que el periodo se ampliara a cuatro años a partir del año 2005 y en el mismo sentido se encuentra en proceso la discusión de las reformas a la legislación de Zacatecas.

### **3.3.5 El Síndico en la legislación estatal de carácter municipal**

Todos los estados cuentan con sus ordenamientos municipales correspondientes, con distinto nombre ([Anexo 7](#)) pero al fin de cuentas con el mismo propósito: regular la organización y funcionamiento de la vida municipal, que por supuesto incluye la parte de la integración de los ayuntamientos. En ello y otros documentos básicos del derecho estatal: Constitución y ley o código electoral, basamos el cuadro siguiente con relación a la forma en que en cada Estado participa el síndico municipal como integrante de los ayuntamientos

Por principio de cuentas nos encontramos con que no en todos los estados de la República las leyes contemplan al síndico de representación proporcional como sí lo hace la legislación de los estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y México, aunque siguiendo sus propias reglas para la asignación de tal personaje de elección popular. Esto quiere decir que en la mayoría de los casos el síndico o síndicos son de mayoría relativa y electos dentro de la planilla que encabeza el candidato a presidente municipal.

Merecen mención especial Sinaloa y Yucatán porque la figura del síndico en sus ordenamientos hasta no hace mucho fue incluida. En Sinaloa, la Legislatura local 1999-2001 reformó la Constitución para establecer como parte de los ayuntamientos al síndico procurador; sin embargo, no se hicieron las reformas a la ley electoral, lo que provocó que la siguiente Legislatura, aparentemente se encontrara con un vacío jurídico para convocar a las elecciones ordinarias del 2004, con el fin de elegir a gobernador del Estado, presidentes municipales, síndicos procuradores, regidores propietarios y suplentes a los ayuntamientos, y diputados propietarios y suplentes al Congreso. Las discusiones sobre el punto de acuerdo propuesto por la Gran Comisión y que favorecía incluir en la convocatoria la elección del síndico, se dieron en la sesión ordinaria del 1 de abril de 2004 y después de varias intervenciones de los diputados quedó aprobada dicha posición.<sup>50</sup>

En cuanto a Yucatán, nos encontramos con que el 15 de mayo de 2005, la Legislatura local, aprobó por unanimidad “las reformas a la Constitución

---

<sup>50</sup> [www.congresosinaloa.gob.mx/eleccionsindicoprocurador.htm](http://www.congresosinaloa.gob.mx/eleccionsindicoprocurador.htm)

yucateca derivadas de las modificaciones al artículo 115 de la Constitución federal aprobadas en 1999. Después de ocho días de reuniones entre los legisladores de las bancadas panista, priísta y perredista, los 25 diputados aprobaron que cada uno de los 106 ayuntamientos disponga de la figura del síndico municipal, que fungirá como ‘fiscal’ del alcalde en funciones.”<sup>51</sup>

De acuerdo con las disposiciones jurídicas estatales, en el territorio nacional municipios como Aguascalientes, Campeche, El Carmen, Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León, Salamanca, Acapulco, Chilpancingo, Monterrey, Oaxaca, Querétaro, San Juan del Río, San Luís Potosí, Ciudad Valles, Matehuala, Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez, Tamazuchale, Cárdenas, Villa Hermosa, Matamoros y Ciudad Victoria, entre otros pocos, tienen fijados dos síndicos de mayoría relativa, con la correspondiente asignación de funciones específicas para cada uno.

**EL SINDICO EN LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS A NIVEL NACIONAL.**

<b>ESTADO</b>	<b>ART.</b>	<b>DESCRIPCION</b>
<b>Aguascalientes</b>	17	-Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que señala la Constitución Local y las disposiciones electorales. Art. 66 de la Constitución Local: Los ayuntamientos se integrarán por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos de acuerdo al artículo 123 del Código electoral y de la siguiente manera: I. se elegirán bajo el principio de mayoría relativa: a. un presidente municipal; b. nueve regidores y dos síndicos para el municipio de Aguascalientes; c. cinco regidores y un síndico para los municipios que tengan más de treinta mil habitantes, un año antes del día de la elección; y d. cuatro regidores y un síndico para cada uno de los demás municipios. II. se elegirán por el principio de representación proporcional: a. hasta seis regidores para el municipio de Aguascalientes; b. hasta cuatro regidores para los municipios que tengan más de treinta mil habitantes, un año antes del día de la elección; y c. hasta tres regidores para cada uno de los demás municipios. En las listas de candidatos o en las planillas, los partidos políticos señalarán el orden en que deben aparecer las fórmulas, éste orden será respetado por el consejo para las asignaciones correspondientes.
<b>Baja California</b>	79 Const.	-Los ayuntamientos se integrarán por un presidente municipal, un síndico procurador y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, según el artículo 20 de la Ley electoral: I. El ayuntamiento de la Paz se integrará por un presidente, un síndico y ocho regidores electos mediante el sistema de mayoría relativa y con cinco regidores por el principio de representación proporcional. II. El ayuntamiento de Comondú se integrará por un presidente, un síndico y seis regidores electos por el principio de mayoría relativa y con tres regidores por el principio de representación proporcional. III. El ayuntamiento de Los Cabos se integrará por un presidente, un síndico y siete regidores electos mediante el sistema de mayoría relativa y con cuatro regidores por el principio de representación proporcional. IV. El ayuntamiento de Mulegé

<sup>51</sup> [www.jornada.unam.mx/imprimir.php?fecha\\_20050516&nota=034n2est.php&secci](http://www.jornada.unam.mx/imprimir.php?fecha_20050516&nota=034n2est.php&secci)



<p><b>Baja California Sur</b></p>	<p>135 Const.</p>	<p>se integrará por un presidente, un síndico y seis regidores electos por el sistema de mayoría relativa y con tres regidores por el principio de representación proporcional. V. El ayuntamiento de Loreto se integrará por un presidente, un síndico y cuatro regidores electos mediante el sistema de mayoría relativa y con dos regidores por el principio de representación proporcional. El porcentaje mínimo de asignación o umbral para asignación de regidores que corresponden a cada partido político será el 2% y, en caso de coaliciones, el 4% cuando se trate de dos partidos y hasta el 6% cuando la coalición esté integrada por tres o más partidos políticos.</p> <p>-Los Ayuntamientos se integrarán de la siguiente manera: El Ayuntamiento de La Paz se integrará con un Presidente, un Síndico y doce Regidores electos por sufragio universal, directo, libre y secreto, mediante el sistema de Mayoría Relativa, y con siete Regidores por el principio de representación proporcional. Los Ayuntamientos de Comondú y Los Cabos se integrarán con un Presidente, un Síndico y ocho Regidores electos por sufragio universal, directo, libre y secreto, mediante el sistema de Mayoría Relativa, y con seis Regidores por el principio de representación proporcional. El Ayuntamiento de Mulegé se integrará con un Presidente, un Síndico y ocho Regidores electos por sufragio universal, directo, libre y secreto, mediante el sistema de Mayoría Relativa, y con cinco Regidores por el principio de representación proporcional. El Ayuntamiento de Loreto se integrará con un Presidente, un Síndico y cuatro Regidores electos por sufragio universal, directo, libre y secreto, mediante el sistema de mayoría relativa y con dos Regidores por el principio de representación proporcional. Por cada miembro de los Ayuntamientos, habrá un suplente. La Ley de la materia determinará la fórmula y el procedimiento de asignación de las Regidurías por el Principio de Representación Proporcional.</p>
<p><b>Campeche</b></p>	<p>32</p>	<p>-Los Ayuntamientos estarán integrados por: I.- Presidente Municipal; II.- Regidores; III.- Síndicos. Los Ayuntamientos de los Municipios de Campeche y Carmen se compondrán de un presidente, siete regidores y dos síndicos electos por el principio de mayoría relativa y cuatro regidores y un síndico asignados por el principio de representación proporcional. Los Ayuntamientos de los demás Municipios se compondrán de un presidente, cinco regidores y un síndico de mayoría relativa y tres regidores y un síndico de representación proporcional. Uno de los síndicos será el de asuntos judiciales, el otro de hacienda. En el caso de los Ayuntamientos de Campeche y Carmen, el síndico de representación proporcional será asignado al ramo que determine el cabildo.</p>
<p><b>Coahuila</b></p>	<p>35</p>	<p>-El síndico es el integrante del Ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar y defender los intereses del municipio y representarlo jurídicamente. En la integración de todo Ayuntamiento deberá existir por lo menos un síndico para la mayoría y, en su caso, la primera minoría contará con un síndico de vigilancia en los términos que establezca este Código y la ley de la materia. En caso de que se elija al síndico de vigilancia de la primera minoría en los términos de la ley electoral, éste realizará sólo funciones de vigilancia de los aspectos financieros del Ayuntamiento en los términos que dispone el artículo 106-A de este Código.</p>
<p><b>Colima</b></p>	<p>87 Const.</p>	<p>-El Estado de Colima... tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las bases siguientes: I.- Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndico y regidores, propietarios y suplentes, en los términos de esta Constitución y electos de</p>

		conformidad con la ley electoral
<b>Chiapas</b>	20	-Los ayuntamientos estarán integrados por: Un Presidente, un Síndico y tres Regidores Propietarios y sus suplentes de mayoría relativa, en aquellos municipios cuya población no exceda de 7,500 habitantes. Un Presidente, un Síndico Propietario y un Suplente, seis Regidores Propietarios, tres Suplentes de mayoría relativa en aquellos municipios cuya población sea de más de 7,500 habitantes y no exceda de 100,000 habitantes. Un Presidente, un Síndico Propietario y un Suplente y ocho Regidores Propietarios, cuatro suplentes de mayoría relativa, en aquellos municipios cuya población sea de más de 100,000 habitantes.
<b>Chihuahua</b>	17	- Los Ayuntamientos... se integrarán: I. Los Municipios de Chihuahua y Juárez con un Presidente, un Síndico y diez Regidores electos por el principio de mayoría relativa; II. Los Municipios de Camargo, Cuauhtémoc, Delicias, Guerrero, Hidalgo del Parral, Jiménez, Madera, Meoqui, Namiquipa, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga y Saucillo, por un Presidente, un Síndico y ocho Regidores electos por el principio de mayoría relativa; III. Los de Ahumada, Aldama, Ascensión, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Guachochi, Guadalupe y Calvo, Riva Palacio, Rosales, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Urique e Ignacio Zaragoza, por un Presidente, un Síndico y seis Regidores electos por el principio de mayoría relativa; y IV. Los restantes por un Presidente, un Síndico y cuatro Regidores electos por el principio de mayoría relativa. En relación a los Regidores electos según el principio de representación proporcional, se estará a lo establecido en la Constitución Política del Estado y en la Ley Electoral.
<b>Durango</b>	7	-Los Ayuntamientos del Municipio del Estado de Durango, se integrarán con un Presidente y un Síndico electos por mayoría relativa y el número de regidores de representación proporcional.
<b>Guanajuato</b>	26	-Los ayuntamientos estarán integrados por un presidente municipal, un síndico con excepción hecha de los de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca, que tendrán dos y el número de regidores que les corresponda.
<b>Guerrero</b>	97 Const.	-Los Ayuntamientos se integrarán a partir de las bases siguientes: I.- En los municipios con más de 115 mil habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal y dos Síndicos Procuradores; cuando posean entre 115 mil y 300 mil habitantes, los formarán también 14 Regidores y hasta 28 si exceden esa cantidad. El primer Síndico conocerá de los asuntos de orden administrativo, financiero, contable y patrimonial, en tanto que el segundo será competente en materia de justicia, seguridad pública y policía y buen gobierno; II.- En los municipios con población de 75 mil a 114,999 habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente, un Síndico y hasta 12 Regidores; III.- En los municipios que reúnan entre 25 mil y 74,999 habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente, un Síndico y hasta 8 Regidores; y IV.- En los Municipios con menos de 25 mil habitantes, además del Presidente y del Síndico, habrá hasta seis Regidores.
<b>Hidalgo</b>	23	-El Gobierno de cada Municipio, se encomendará a un Ayuntamiento integrado por un Presidente, los Síndicos y los Regidores que establece el artículo 16 de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo. El número de regidores y síndicos de los ayuntamientos, se determinará en función del total de la población de cada municipio oficialmente reconocida. Para tal efecto, se observarán las siguientes reglas: I.- Los municipios cuya población sea inferior a 30,000 habitantes, contarán con un síndico de mayoría relativa, cinco regidores de mayoría relativa

		<p>y cuatro de representación proporcional; II.- Los municipios que tengan una población de 30,000 y hasta 50,000 habitantes, contarán con un síndico de mayoría relativa, siete regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; III.- Los municipios que tengan una población de más 50,000 y hasta 100, 000 habitantes, contarán con un síndico de mayoría relativa, que será responsable de los asuntos de la hacienda municipal y uno que será asignado a la primera minoría y será responsable de los asuntos jurídicos, así como nueve regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional y IV.- Los municipios que tengan una población de más de 100,000 habitantes, contarán con dos síndicos, uno de mayoría relativa que será responsable de los asuntos de la hacienda municipal y otro de primera minoría, que será responsable de los asuntos jurídicos, once regidores de mayoría relativa y ocho de representación proporcional.</p>
<b>Jalisco</b>	10	-Los Ayuntamientos de cada Municipio del Estado se integran por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que se determinan en la ley estatal en materia electoral, quienes serán electos popular y directamente mediante planillas.
<b>México</b>	16	-Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su período el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por: I.- Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes; II.- Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes; III.- Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y IV.- Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.
<b>Michoacán</b>	14	-El Ayuntamiento se integrará con los siguientes miembros: I. Un Presidente Municipal, que será el representante del Ayuntamiento y responsable directo del gobierno y de la administración pública municipal; II. Un cuerpo de Regidores que representarán a la comunidad; y, III. Un Síndico responsable de vigilar la debida administración del erario público y del patrimonio municipal. Por cada síndico y por cada uno de los regidores, se elegirá un suplente.
<b>Morelos</b>	23 Const.	-El Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; estará gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y un Síndico, electos por el principio de mayoría relativa; y por regidores electos según el principio de representación proporcional
<b>Nayarit</b>	30	-Los Ayuntamientos de cada municipio se integran por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que se determinan en la Ley Electoral del Estado de

<b>Nuevo León</b>	15	<p>Nayarit. Serán electos por planillas por votación mayoritaria relativa; permanecerán en sus cargos tres años y se renovarán en su totalidad al final de cada periodo.</p> <p>-Con fundamento en la Constitución Política del Estado, y con base en el número de habitantes del último censo de población, se determinará el total de miembros del Ayuntamiento, de la siguiente manera: I.- En los Municipios cuya población no exceda de doce mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, el Síndico, cuatro Regidores de mayoría relativa y los Regidores de representación proporcional que correspondan. II.- En los Municipios cuya población exceda de doce mil habitantes pero que sea inferior a cincuenta mil, habrá un Presidente Municipal, dos Síndicos, seis Regidores de mayoría relativa y los regidores de representación proporcional que correspondan. III.-En los Municipios cuya población sea superior a cincuenta mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, dos Síndicos y los siguientes Regidores: en el caso de mayoría relativa seis Regidores más uno por cada cien mil habitantes o fracción que exceda de dicha cifra; y en el caso de los Regidores por representación proporcional, los que correspondan, según la Ley Electoral del Estado.</p>
<b>Oaxaca</b>	25	<p>-El ayuntamiento estará integrado por: I.- Un presidente municipal que corresponderá a quien ocupe el primer lugar de la lista de concejales en los términos de la Ley Electoral vigente. II.- Los Síndicos, que con base en el último censo de población se determinarán de la siguiente manera: a).- Un Síndico, si el municipio tiene menos de veinte mil habitantes. b).- Dos Síndicos, si tiene más del número de habitantes señalados en el inciso anterior. La o las sindicaturas corresponderán a quien o quienes ocupen el segundo, o segundo y tercer lugar, según sea el caso, de la lista de Concejales.</p>
<b>Puebla</b>	46	<p>-Los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal, Regidores y Síndico, que por elección popular directa sean designados de acuerdo a la planilla que haya obtenido el mayor número de votos. El número de Regidores para cada Ayuntamiento se establecerá conforme a las bases que establece la propia Ley Orgánica.</p>
<b>Querétaro</b>	27	<p>-Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un Presidente Municipal, Síndicos. Según la fracción III del artículo 21 de la Ley electoral cada ayuntamiento elegirá de entre los regidores en funciones, según sus necesidades de uno a tres síndicos municipales, debiendo recaer en todos los casos, al menos un síndico al partido político que obtenga la primera minoría en la elección. Para efectos de lo anterior, el consejo electoral correspondiente emitirá constancia a la primera minoría de la elección de ayuntamiento, debiendo remitir copia de la misma al Ayuntamiento saliente y a la Legislatura del Estado para los efectos conducentes (Reforma: 30/09/05 No.49)</p>
<b>Quintana Roo</b>	145 Const.	<p>- Los Ayuntamientos se integran en la siguiente forma: I.- En los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez, con un presidente, un síndico, nueve regidores electos según el principio de mayoría relativa y seis regidores electos según el principio de representación proporcional; II.- En los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Solidaridad e Isla Mujeres, con un presidente, un síndico, seis regidores electos según el principio de mayoría relativa y tres regidores electos según el principio de representación proporcional. Se elegirá un suplente para el síndico y uno para cada regidor.</p>
<b>San Luís</b>		<p>-Los ayuntamientos se integrarán mediante la aplicación de los principios de</p>

<b>Potosí</b>	13	mayoría relativa, y de representación proporcional, de la forma siguiente: I. El Municipio de San Luís Potosí con un Presidente, un regidor y dos síndicos de mayoría relativa y hasta catorce regidores de representación proporcional; II. Los de Ciudad Valles, Matehuala, Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez y Tamazunchale, con un Presidente, un regidor y dos síndicos de mayoría relativa, y hasta once regidores de representación proporcional, y III. Los restantes municipios, con un Presidente, un regidor y un síndico de mayoría relativa, y hasta cinco regidores de representación proporcional. Por cada Regidor y Síndico propietarios se elegirá un suplente. <b>En los municipios del Estado que cuenten con una población mayor de cuarenta mil habitantes, los síndicos deberán ser abogados titulados.</b>
<b>Sinaloa</b>	13	-El Ayuntamiento, como órgano de gobierno del municipio, se integra por un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y el número de Regidores que establezca la Ley Electoral, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado.
<b>Sonora</b>	25	-El Ayuntamiento estará integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores que establezca la presente Ley, quienes serán designados por sufragio popular, directo, libre y secreto. Las elecciones se basarán en el sistema de mayoría relativa y, en el caso de los Regidores, habrá también de representación proporcional y en los municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas, habrá un Regidor Étnico, de conformidad con lo que establezca esta Ley y la Legislación Electoral del Estado. Por cada Síndico y Regidor propietario, será elegido un suplente, conforme lo previsto por la ley de la materia.
<b>Tabasco</b>	19	-Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, de elección popular directa; integrado por un presidente municipal, y el número de regidores y síndicos que determine la legislación electoral del Estado de Tabasco... El número de síndicos se determinará en razón directa de la población del Municipio que representen. Cuando correspondan al Municipio dos síndicos de hacienda, el primer regidor será el presidente municipal, el segundo regidor será el primer síndico, el tercer regidor será el segundo síndico y los demás desempeñarán las funciones que ésta y otras leyes les asignen. <b>Dadas las funciones que desempeña el síndico o los síndicos, se procurará postular como tales, a personas que cuenten indistintamente con títulos de, licenciados en Contaduría Pública, Derecho, Economía, Administración o cualquier otra profesión relacionada con las facultades que le competen.</b>
<b>Tamaulipas</b>	22	-Los Ayuntamientos durarán en su encargo tres años y se integrarán con servidores públicos de elección popular directa, en la siguiente forma: I.- En los Municipios cuya población sea hasta por treinta mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con un Presidente Municipal, cuatro Regidores y un Síndico. II.- En los Municipios con población hasta de cincuenta mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará por un Presidente Municipal, cinco Regidores y dos Síndicos. III.- En los Municipios cuya población sea hasta de cien mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará por un Presidente Municipal, ocho Regidores y dos Síndicos. IV.- En los Municipios con población hasta de doscientos mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará por un Presidente Municipal, doce Regidores y dos Síndicos. V.- En los Municipios cuya población sea mayor de doscientos mil habitantes, el Ayuntamiento será integrado por un Presidente Municipal, catorce Regidores y dos Síndicos. En los términos que señala la Ley Electoral para el Estado de Tamaulipas, los Ayuntamientos se complementarán con Regidores de Representación

<b>Tlaxcala</b>	2	<p>Proporcional.</p> <p>-El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que estará integrado por un Presidente Municipal, un Síndico, siete regidores y los presidentes de comunidad electos en términos del artículo 52 de esta ley, en calidad de regidores de pueblo.</p>
<b>Veracruz</b>	13 Código Electoral	<p>-Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un Presidente, un Síndico y los Regidores que determine el Congreso. En la elección de los Ediles, el partido político que alcance el mayor número de votos obtendrá la Presidencia y la Sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido político, incluyendo a aquél que obtuvo la mayor votación, de acuerdo al principio de representación proporcional en los términos que señala el artículo 200 del Código electoral. Por cada Edil propietario se elegirá a un suplente. Tratándose de Regidores electos por el principio de representación proporcional, los partidos políticos precisarán el orden de asignación de los candidatos en las listas correspondientes.</p>
<b>Yucatán</b>	30	<p>-Los municipios... Se administrarán por un Ayuntamiento de elección popular directa y en su caso, por quienes los sustituyan en los términos de la Ley, el cual se compondrá por regidores y de entre los mismos uno será electo con el carácter de Presidente. El número de Regidores de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional se determinará por el Congreso del Estado, en el mes de febrero del año de la elección, considerando los fenómenos demográficos establecidos por los Censos Nacionales de Población y Vivienda actualizados, en los términos de lo dispuesto por la fracción III del Artículo 76 de la Constitución Política del Estado y el Artículo 86 del Código Electoral del Estado. El Congreso del Estado, para determinar el número total de Regidores de los Ayuntamientos, considerados tanto los de Mayoría Relativa como los de Representación Proporcional, tomará en cuenta las circunstancias poblacionales de los Municipios de la manera siguiente: a) Cinco regidores para aquellos municipios que tengan hasta cinco mil habitantes, de los cuales tres serán de mayoría y dos de representación proporcional; b) Ocho regidores para aquellos municipios que tengan hasta diez mil habitantes, de los cuales cinco serán de mayoría y tres de representación proporcional; c) Diez regidores para aquellos municipios que tengan más de diez mil habitantes, de los cuales seis serán de mayoría y cuatro de representación proporcional, con excepción del Ayuntamiento de Mérida que tendrá diez de mayoría y ocho de representación proporcional. El número de Regidores Suplentes será igual al de los Propietarios. Artículo 77 de la Constitución Local, fracción tercera.- El primer regidor de la lista de candidatos electos por el principio de mayoría relativa, tendrá el carácter de presidente municipal, el cual será el órgano ejecutivo y político del ayuntamiento y el segundo, tendrá el carácter de síndico.</p>
<b>Zacatecas</b>	29	<p>-El Ayuntamiento se integrará por un Presidente, un Síndico y el número de Regidores que le corresponda según su población. Por cada integrante del Ayuntamiento con el carácter de propietario, se elegirá un suplente. Cuando el número de habitantes de un Municipio sea hasta de quince mil, serán electos seis Regidores por el principio de mayoría; si exceden esta suma pero su número es inferior a treinta mil, serán electos ocho Regidores; si es mayor de treinta mil, pero no pasa de cincuenta mil, se integrará con diez, y si la población es superior a esta suma, serán electos doce Regidores. La correlación entre el número de Regidores de mayoría y de los de representación proporcional, será la siguiente: Si los Ayuntamientos se componen de seis Regidores electos por mayoría, aumentará hasta cuatro el número de Regidores</p>

		<p>de representación proporcional. Si el ayuntamiento se compone de ocho Regidores de mayoría, aumentará hasta con cinco el número de Regidores de representación proporcional. El Ayuntamiento que se integre con diez Regidores de elección mayoritaria, aumentará hasta siete el número de Regidores de representación proporcional. Si el Ayuntamiento se integra con doce Regidores de mayoría, aumentará hasta ocho el número de Regidores de representación proporcional. En todos los casos se elegirá igual número de suplentes, Para estos efectos se tomará en cuenta el último Censo General de Población. Artículo 30.- El Síndico Municipal tendrá la representación jurídica del Ayuntamiento.</p>
--	--	---

**Fuente:** Información obtenida de leyes y códigos municipales, así como de las Constituciones políticas estatales y leyes o códigos estatales electorales.

El cuadro anterior es una recopilación de disposiciones legales que dan cuenta del papel que juega la sindicatura como institución municipal y lo cual da más ideas sobre las condiciones en que son elegidos y asignados.

## **IV. EL SINDICO PROCURADOR EN EL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO**

### **4.1 Gobierno municipal**

#### **4.1.1 Conceptualización de gobierno**

Antes de entrar en detalles sobre la elección, designación y participación del síndico procurador en el ayuntamiento, por metodología considero conveniente tratar, aunque sea de manera general, lo relativo al concepto gobierno, buscando con ello ubicar mejor el presente tema que resulta muy interesante para quienes tenemos una relación cotidiana con los municipios, sobre todo si tomamos en cuenta las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, que de hecho constituyen el tercer orden de gobierno.

De acuerdo con José López Portillo y Pacheco, podemos entender “que el Gobierno es el conjunto de órganos que establecen y aseguran el orden normativo que orienta la conducta recíprocamente condicionada de quienes se organizan con un fin político. Órganos que aparecen como Gobierno, como Autoridad, en cuanto se les considera como el centro unitario de voluntad que decide sobre la conducta humana que se norma por la organización.”<sup>52</sup> Es así que el gobierno se caracteriza por ser la parte organizada del Estado y “requiere necesariamente de dominio para poder manifestar su acción a través de la gestión de los órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos político-administrativos que corresponden al Estado.”<sup>53</sup>

Al respecto y poniendo atención a nuestros ordenamientos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su título segundo, capítulo primero, trata de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, señalando en su artículo 39 que:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.

Así mismo, en el artículo 41, confirma que esa soberanía se ejercerá por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los

---

<sup>52</sup>López Portillo y Pacheco, José, Génesis y teoría general del Estado moderno, México, IEPES PRI, 1976, p.489.

<sup>53</sup> Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y administración, México, Noriega editores, 1989, p. 114.a7



poderes de los estados de la Federación en cuanto a lo que concierne a su régimen interior, sin contravenir los principios de la Ley fundamental. Este ordenamiento nacional en su artículo 49 manifiesta precisamente la división de poderes:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Siguiendo ese principio constitucional en el ejercicio del poder público, los estados lo asumen dentro de sus constituciones. En la del Estado de México, queda establecido en el artículo 34 correspondiente. Tanto en la Constitución General como en las estatales también se definen a los depositarios de dichos poderes, iniciando con el impedimento para que dichos poderes no se reúnan en una sola persona o corporación ni el Legislativo depositarse en un individuo, salvo en casos excepcionales o circunstancias especiales que las propias legislaturas locales aprobarán por dos terceras partes de sus miembros, para que por tiempo limitado lo ejerza el poder Ejecutivo.<sup>54</sup>

En fin, el gobierno lo puedo entender como el poder público que ejerce coacción para dirigir a la sociedad organizada y para hacerlo se divide en los clásicos tres poderes que nos heredó Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes* y que primero ejerció influencia dominante en la Constitución de los Estados Unidos y después en la mexicana. “En el espíritu de la leyes adopta la triple clasificación de los poderes, de Locke, en legislativo, ejecutivo y judicial, y se declara por el ejercicio de estos tres poderes mediante autoridades diferentes, punto que considera como la garantía de la libertad política y civil.”<sup>55</sup>

José López Portillo, determinó en su obra que “No puede haber gobierno, sin alguien a quien gobernar” y quien gobierna tiene la autoridad para hacerlo, luego entonces gobierno y autoridad son un todo para dirigir a la sociedad organizada.

---

<sup>54</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, artículos 36 y 61, fracción XI. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo hace en el artículo 49, 29 y 131, respectivamente.

<sup>55</sup> Cole, G: D: H: La organización política, México, Fondo de Cultura Económica, Colección popular, 1974, p. 33.

#### 4.1.2 El órgano de gobierno municipal

Antes de las reformas al artículo 115 constitucional cada municipio del país era administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, según la fracción primera de dicho artículo. Sin embargo, en el párrafo segundo de la fracción segunda se hacía alusión a las facultades de los ayuntamientos para expedir, conforme a las bases establecidas por las legislaturas estatales, el bando de policía y buen gobierno, generándose una contradicción determinante, pues por un lado el ayuntamiento es un administrador y por el otro se infiere un calificativo de gobierno. La idea no es entrar en discusiones de terminología jurídica sino simplemente es un señalamiento que incide en lo que ahora se entiende por ayuntamiento.

En esa concepción no puede olvidarse que los municipios eran considerados como agencias administrativas descentralizadas del gobierno federal y eso quedaba plenamente configurado cuando la vida municipal no tenía el valor político y económico por el que habían luchado los constituyentes de 1917. Al respecto Andrés Serra Rojas señalaba que “Es conveniente insistir en que la única forma de descentralización administrativa regional o territorial que existe en México es el municipio, que tiene como órgano ejecutivo al presidente municipal o alcalde. Esta forma (añadía) por sus propios elementos constitucionales también coincide con la descentralización política por región, dados los términos del Art. 115 constitucional que establece el municipio como base de la división territorial de los Estados y porque además se refiere a facultades propias de las mismas entidades federativas.”<sup>56</sup>

Estamos de acuerdo en que en un sistema federal la descentralización es una de sus características primordiales y me atrevería a decir que la más destacada. Por esa razón coincido en que el municipio era y es una forma de descentralización política, cuando formal y materialmente es la base de organización política y administrativa de los estados.

Con la reformas del gobierno de Ernesto Zedillo de 1999, los municipios del país son gobernados y no administrados por un ayuntamiento de elección popular. El ayuntamiento pasó de ser un órgano administrador a un órgano político, dándole vida formal a ese tercer orden de gobierno. Al respecto no todas las legislaturas locales han hecho las actualizaciones en la legislación

---

<sup>56</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo, Tomo I, México, Editorial Porrúa, S: A: 1977, p. 580.

estatal, prueba de ello es que en leyes orgánica municipales como la de los estados de Nuevo León y México, entre otros, todavía sigue apareciendo la idea literal de que los municipios serán administrados por un ayuntamiento de elección popular.

Esas reformas vinieron a influir en varios aspectos de la vida municipal, ahora formalmente los ayuntamientos tienen la fuerza y la autoridad para gobernar, para celebrar convenios de coordinación o colaboración con los otros dos órdenes de gobierno en términos de igualdad, para garantizar su autonomía que sigue siendo muy debatida y para entablar controversias constitucionales en contra de los gobiernos estatal y federal, recurso jurídico que por desgracia la mayoría de los municipios no pueden entablar por largo y costoso, y fundamentalmente por desconocimiento de los presidentes municipales y la falta de recursos económicos para contratar los servicios profesionales de defensoría legal.

Teniendo como referente un gobierno municipal materializado en el ayuntamiento subordinado al control político y económico de los gobiernos federal y estatal, no causa extrañeza encontrar en los ordenamientos estatales instrumentos legales para mantenerlo atado o regular desde las legislaturas locales su organización y funcionamiento e incluso el proceder de sus integrantes. Esta intromisión estatal por supuesto que es arbitraria aunque bien valdría la pena que algún municipio desarrollado iniciara una controversia constitucional para impedir actos autoritarios sobre el cuerpo edilicio o cualquiera de sus miembros. Sobre el particular veamos que dice la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Por principio de cuentas prevé disposiciones para la suspensión y desaparición de ayuntamientos que los debemos de entender como asambleas deliberativas que funcionan mediante sesiones ordinarias y extraordinarias, y a través de comisiones permanentes y transitorias, y después para la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. A continuación citaremos los motivos que originan una u otra causa:

Artículo 44.- Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de alguno de sus miembros las siguientes causas graves:

- I. Ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados;
- II. Retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de obras;

- III. Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley;
- IV. Faltar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley.

Los artículos 45 y 46 son más explícitos en cuanto a las causas consideradas graves para la suspensión del órgano de gobierno o la revocación del mandato de alguno de sus integrantes:

Artículo 45.- Son causas graves que motivan se declare la desaparición de un ayuntamiento, las siguientes:

- I. Atacar las instituciones públicas, a la forma de gobierno constitucionalmente establecido, o a la libertad del sufragio;
- II. Violar la Constitución Política del Estado o las leyes locales, y que se cause perjuicio grave al Estado, al municipio o a la sociedad;
- III. Violar las garantías individuales, o los Derechos Humanos, los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal o municipal y las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a la sociedad, al Estado o al municipio;
- 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;
- V. Realizar cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público, la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio, o que afecte derechos o intereses de la colectividad;
- VI. La existencia entre los miembros de un ayuntamiento, de conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias y atribuciones.

Artículo 46.- A los miembros de los ayuntamientos se les podrá revocar su mandato por:

- I. Ocasionar daños y perjuicios a la hacienda municipal, por el indebido manejo de sus recursos;
- II. Atacar a las instituciones públicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales o sociales; y a la libertad del sufragio;
- III. Infringir la Constitución Política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al municipio o a la colectividad;
- IV. Realizar actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes y programas o perjuicio a los recursos de la administración pública estatal o del municipio, así como aquéllos que no le sean permitidos por la ley o que requieran de formalidades específicas;

- V. Propiciar entre los miembros del ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;
- VI. Usurpar funciones y atribuciones públicas;
- VII. Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;
- VIII. Ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos por la Ley;
- IX. Realizar cualquier otro acto u omisión que afecte derechos o intereses de la colectividad, altere seriamente el orden público o la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio.

En el contexto de tales disposiciones está la figura del o los síndicos procuradores, ya sea si en conjunto con los demás integrantes del ayuntamiento afectan el patrimonio municipal o si de manera individual se convierten en un obstáculo en el cumplimiento de los fines del órgano de gobierno. El procedimiento implica la audiencia del o los indiciados y la defensa legal que en derecho corresponda, amén de que el artículo 47 precisa quienes deben intervenir en tales circunstancias:

Quando el Ejecutivo del Estado tenga conocimiento de alguna o algunas de las situaciones previstas en los preceptos de este capítulo, solicitará de la Legislatura local la suspensión de los ayuntamientos, la declaración de que éstos han desaparecido y, en su caso, la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros; y dictará las medidas que procedan para asegurar la vigencia del orden jurídico, la paz y la tranquilidad sociales en el municipio que corresponda.

Concluyendo, es posible comentar que dichas previsiones dan pie a varios pensamientos maquiavélicos, que bien pueden utilizarse como instrumentos de venganza política o ajuste de cuentas en caso de desencuentros administrativos continuos. Afortunadamente en el Estado de México esto no ha sucedido y menos ahora que debemos saber vivir y convivir en la pluralidad y en la diversidad.

Por otra parte, cabe aclarar que en el municipio no se dan los tres poderes como sucede en la Federación y en las entidades federativas, a nivel municipal los ayuntamientos asumen y desempeñan facultades legislativas cuando inician una ley ante la legislatura o definen su ley de ingresos que posteriormente será aprobada por el Congreso local, lo que no pasa cuando

emiten reglamentos administrativos<sup>57</sup>. Arriesgadamente el Bando de Policía y Gobierno de Ozumba en su artículo 27, señala como atribuciones del cabildo las de carácter legislativo y de supervisión y vigilancia. El poder judicial no tiene cabida en el ayuntamiento, no obstante que en algunos estados del país como Puebla, existe el juez menor que está bajo la tutela administrativa del presidente municipal pero orgánicamente en sus funciones pertenece al Tribunal Superior de Justicia. El único poder con claridad absoluta es el ejecutivo y lo encabeza el presidente municipal.

## **4.2 El síndico en la elección e integración del ayuntamiento**

### **4.2.1 Requisitos electivos para el síndico municipal**

Los requisitos e impedimentos para que un ciudadano ejerza su derecho a ser votado a cualquier cargo de elección popular dentro del ayuntamiento de cualquier municipio mexiquense, son igual para presidente municipal, síndico o regidores. Al menos en el Estado de México, no existen requisitos particulares para la elección del síndico municipal, situación que a nivel nacional sí observa la legislación de los estados de San Luís Potosí y de Tabasco. En el artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luís Potosí se señala:

En los municipios del Estado que cuenten con una población mayor de cuarenta mil habitantes, los síndicos deberán ser abogados titulados.

Por su parte la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco expresa en su artículo 19 que:

Dadas las funciones que desempeña el síndico o los síndicos, se procurará postular como tales, a personas que cuenten indistintamente con títulos de, licenciados en Contaduría Pública, Derecho, Economía, Administración o cualquier otra profesión relacionada con las facultades que le competen

---

<sup>57</sup> Algunos municipalistas consideran que también realiza funciones legislativas el ayuntamiento cuando emite su Bando Municipal o los reglamentos sobre la organización y funcionamiento del órgano de gobierno y de la administración pública municipal en su conjunto. En este sentido, no debemos olvidar que en las reformas echeverristas del 6 de febrero de 1976 al artículo 115 constitucional, se dispuso en su fracción IV que “Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.”

Con esa salvedad, el artículo 119 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ordena que para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento de requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años, anteriores al día de la elección; y
- III. Ser de reconocida probidad y de buena fama pública.

Así mismo, a través de su artículo 120 determina quienes no pueden ser miembros propietarios y suplentes de los ayuntamientos:

- I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;
- II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;
- III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación;
- IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;
- V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y
- VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III; IV y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.

Cabe señalar que para suplir esta deficiencia o laguna legal, el Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, promovió para las elecciones de 2003, a través de su convocatoria para la elección de candidatos a los ayuntamientos de la entidad, ciertos requisitos que de alguna manera permitieron cuando menos tener presidentes municipales, síndicos y regidores que saben leer y escribir.

#### **4.2.2 Síndicos de mayoría relativa y de representación proporcional**

Indudablemente que las reformas al artículo 115 de 1977 dieron pie para que los ayuntamientos de municipios con más de 300,000 habitantes tuvieran

entre sus miembros, aquellos de representación proporcional, decisión del gobierno del presidente José López Portillo que le abrió a las minorías locales la posibilidad de compartir el poder.

Con Miguel de la Madrid, las reformas de 1987 al artículo en mención permitieron abrir el abanico de la representación proporcional a todos los municipios del país, sin importar ya su población, aunque si su porcentaje mínimo de votación. Dicho mandato es obra de la fracción VIII del artículo 115, que a la letra dice:

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

A diferencia de otros estados que normalmente conceden el beneficio de la representación proporcional a los regidores, en el Estado de México este principio está presente para regidores y síndicos, con la salvedad de que para la asignación del síndico de la primera minoría, se toma en cuenta un número superior a los 500 mil habitantes, medida que restringe, en municipios menos poblados, el papel del síndico en ese amplio panorama de sus atribuciones. Es obvio que los partidos deben cumplir con las reglas de juego establecidas en el artículo 276 del Código Electoral de la entidad:

Tendrán derecho a participar en la asignación de regidores y, en su caso, síndico de representación proporcional, los partidos políticos que cumplan los siguientes requisitos:

- I. Haber registrado planillas propias o en coalición en por lo menos cincuenta municipios del Estado; y
- II. Haber obtenido en su favor, en el municipio correspondiente, al menos el 1.5% de la votación válida emitida, que será el resultado de restar a la votación emitida los votos nulos.

El partido cuya planilla haya obtenido la mayoría de votos en el municipio correspondiente, no tendrá derecho a que se le acrediten miembros de Ayuntamiento de representación proporcional.

El Código Electoral mexiquense, en su artículo 16, establece otros requisitos adicionales para quienes aspiren a ser candidatos a miembros del ayuntamiento:

- I. Estar inscrito en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial de elector respectiva;



- II. No ser magistrado o funcionario del Tribunal Electoral, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral...;
- III. No formar parte del personal profesional electoral del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral...;
- IV. No ser consejero electoral en los Consejos General, Distritales o Municipales del Instituto, ni Director general, Secretario General o director del mismo, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electora...; y
- V. Ser electo o designado candidato, de conformidad con los procedimientos democráticos internos del partido político que lo postule.

Con las reglas de elegibilidad y de acuerdo con la fracción III del artículo 24 del Código Electoral de referencia, los partidos políticos deben postular, en planilla, a los candidatos propietarios y suplentes a todos los cargos de mayoría relativa del ayuntamiento, siendo el candidato a presidente municipal el primero de la lista, el candidato a síndico o síndicos el segundo y tercero, respectivamente y después los candidatos a regidores en el orden descendente que les corresponda. Si bien es cierto que todos los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tienen los mismos derechos y obligaciones, los síndicos cuando son tres, cada uno atiende las funciones de su comisión que la propia Ley Orgánica les precisa, además de aquellas otras comisiones que presida por acuerdo del ayuntamiento o de las que forme parte como colegiado.

Para el periodo 2003-2006, de los 125 municipios con que cuenta el Estado de México y por el tamaño de su población, según datos del INEGI de 2000, únicamente los ayuntamientos de los municipios de Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcoyotl, Tlalnepantla y Toluca, cuentan con tres síndicos: dos de mayoría relativa y uno de representación proporcional. Consecuentes con ello, 21 de los 23 municipios de la zona oriente tienen un síndico procurador de mayoría relativa y ninguno de representación proporcional.

### **4.3 Desempeño del síndico como integrante del ayuntamiento**

#### **4.3.1 Atribuciones del síndico procurador**

Invocar en esta parte de la tesis las atribuciones del síndico procurador, es con el fin de dar un contexto general de las mismas y con ello estar en posibilidades de ir escudriñando cada una de ellas en el análisis que haré, de

manera puntual, en el apartado V. Para empezar, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en el capítulo segundo, artículo 52 lo siguiente:

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.

Dichas atribuciones generales son precisadas en el artículo 53 para quedar como sigue:

- I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;
- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;
- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;
- V. Asistir a las visitas de inspección que realice la contaduría general de glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;
- VI. Hacer que oportunamente se remitan a la contaduría general de glosa de la legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;
- VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos.
- VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
- IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el registro público de la propiedad;
- X. 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 24 horas y vigilar que los oficiales conciliadores y calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

- XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;
- XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;
- XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;
- XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;
- XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables;

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento.

Finalmente el artículo 54, faculta al ayuntamiento para que éste distribuya entre los síndicos otras funciones que por ley les correspondan, lo cual debe hacer por acuerdo de cabildo y mediante el Reglamento Interno del Ayuntamiento, que pone orden en lo individual y en lo colectivo a los integrantes de este cuerpo político. Pero por desgracia, de los 23 municipios contemplados en este estudio, solamente 7 tienen dicho reglamento, los demás se guían de acuerdo a sus impulsos por decir lo menos.

El panorama de las atribuciones del síndico es amplio y prácticamente su ingerencia está en todas las áreas de la administración pública municipal. Con la secretaría del ayuntamiento por el inventario general del patrimonio municipal, con la tesorería por la vigilancia que debe hacer de la hacienda pública, con el contralor interno por el control y evaluación que ambos tienen encomendado, con el oficial conciliador porque ambos deben concurrir en afectaciones a los bienes del dominio privado y del dominio público y con las demás por las auditorías que al respecto de sus actividades realice el contralor interno o el Órgano Superior de Fiscalización. Nosotros en su momento haremos un recuento de esas concurrencias y de ahí se desprenderá el papel que juega en una eficaz y eficiente gestión municipal.

En su mayoría los síndicos que se entrevistaron en la zona oriente, no tienen idea de ese amplio panorama de sus atribuciones que resultan en obligaciones, o ante lo evidente de su situación hacen caso omiso por investigarlo. Cuando los síndicos no conocen adecuadamente sus atribuciones caen en irregularidades que en ocasiones les causa severos

dolores de cabeza. Casos pueden sobrar si se investiga a fondo la actuación de los síndicos procuradores y ahí está presente la Comisión Estatal de Derechos Humanos haciendo recomendaciones a los presidentes municipales para sancionar a los síndicos que abusaron de sus atribuciones.

### **4.3.2 El síndico procurador en las sesiones de cabildo**

Dentro de las obligaciones del síndico procurador o de los síndicos en el caso de ser tres, al igual que de los demás integrantes del ayuntamiento es asistir con voz y voto a las sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo, las cuales invariablemente se llevarán a cabo en el recinto oficial que para tal propósito se haya instituido, salvo en aquellos casos en que el propio ayuntamiento acuerde llevarlas a cabo en otro lugar, donde participarán en el orden de moción que le toque y lo harán con respeto y siempre conservando el orden de procedimiento que marca el orden del día correspondiente, cuya acción reguladora le toca llevarla al presidente municipal.

La sesión de cabildo podemos entenderla como un acto jurídico-administrativo del ayuntamiento, ya que los acuerdos que de ella emanan son resoluciones legales y de observancia general. Es la sesión de cabildo la que hace posible el consenso o el disenso de los integrantes de la asamblea deliberativa que es el ayuntamiento y no puede ser de otra forma si se toma en cuenta que éste es la expresión más genuina del gobierno democrático a que tiene acceso inmediato la población de la comunidad municipal.

El síndico municipal es pieza clave en el funcionamiento del ayuntamiento, tanto porque sus atribuciones lo pueden convertir en un verdadero contrapeso en el presidencialismo municipal como por la variedad de asuntos que están bajo su lupa, en algunos casos, como en el municipio mexiquense de Metepec, a la sindicatura le agregan, indebidamente funciones ejecutivas al colocar dentro de su estructura al Registro Civil y a la Oficialía Conciliadora, entre otras áreas de administración formal. No debemos olvidar que la sindicatura como las regidurías hacen administración material, ya que la administración formal le corresponde llevarla al poder ejecutivo que encabeza el presidente municipal.

En el artículo 19 del Reglamento Interior del Ayuntamiento del municipio de Texcoco, encontramos que el síndico tendrá las siguientes atribuciones en las sesiones de cabildo:

- I. Asistir con toda puntualidad a las sesiones del Ayuntamiento, teniendo derecho a participar en ellas con voz y voto;
- II. Guardar el orden y respeto a los miembros del Ayuntamiento y al recinto oficial donde se celebren las sesiones;
- III. Solicitar al Presidente Municipal le conceda el uso de la palabra para expresar su criterio respecto al asunto que considere pertinente, esperando el turno que le corresponde;
- IV. Formular las protestas conducentes cuando estime perjudiciales los acuerdos del Ayuntamiento.

Así mismo, el propio reglamento prevé acciones para los faltantes, precisando en el artículo 43 lo conducente:

Es obligación de los integrantes del Ayuntamiento concurrir a las sesiones de Cabildo a que sean convocados; si alguno faltare sin causa justificada a dos sesiones consecutivas, será exhortado a asistir a la subsecuente, y en caso de reincidencia se le hará un extrañamiento a fin de que cumpla con esta obligación procediendo a dar cuenta a la Legislatura Local en caso de persistir el incumplimiento.

Las faltas temporales del síndico serán suplidas por el miembro del ayuntamiento que éste designe.

Como se observa en este municipio, el síndico puede designar entre sus compañeros regidores a quien lo podrá suplir temporalmente en las sesiones del ayuntamiento, aunque cabe aclarar que el servidor público de elección no podrá tener dos votos, sino sólo el que a su investidura le corresponde, por lo que llevará únicamente la voz de la sindicatura municipal.

Como es normal que los integrantes del ayuntamiento propongan puntos a tratar en las sesiones de cabildo, el síndico procurador o los síndicos presentarán con la anticipación requerida al secretario del ayuntamiento aquellos temas de su competencia y los cuales serán considerados para desahogarse en la sesión, o por su importancia y tratamiento mandarse a estudio en la comisión que corresponda, esto último es posible en municipios donde los integrantes del ayuntamiento tienen personal de apoyo, ya que en buena parte de los municipios considerados en el presente trabajo, el síndico propone el asunto que prácticamente se analiza, discute y acuerda en la misma sesión de cabildo.

Resumiendo, podemos decir que el síndico procurador es copartícipe en la construcción de los acuerdos de cabildo y que del conocimiento que tenga de su función pueden derivarse mejores acciones de control y vigilancia del

patrimonio municipal. Puede convertirse en un verdadero defensor o procurador de los intereses municipales y no en un elemento subordinado a los intereses de quien lleva las riendas del ayuntamiento.

### **4.3.3 Las comisiones del síndico municipal**

“En la totalidad de las Leyes Municipales de los Estados de la República se contempla el sistema de administración a base de Comisiones. Esto es, que se dividen para su atención las diversas ramas administrativas y se encargan tales Comisiones a los miembros del Ayuntamiento, bajo su responsabilidad, vigilancia y control quedan esas áreas de la gestión municipal”<sup>58</sup>

Los ayuntamientos para la atención de los asuntos de la gestión municipal, podrán constituir comisiones permanentes y temporales o transitorias, designando de entre sus miembros a quienes deben integrarlas, esto a propuesta del presidente municipal. Esas comisiones pueden entenderse como mecanismos de coordinación para estudiar asuntos de su competencia y hacer las propuestas correspondientes al ayuntamiento en sesión de cabildo. Al respecto el artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal referida, establece:

Las comisiones del ayuntamiento serán responsables de estudiar, examinar y proponer a éste 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.

Así mismo, el Bando de Policía y Gobierno del municipio de Ixtapaluca, determina en su artículo 41 que:

El Síndico y Regidores como integrantes del Ayuntamiento tendrán, a través de las Comisiones respectivas que se prevén en la Ley Orgánica Municipal, las funciones de inspección, supervisión y vigilancia en las áreas de la Administración Municipal cuya responsabilidad se les asigne, estando facultado el Presidente Municipal para formar parte de estas.

La multicitada Ley Orgánica determina que la comisión que le corresponde presidir al síndico, cuando es uno o al primero, cuando son tres, es la de Hacienda, fijación que hizo el Congreso Local en su oportunidad para darle sentido a sus atribuciones y obligaciones de control dentro de la administración pública municipal. Esa determinación no quiere decir que

---

<sup>58</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. cit. p. 251.

dicho servidor público de elección popular no pueda encabezar aquellas que le asigne el ayuntamiento por acuerdo de cabildo. Sobre este particular tenemos ejemplos en los municipios de la zona oriente. En Amecameca el síndico tiene a su cargo además de la comisión de Hacienda la comisión de Alumbrado Público y en Texcoco la comisión de Obra Pública y Desarrollo Urbano.

Es conveniente señalar que en el Reglamento Interno de cualquier ayuntamiento pueden establecerse el ámbito de competencia de las comisiones y las funciones que en ese marco jurisdiccional deben cumplir los integrantes de las mismas. Según el profesor Humberto Polo Martínez, el reglamento interno se constituye en el formato que guía la organización y funcionamiento de los ayuntamientos y que desafortunadamente pocos municipios en el país cuentan con él. Efectivamente estoy de acuerdo con esa posición, pues de hecho cuando menos son tres los reglamentos que no deben faltar en la vida municipal: el Bando, el Reglamento Interno del Ayuntamiento y el Reglamento Orgánico de la Administración Pública.

Al revisar la página del municipio de Texcoco, encontramos que el síndico procurador tiene que realizar varias funciones:

En la comisión de Hacienda Pública, proponer alternativas para minorizar el gasto público, aplicando los ahorros en obra pública para el beneficio de los texcocanos.

En la comisión de Obra Pública y Desarrollo Urbano, verificar que los recursos municipales, estatales y federales sean aplicables y efectivos en la programación de la obra pública, cumpliendo así con las metas y compromisos de este nuevo gobierno, y presentar alternativas para evadir las solicitudes de fraccionadotes en Texcoco, dejando a consideración del cabildo el crecimiento de la mancha urbana...

Proyectar y ejecutar censo de bienes inmuebles municipales verificando por comunidad y zona cuantas y cuales son las propiedades que se inscriben en los inventarios del ayuntamiento de Texcoco, con la finalidad de continuar con la regularización legal de dichos inmuebles, con firmas de convenios ante CRECEM, CORET y otras dependencias.

Como integrante de la comisión de Turismo, proponer la firma de convenios con dependencias, autoridades e instituciones educativas, para el mejoramiento y conservación de las zonas arqueológicas, parques y

jardines... Así como proponer visitas guiadas por el Cronista de Texcoco...<sup>59</sup>

Desde luego que las comisiones, con la autorización del ayuntamiento, podrán celebrar sesiones en las comunidades, colonias o fraccionamientos para el desahogo de los asuntos que tienen en cartera o bien para atender problemas ríspidos con la población, siempre y cuando no se arriesgue la gobernabilidad del municipio o de la localidad. Así mismo, como las comisiones no tienen facultades ejecutivas les queda como recurso para conocer a fondo el desempeño de la administración pública, llamar a cuentas a los funcionarios municipales, previo acuerdo con el presidente municipal.

Veamos lo que al respecto establece el Reglamento Interno del Ayuntamiento de Texcoco, que nos viene a bien para nuestro estudio:

Artículo 26.- Las comisiones deberán atender los asuntos que conozcan o les sean turnados, en relación a los ramos de su competencia, siempre como órganos de supervisión y nunca de ejecución, en cumplimiento de la Ley Orgánica municipal.

Artículo 27.- Las comisiones que se nombren tendrán las atribuciones que en la misma sesión (de cabildo) se aprueben y las que les otorga la Ley Orgánica Municipal, teniendo siempre presente que las comisiones carecen de facultades ejecutivas...

Artículo 29.- Para el cumplimiento de sus obligaciones, las comisiones podrán ser auxiliadas o asesoradas por los titulares de las dependencias de la Administración Pública Municipal, por las autoridades auxiliares y cualquier otro organismo de carácter municipal.

Artículo 30.- Las comisiones podrán solicitar la comparecencia en Cabildo, de los titulares de las dependencias administrativas municipales a efecto de que les informen, sobre el estado que guardan los asuntos a su cargo, deberán para tal efecto, solicitarlos al Presidente Municipal para que éste, previa aprobación del Ayuntamiento, los convoque.

Artículo 31.-Las comisiones, para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del Ayuntamiento, podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, para recabar la información de sus habitantes.

En el entendido de los artículos anteriores, el síndico procurador de los municipios que nos ocupan, por lo regular tiene como apoyo condicionado a

---

<sup>59</sup> [www.texcoco.gob.mx/cabildo](http://www.texcoco.gob.mx/cabildo)



los titulares de la Tesorería Municipal, de la Secretaría del Ayuntamiento y de la dirección de obras públicas, entre otros servidores públicos que por voluntad expresa del presidente pueden auxiliarle, sobre todo cuando no tienen los elementos propios para cumplir satisfactoriamente con su cometido. Cabe señalar que en municipios como Ayapango, Cocotitlán, Ecatzingo, Papalotla, Temamatla y Tenango del Aire, las sindicaturas no cuentan con el personal mínimo indispensable para el buen desempeño de su responsabilidad. En estos municipios como en la mayoría de los municipios pequeños del país, las sindicaturas dejan mucho que desear porque no se les ha podido fortalecer debido a lo raquítico de los ingresos municipales o bien por la poca importancia que le concede el Presidente Municipal.

## **V. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y EL PAPEL DEL SINDICO PROCURADOR EN EL ESTADO DE MEXICO**

### **(Estudio de caso)**

#### **5.1 La administración pública municipal**

##### **5.1.1 Administración pública**

“En su acepción amplia, la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades (de) una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.”<sup>60</sup>

La administración pública también podemos entenderla como el gobierno en acción o como el medio que tiene el gobierno para materializar su misión; es decir, cumplir con las aspiraciones de seguridad, bienestar y desarrollo de la comunidad. El gobierno entonces, para materializar su razón de ser, necesariamente necesita de un aparato funcional especializado en las distintas ramas de gestión de los asuntos públicos que se denomina administración pública. En estos términos la administración pública ejecuta funciones para cumplir con las atribuciones que le concede el Estado mediante un conjunto de leyes y reglamentos; por ello, el marco jurídico de la administración pública es tan amplio como las actividades que tiene encomendadas.

Al respecto el especialista Ricardo Uvalle señala que “La Administración Pública constituye el sistema de capacidades que los Estados han institucionalizado para asegurar el bien público y los intereses políticos que los identifican como organizaciones de poder legal y legítimo.”<sup>61</sup>

Es así como el Estado se relaciona de manera directa y cotidiana con la sociedad por medio de la administración pública, entendida también como aquel “conjunto de instituciones político-administrativas donde no solo la

---

<sup>60</sup>Diccionario de política y administración, A-F, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. S/f, p. 47.

<sup>61</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, México, UAEM, 1997, p. 156.

sociedad se organiza, sino donde se llevan a cabo un amplio número de interrelaciones hacia los individuos y respecto a la sociedad en su conjunto.”<sup>62</sup> La administración pública para cumplir con ese propósito combina diversos recursos: humanos, materiales, financieros, legales y de información, los cuales debe racionalizar en su utilización en aras de obtener resultados de eficacia y eficiencia. En 1995, durante el problema económico que vivió el país, el gobernador del Estado de México, Cesar Camacho, recomendó a los presidentes municipales hacer administración con menos, a utilizar la imaginación para suplir la falta de ingresos, a gobernar con la ciudadanía involucrada directamente en la realización de obras y la prestación de servicios. La austeridad imponía hacer más con menos y a evitar los dispendios que son normales en las organizaciones, públicas y privadas.

En esta relación gobierno-participación ciudadana queda de manifiesto el nuevo contexto en que se desenvuelve la administración pública, ahora es común ver cómo el gobierno recurre a la ciudadanía para la toma de decisiones, cómo organizaciones civiles son auspiciadas y promovidas para asegurar programas e incluso para garantizar su legitimidad. Aquel comportamiento unilateral ya no es muy socorrido, aunque a nivel municipal todavía existen formas autoritarias de gobernar, lo cual se consume por la apatía de la población en participar.

La administración pública es tan antigua como el gobierno y a medida del tiempo ha evolucionado de la mano de la evolución del Estado. El referente más cercano fue lo sucedido en el país cuando a principios de los ochentas el presidencialismo mexicano decide darle un giro a ese Estado benefactor, gordo, caro e ineficiente, para estar acorde con el proceso de globalización marcado por el libre comercio y que cabalgaba incontenible en el mundo. Desde entonces la corriente neoliberal consideró necesario adelgazarlo y generar las condiciones para el acceso de los particulares a los asuntos públicos. En ese afán Carlos Salinas de Gortari subastó la mayor parte de paraestatales y Ernesto Zedillo prácticamente culminó el acontecimiento. Efectivamente tenemos una administración pública con menos presencia y una sociedad civil más involucrada en tareas que antes eran de atención exclusiva del sector público. El Programa de Coinversión que a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social lleva a cabo el gobierno federal tiene el propósito de fomentar la existencia y trabajo de asociaciones civiles, dándoles recursos para la realización de proyectos. Otro evento de este capítulo es el

---

<sup>62</sup> Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, Tomo II, México, Siglo XXI Editores, 1981, p. 1409.

Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo, encabezado por Carlos Slim y firmado el 29 de septiembre de 2005 en el castillo de Chapultepec. En su introducción destaca “Quienes suscribimos este documento, planteamos un Acuerdo Nacional a toda la sociedad mexicana. Como miembros de la sociedad civil asumimos nuestro papel corresponsable en el avance del país, respetuosos de la responsabilidad constitucional del Estado para coordinar y conducir el esfuerzo de todos los mexicanos para el desarrollo de México.”<sup>63</sup>

En esa globalización en que estamos inmersos obliga a perfeccionar el actuar de la administración pública y su actualización está estrechamente vinculada con la tecnología y la implantación y desarrollo de nuevas técnicas administrativas. En el primer caso, en nuestro país existen avances sustanciales pero no generalizados en los tres órdenes de gobierno, de tal suerte que encontramos sistemas tecnológicos de información como el gobierno electrónico o el gobierno digital, entre otros. El uso de tecnologías en el ámbito público, es una acción continua del Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal, A. C. (CIAPEM) que está preparando ya su XXX reunión nacional en la ciudad de Chihuahua, así como lo es de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, constituida por el ejecutivo federal y cuyo acuerdo apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 2005.<sup>64</sup>

Como colofón a este punto, podemos decir que la administración pública es el aparato que crea el Estado para cumplir con sus objetivos y en ese interés la perfecciona o la adecua para ser eficiente. Hoy tenemos diversos programas de innovación gubernamental y perfeccionamiento administrativo que pretenden reducir tiempos y costos, tener calidad en los servicios públicos, facilitar la comunicación entre gobierno-administración pública y particulares, evitar signos de corrupción y facilitar la transparencia, profesionalizar a los servidores públicos y facilitar una activa participación ciudadana.

Siguiendo el hilo del tema central del presente trabajo de investigación, puedo afirmar que en los municipios, al menos en los más desarrollados, hay conciencia en sus autoridades para tener un gobierno eficiente con una administración pública actualizada o en vías de actualización. La introducción de tecnologías de la información les resulta conveniente para mejorar su recaudación y vigorizar la participación de la ciudadanía en relación con la

---

<sup>63</sup> [www.acuerdonacional.org.mx](http://www.acuerdonacional.org.mx)

<sup>64</sup> Ver revista de Política digital número 29, Nexos, abril – mayo 2006, pp. 6,12,13 y 14.

buena prestación de los servicios públicos. Desgraciadamente en la gran mayoría de municipios las cosas no son tan alentadoras por naturales razones de su atraso socioeconómico permanente.

### **5.1.2 La administración pública municipal**

De conformidad con la ley, el presidente municipal funge como titular del órgano de gobierno y también como titular del ejecutivo municipal; es decir encabeza la administración pública local. A los síndicos y regidores les corresponde vigilar que el área administrativa de su atención se desempeñe eficientemente, supervisión realizada a través de las comisiones. Dentro de las atribuciones que le señala el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal, podemos señalar las siguientes, las cuales dan cuenta de su accionar administrativo:

- I. Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- I. Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- II. Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- III. Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;
- IV. Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- V. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- VI. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- VII. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;
- VIII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley;
- IX. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;
- X. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;

- XI. Informar por escrito al ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- XII. 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;
- XIII. 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 el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;
- XIV. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.

El presidente municipal es quien tiene las facultades ejecutivas y en consecuencia la ley de referencia le permite proponer al ayuntamiento la estructura administrativa que considere apropiada para el cumplimiento de sus funciones y la cual le estará subordinada; por supuesto que esa organización debe corresponder a la realidades de los municipios, según se desprende del artículo 89 de la mencionada ley:

... En los reglamentos o acuerdos se establecerán las estructuras de organización de las unidades administrativas de los ayuntamientos, en función de las características socio-económicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad.

Y no puede ser de otra forma, de lo contrario no se tendrían los recursos para sufragar su costo y sin posibilidades de recurrir al endeudamiento con ánimos de apalancar el gasto corriente, pues el párrafo segundo de la fracción octava del artículo 117 constitucional es contundente, cuando precisa que:

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

Respecto de dicha disposición constitucional algunos estudiosos de la vida municipal no concuerdan con ella y se pronuncian por su desaparición porque interfiere en la libertad del gobierno local para manejar su hacienda; sin embargo, considero que habrán de valorarse los pro y los contra, sobre todo por esa fiebre en la asignación de percepciones abundantes o

pecaminosas como dice el profesor Humberto Polo. Esa irresponsable actitud puede significar endeudamientos sospechosos o mal dirigidos.

La administración pública municipal se divide en centralizada y descentralizada o paramunicipal al igual que la federal y estatal. En la centralizada podemos encontrar desde estructuras orgánicas demasiado pesadas por su diversidad de áreas administrativas como sucede en Nezahualcoyotl, Ixtapaluca, Chimalhuacán y Texcoco, o simples sin la capacidad de responder con eficacia y eficiencia a las demandas de la población como acontece en los municipios pequeños de la zona. Esto no quiere decir que los grandes organigramas estén libres de contaminación burocrática, entendida la burocracia en su sentido peyorativo. La administración descentralizada generalmente se tipifica por la presencia de dos organismos fundamentales como son el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, mejor conocido como DIF municipal y cuya misión es el bienestar social, y el Operador del Agua que tiene como propósito administrar la recepción y dotación del agua que el municipio recibe, mediante el pago respectivo, de la Comisión Nacional del Agua. En el Estado de México encontramos municipios donde la administración del agua la realizan comités comunitarios, ya que sus fuentes de abastecimiento son pozos municipales.

En la administración pública municipal y desde el punto de vista de la ley, las dependencias y entidades guiarán sus actividades conforme a los programas anuales que apruebe el ayuntamiento para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo, mandato que en la práctica no se cumple del todo pues los planes, normalmente, son elaborados para cumplir con el requisito legal. Si efectivamente se aplicara la ley tendríamos infinidad de revocaciones de cargo o ayuntamientos suspendidos por incumplimiento. Al preguntarle a los síndicos sobre el cumplimiento del plan simplemente contestaron que no se cumple o que no se hacen las modificaciones cuando lo realizado no corresponde a lo planeado.

La administración pública en la mayoría de los municipios del país, del Estado de México y de la zona oriente, enfrenta dificultades derivadas principalmente de falta de ingresos, lo cual repercute en su calidad. Así encontramos municipios con deficiencias e insuficiencias en su administración, Ayapango, Cocotitlán, Ecatzingo, Juchitepec, Papalotla, Temamatla y Tepetlixpa, son muestra de ello dentro de la región contemplada como estudio de caso. ¿Qué hacen los síndicos y los regidores para proponer soluciones o mejoras administrativas? Desafortunadamente nada, sus sugerencias se topan con esa realidad o bien con el muro de la indiferencia del

presidente municipal que tiene otras prioridades y poco hace por modernizar el aparato administrativo, ya sea mediante la contratación de personal profesional o experimentado; la capacitación y el adiestramiento; la reorganización para evitar duplicidad o dispersión de funciones y las cargas excesivas en unas áreas con respecto de otras; la utilización de tecnologías de la información; la reglamentación apropiada, y el fortalecimiento de la participación ciudadana para retroalimentar el funcionamiento del gobierno y de la administración.

## **5.2 Control y vigilancia del gasto**

### **5.2.1 Revisión y firma de informes mensuales y de la cuenta pública anual**

En el ámbito de su competencia el síndico procurador debe cumplir con las obligaciones que le imponen las facultades de vigilancia del gasto que como las demás resultan sustanciales en su funcionamiento institucional y lo hacen corresponsable del tesorero y del presidente municipal en la rendición de cuentas al Órgano Superior de Fiscalización del Congreso local que vino a sustituir a la Contaduría General de Glosa en el 2004, ya que la formulación de las cuentas de la hacienda pública municipal y de los organismos descentralizados es responsabilidad de los tres, según el artículo 34 de la Ley Orgánica Municipal del Estado.

Cuando los ayuntamientos tienen un síndico procurador a éste le corresponde cumplir con todas las responsabilidades del cargo, pero cuando son dos o tres, las funciones de vigilancia del gasto quedan asignadas por la Ley Orgánica Municipal al segundo síndico, con la intervención que corresponda a los otros dos. Cabe destacar que los párrafos 18 y 19 del artículo 53 de la citada ley, señalan la distribución que los ayuntamientos tienen que hacer cuando existan dos o tres síndicos:

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará a cargo de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones 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 el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.



Con estas bases, las atribuciones del segundo síndico están encaminadas a:

- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;
- IV. Hacer que oportunamente se remitan a la contaduría general de glosa (sic) de la legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento.

Queda entonces bajo la responsabilidad del primer síndico la facultad de:

- I. Asistir a las visitas de inspección que realice la contaduría general de glosa (sic) a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento.

En relación con los informes mensuales y la cuenta pública anual, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México reglamenta en los siguientes términos y donde el síndico o síndicos están plenamente involucrados:

**Artículo 46.-** Sin perjuicio de las atribuciones que en materia de cuenta pública tienen conferidas los Presidentes Municipales, los municipios coordinarán sus acciones con el Órgano Superior a través de sus Síndicos y Tesoreros.

**Artículo 47.-** Los Presidentes Municipales y los Síndicos estarán obligados a informar al Órgano Superior, dentro de los quince primeros días del mes de enero de cada año, el presupuesto aprobado. Asimismo, deberán informar de las modificaciones al presupuesto, dentro de los cinco días siguientes a su aprobación.

**Artículo 48.-** Los informes mensuales y la cuenta pública de los municipios, deberán firmarse por el Presidente Municipal, él o los Síndicos según corresponda; el Tesorero y el Secretario del Ayuntamiento.

Quienes firmen la cuenta pública o el informe de que se trate y no estén de acuerdo con su contenido, tendrán derecho a asentar las observaciones que tengan respecto del documento en cuestión en el cuerpo del mismo, debiendo fundar y motivar cada una de ellas.

**Artículo 49.-** Los informes mensuales o la cuenta pública municipal, según corresponda, así como la documentación comprobatoria y justificativa que los ampare, quedarán a disposición de los sujetos obligados a firmarlos, para que puedan revisarlos y en su caso, anotar sus observaciones.

Los tesoreros municipales deberán notificar por escrito esta situación a los sujetos obligados a firmar dichos documentos y apercibirlos de que en caso de que no acudan a hacerlo, se tendrá por aceptada la documentación de que se trate en los términos señalados en el informe o cuenta pública respectiva.

Dichos documentos estarán disponibles en las oficinas de la Tesorería Municipal, cuando menos con cinco o con treinta días de anticipación a su presentación, según se trate de los informes o de la cuenta pública, respectivamente.

Pero ¿qué nos dice la página del Órgano técnico de fiscalización, sobre el nivel de cumplimiento en este aspecto? Sencillamente nos indica que al corte efectuado al 6 de junio de 2006, solamente dieciséis de los 125 municipios iban al corriente en la entrega de sus informes mensuales hasta el mes de abril del año que corre y que algunos están muy rezagados como sucede con Capulúac que sólo tiene presentados sus informes hasta julio de 2005 y Xalatlaco hasta septiembre del propio año, aunque en curación de sus males Capulúac sí presentó su cuenta pública correspondiente al ejercicio del año en mención. Así mismo, señala que dieciocho municipios deben los cuatro informes de 2006 y que en ellos se encuentran Cocotitlán, Temamatla, Tenango del Aire y Valle de Chalco.

**NIVEL DE CUMPLIMIENTO EN LA CUENTA PUBLICA E INFORMES MENSUALES AL  
ORGANO SUPERIOR DE FISCALIZACION EJERCICIOS 2005 Y 2006**

MUNICIPIO	CUENTA PUBLICA 2005	INFORMES 2006
1.-Amecameca	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de febrero
2.-Atenco	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de febrero
3.-Atlautla	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de marzo
4.-Ayapango	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de abril
5.-Cocotitlán	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de diciembre de 2005
6.-Chalco	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de marzo
7.-Chicoloapan	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de enero
8.-Chiconcuac	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de marzo
9.-Chimalhuacán	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de enero
10.-Ecatzingo	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de enero
11.-Ixtapaluca	- <b>No la ha presentado</b>	- Hasta el mes de febrero
12.-Juchitepec	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de marzo
13.-Nezahualcoyotl	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de marzo
14.-Ozumba	- Presentada a tiempo	- Hasta el mes de enero
15.-Papalotla	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de abril
16.-La Paz	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de marzo
17.-Temamatla	- <b>No la ha presentado</b>	- Hasta el mes de diciembre de 2005
18.-Tenango del Aire	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de diciembre de 2005
19.-Tepetlaoxtoc	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de febrero
20.-Tepetlixpa	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de febrero
21.-Texcoco	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de febrero

22.-Tlalmanalco	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de febrero
23.- Valle de Chalco	- Presentada en tiempo	- Hasta el mes de diciembre de 2005

FUENTE: [http://www.osfem.gob.mx/Ayuntamientos\\_Info.htm](http://www.osfem.gob.mx/Ayuntamientos_Info.htm)

De los 125 municipios del Estado, seis municipios no han presentado la cuenta pública correspondiente a 2005, dentro de los cuales se encuentran Ixtapaluca y Temamatla de la zona oriente.

¿Y qué hacen o han hecho los síndicos para evitar estos retrasos que a la postre serán una verdadera complicación para los presidentes municipales que ya están por concluir su periodo? Unos no tienen la oportunidad de cumplir con su responsabilidad por la falta de personal calificado y otros coinciden en que finalmente será problema del presidente municipal y del tesorero. Es obvio que en estas condiciones de complacencia o de ineptitud los síndicos pasan por alto su intervención y poco hacen para presionar el cumplimiento del mandato del párrafo segundo del artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado que a la letra dice:

Los Presidentes Municipales presentarán a la Legislatura las cuentas públicas anuales de sus respectivos municipios, del ejercicio fiscal inmediato anterior, dentro de los quince primeros días del mes de marzo de cada año; así mismo, los informes mensuales los deberán presentar dentro de los veinte días posteriores al término del mes correspondiente.

Es muy cierto que los síndicos también son llamados a cuentas ya sea por el Órgano Superior o por la Contraloría Interna del Congreso local para saber cuáles son los problemas que enfrentan para cumplir con las disposiciones aplicables y una vez siendo oídos y no satisfechos sus argumentos son sancionados económicamente, junto con el presidente municipal y el tesorero. Sin embargo, no hay reglas de mayor peso que obliguen al síndico a continuar con esa corresponsabilidad en la elaboración y presentación oportuna de los informes y de la cuenta pública, tienen la posibilidad de hacerse a un lado ya que tampoco pueden ir más allá de la vigilancia y la propuesta.

Si los síndicos tuvieran un mayor conocimiento de sus atribuciones, no permitirían esos retrasos que a todas luces corresponden a la ineficiencia de la administración pública, por cuanto se refiere al ejercicio del presupuesto y cuya obligación de su parte es proponer acciones al presidente municipal para mejorarla, lo cual puede hacerse por escrito para constancia de su desempeño.

## 5.2.2 Pliegos de observaciones y proceso de solventación

De la glosa que realiza el Órgano Superior a los informes mensuales y a la cuenta pública anual, se derivan observaciones de diversa índole que se notifican al presidente municipal y al tesorero para que las solventen en los términos que la ley establece, marcando copia de los pliegos al síndico municipal para su conocimiento y vigilancia. Aquí el síndico procurador únicamente está al pendiente de que se cumpla con la solventación de las observaciones en tiempo y forma, ya que no puede intervenir de otra forma, al menos que a él correspondan algunas observaciones por gastos que haya realizado en el cumplimiento de sus funciones y los comprobantes no cumplan con los requisitos fiscales.

El Órgano Superior también tiene plazos que cumplir, pero antes del término da todas las facilidades a los presidentes municipales, síndicos y tesoreros para saldar los pendientes tanto de la cuenta pública como de los informes mensuales. Respecto del informe de resultados de la cuenta pública que la instancia fiscalizadora debe entregar a la Cámara de Diputados, los artículos 50 y 52 dicen que:

**Artículo 50.-** El Órgano Superior tendrá un plazo improrrogable que vence el 30 de junio del año en que se entreguen las cuentas públicas, para realizar su examen y rendir a la Legislatura, por conducto de la Comisión, el correspondiente informe de resultados, mismo que tendrá carácter público; mientras ello no suceda, el Órgano Superior deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

**Artículo 52.-** El Órgano Superior en el informe de resultados, dará cuenta a la Legislatura de los pliegos de observaciones que hubiere formulado, de las responsabilidades resarcitorias que hubiere fincado, así como de los procedimientos que las autoridades competentes hubieren iniciado para el fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones.

Durante la etapa de aclaraciones que se lleva a cabo en las instalaciones del Órgano Superior, el tesorero y el presidente municipal presentan la documentación faltante o necesaria para comprobar que el gasto realizado se hizo conforme a las disposiciones aplicables. En este proceso el síndico poco participa, siempre y cuando no se haya inconformado ante dicha instancia fiscalizadora del contenido de los informes o de la cuenta pública, o bien los haya firmado bajo protesta.

En la etapa de aclaraciones se agotan las posibilidades comprobatorias para que administrativamente el presidente municipal y el tesorero, que no el síndico, no caigan en responsabilidades resarcitorias, siguiendo el procedimiento que establece el artículo 54 de la Ley de Fiscalización

La etapa de aclaración se desarrollará de la siguiente manera:

- I. El Auditor Superior o el Auditor Especial correspondiente, notificará el contenido de las observaciones o la determinación del daño y concederá a la entidad fiscalizable un plazo no menor de veinte días ni mayor a cuarenta y cinco días hábiles, para que las solvante o repare, y manifieste lo que a su interés convenga;
- II. La entidad fiscalizable, dentro del plazo concedido, presentará los elementos que considere necesarios para justificar o aclarar las observaciones efectuadas, para acreditar la reparación o inexistencia del daño. En caso de no hacerlo, se entenderá que la entidad fiscalizable acepta en sus términos lo expuesto por el Órgano Superior y éste procederá conforme a derecho;
- III. Si el Órgano Superior concluye que las observaciones han quedado debidamente solventadas o el daño reparado, dictará la determinación correspondiente, misma que notificará a la entidad fiscalizable; y
- IV. Si el Órgano Superior concluye que las observaciones no fueron debidamente solventadas o el daño reparado, iniciará o promoverá en su caso, el procedimiento resarcitorio.

Como se observa la ingerencia del síndico es colateral en el proceso de solventación, porque la ley así lo determina. Su responsabilidad termina en apurar por escrito al tesorero sobre la presentación documental de los informes mensuales y de la cuenta pública anual, así como verificar que se estén presentando las comprobaciones en los términos que fija la ley. Y no está equivocado pues las fracciones XVI y XVII del artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal, que trata de las atribuciones del tesorero municipal, señalan:

- I. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;
- II. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga el Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura, informando al ayuntamiento.

Cabe aclarar que cuando el síndico descuida sus funciones de representante jurídico del ayuntamiento y en el proceso de glosa surge que las arcas

municipales o el patrimonio municipal fue afectado por su negligencia u omisión, es requerido para solventar dicha irregularidad y de no hacerlo el Órgano Superior tiene la facultad para aplicarle la sanción que corresponda. El presidente municipal solamente puede aplicar sanciones resarcitorias, además de las disciplinarias, según la fracción IV del artículo 62 de la Ley de Fiscalización a los servidores públicos por designación:

**Artículo 62.-** Serán competentes para conocer y resolver los procedimientos resarcitorios originados con motivo de la aplicación de esta Ley, así como para fincar las responsabilidades resarcitorias correspondientes:

IV. Los presidentes municipales, con el auxilio de sus contralorías municipales, cuando el presunto responsable sea servidor público municipal, siempre y cuando no se trate de uno de elección popular.

### **5.3 Inventario y control de los bienes muebles e inmuebles**

#### **5.3.1 Coordinación del síndico con el secretario del ayuntamiento**

En el ejercicio de la administración pública municipal hay una serie de interrelaciones que se dan entre los servidores públicos de elección popular y los servidores públicos designados o nombrados por el presidente municipal o por el ayuntamiento, según sea el caso. En el Estado de México, la Ley Orgánica Municipal, en la fracción VI del artículo 48 que dispone las atribuciones del presidente municipal, señala:

Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal.

Luego entonces, el secretario es persona de confianza del titular del ayuntamiento y se constituye en el puente inmediato entre este servidor público de elección popular y los demás integrantes de la asamblea deliberativa, al grado de que a veces se sitúa por encima de quienes fueron elegidos por el pueblo, según el decir de ciertos síndicos de la zona oriente. Esta relación de superioridad la adquiere el secretario por su cercanía con quien lleva las riendas del gobierno municipal y porque en él delega muchas funciones como sucede cuando sale del municipio a promover solicitudes o atender el llamado constante de servidores públicos estatales y federales, cuando lo representa y cuando participa como fedatario público en los actos

que realicen los integrantes del ayuntamiento, lo que quiere decir que sin su firma no tienen validez.

En esta exposición no debemos olvidar que los regidores y síndicos no tienen facultades ejecutivas, pero en las tareas de vigilancia realizan funciones administrativas de carácter material,<sup>65</sup> por lo que tienen, no en todos los municipios, alguna estructura de apoyo. Bajo estas condiciones el síndico procurador y el secretario del ayuntamiento tienen acciones conjuntas que realizar en materia del inventario de los bienes muebles e inmuebles municipales.

Antes de continuar con nuestra exposición al respecto, considero prudente citar la facultad que tiene el secretario del ayuntamiento para coincidir con el procurador de los intereses municipales. Así tenemos que la Ley Orgánica municipal determina en su fracción XI del artículo 91 lo siguiente:

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

Pero el síndico va más allá de participar en la elaboración del inventario, él tiene la obligación de regularizar la propiedad de los bienes inmuebles e inscribirlos en el Registro Público de la Propiedad, así como participar en los remates públicos donde tenga interés el municipio y verificar que estos se realicen en los términos de leyes respectivas. De la combinación de esfuerzos de ambos actores, uno perteneciente al órgano de gobierno y el otro a la administración pública encabezada por el presidente municipal, dependerá llevar al día los registros en el libro especial con los valores, características de identificación, el uso y destino de todos los bienes. Para estos efectos el gobierno del Estado proporciona los manuales correspondientes al secretario del ayuntamiento para facilitar y uniformar el control de los bienes, manual que el síndico debe conocer y su personal, si lo tiene, debe manejar.

En la práctica, los síndicos de la zona oriente no cuentan con toda la información sobre el inventario de los bienes muebles e inmuebles, algunos confían en el buen entendimiento del secretario del ayuntamiento, a quien le piden realizar dicho inventario, delegando la facultad que le concede la ley de

---

<sup>65</sup> Por división de poderes le toca al poder ejecutivo y conforme a la ley el ejercicio de la administración pública, cuya función se determina como formal. Y también los otros dos poderes realizan actividades administrativas para cumplir con sus fines, pero en este caso es una administración material; es decir, la realizan al margen del ejecutivo.

intervenir en su elaboración o cuando menos en su verificación en campo. Así sucede con el síndico de Valle de Chalco, no obstante que cuenta con el respaldo de dos asesores contables y dos asesores jurídicos, además de su secretaria.

De la información recabada en los cuestionarios aplicados a varios síndicos, pues no todos tuvieron disponibilidad de tiempo para atender mi solicitud de audiencia, se desprende una cierta complejidad en la elaboración y actualización del inventario, señalando que esa era una actividad del secretario del ayuntamiento y que por falta de personal, algunos, no podían atender como era su intención tal indicación legal, firmando los formatos para cumplir con el requisito y ante todo confiando a ciegas en su contenido.

### **5.3.2 Enajenación de bienes públicos municipales**

Para los municipios del Estado de México, la ley de la materia estipula diversas condiciones para que los ayuntamientos puedan enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado.<sup>66</sup> En esa acción está directamente involucrado el síndico procurador como vigilante de los intereses del municipio, el secretario del ayuntamiento como encargado de llevar la administración del inventario general, el tesorero municipal como responsable de llevar los registros contables relativos a los bienes y el contralor interno como parte de la contraloría. Todos de un modo o de otro concurren en la administración, uso y destino de los bienes muebles e inmuebles.

Sobre el particular y buscando imponer los criterios estatales para asegurar los bienes inmuebles o evitar el mal uso y destino de los mismos, la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 33 establece que los ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura para:

- I. Enajenar los bienes inmuebles del municipio, o en cualquier acto o contrato que implique la transmisión de la propiedad de los mismos;
- IV. Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del municipio, por un término que exceda el periodo de la gestión del ayuntamiento;
- VI. Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio.

---

<sup>66</sup> Ver fracción XXVI del artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal relativo a las atribuciones del ayuntamiento.



Así mismo, en el artículo 35 determina los requisitos que debe contener la solicitud de enajenación de los bienes inmuebles que haga el ayuntamiento a la Legislatura y los cuales son:

- I. Superficie, medidas, linderos y ubicación exacta del inmueble;
- II. Valor fiscal y comercial del inmueble, esto último certificado por perito autorizado en la materia;
- III. Condiciones de la operación y motivos que se tengan para realizarla;
- IV. La documentación que acredite la propiedad del inmueble;
- V. Comprobación de que el inmueble no está destinado a un servicio público municipal y que no tiene un valor arqueológico, histórico o artístico, certificado por la autoridad competente;
- VI. El destino que se dará a los fondos que se obtengan de la enajenación.

Como las enajenaciones de los bienes inmuebles, por disposición de ley, tienen que hacerse en subasta pública, previa aprobación del Congreso local, el síndico municipal está obligado a cumplir dos de las varias e importantes atribuciones que le asisten, con lo cual le da legalidad al evento, según las facultades siguientes y que al respecto le concede el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal:

- IX. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;
- X. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas

En caso de no participar y de no verificar la validez de los remates públicos y en estos se llevaran a cabo actos contrarios a las disposiciones legales, dichos actos serán nulos de pleno derecho y el síndico procurador resultará corresponsable ante las autoridades competentes en caso de no rectificar el procedimiento administrativo de la subasta. Esto quiere decir que dichos actos no tendrán validez legal y por tanto no surtirán efectos jurídicos favorables para quienes hayan adquirido bienes inmuebles enajenados por el ayuntamiento.

Los ayuntamientos también pueden arrendar, ceder en comodato o permitir el usufructo de los bienes inmuebles, siempre y cuando se haga conforme al procedimiento que marca la ley; es decir, mediante convenios que por principio de cuentas negocien el síndico y las áreas jurídicas de la

administración pública municipal con los particulares u otras instituciones públicas, amén de que no excederán del periodo constitucional y cuando lo rebasen tendrán que obtener la aprobación del Congreso estatal.

En caso de bienes muebles del dominio privado, la ley faculta al ayuntamiento, para que previo acuerdo de cabildo, pueda transmitir su propiedad onerosa o gratuitamente y a valor comercial que habrá de señalar el avalúo correspondiente, tarea que si bien es cierto encabeza el presidente municipal también es del síndico procurador.

De la información recabada, en los municipios de nuestro estudio de caso, ciertamente se han llevado procesos de enajenación de bienes inmuebles, siguiendo la normatividad que al efecto señalan los manuales respectivos. En esos procesos, los síndicos estuvieron al pendiente y las cosas salieron bien, según sus aseveraciones, pues en dos casos se solicitó la intervención del Órgano Superior de Fiscalización y en otros se hizo todo bajo la mira de la dirección jurídica. Los demás entrevistados señalaron que no habían tenido asuntos de esa naturaleza.

En el transcurso de las entrevistas nos percatamos que la mayoría de los síndicos poco conocen de esa responsabilidad y tal vez obedezca a la poca relevancia que tanto el gobierno estatal como el municipal le conceden a esta parte de la gestión municipal y que al final resulta trascendente.

## **5.4 Corresponsabilidad de la sindicatura y de la contraloría interna**

### **5.4.1 Atribuciones del contralor interno**

Para tener el marco de referencia de las actividades donde coinciden el síndico procurador y el contralor municipal, se presenta el cuadro que contiene por una parte las funciones de la contraloría y por la otra las atribuciones de la sindicatura. De ello se desprenden varias acciones conjuntas que en todo caso exigen de una estrecha coordinación para evitar la duplicidad funcional en cuanto a las tareas de fiscalización que bien pudiéramos llamar de origen.

Si realizamos un análisis exhaustivo encontraremos varios puntos de encuentro entre ambas instancias y no puede ser de otra manera pues las dos tienen un mismo objetivo: cuidar el buen uso y destino de los recursos

públicos. El contralor tiene la obligación de apoyar las labores del síndico, sobre todo cuando éste no tiene los elementos adecuados para cumplir con las atribuciones de vigilancia. Sin embargo, varios síndicos de la zona oriente señalan que no siempre es buena la relación con el contralor para sacar adelante los trabajos de contraloría y que en ocasiones obstaculizan el accionar del personal de la sindicatura. En unos casos el tesorero y el contralor van de la mano y por los medios a su alcance resuelven los problemas que identifica éste último, sin la intervención del síndico, a quien consideran como persona contraria a los intereses del presidente municipal.

En municipios como Amecameca, Atlautla, Chalco, Ixtapaluca, Juchitepec, Papalotla, Temamatla y Tenango del Aire, las relaciones institucionales entre el síndico y el contralor interno no son del todo favorables para el trabajo conjunto, según comentarios de los propios involucrados y las cuales se han hecho más divergentes en la medida en que se acerca el fin del periodo. Hay síndicos que le han solicitado a sus respectivos contralores presionar a los tesoreros para que se actualicen en la presentación de los informes mensuales y en la solventación de observaciones, pero no tuvieron respuesta, pensando tal vez –dicen- que esa insistencia lleva otras intenciones.

#### **CONCURRENCIA DEL CONTRALOR INTERNO CON EL SINDICO MUNICIPAL**

<b>FUNCIONES DEL CONTRALOR</b>	<b>ATRIBUCIONES DEL SINDICO</b>
<p>Artículo 112.- El órgano de contraloría interna municipal, tendrá a su cargo las siguientes funciones:</p> <p>I.- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;</p> <p>II.- Fiscalizar el ingreso y el ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;</p> <p>III.- Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;</p> <p>IV.- Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;</p> <p>V.- Establecer las bases para la realización de auditorías e inspecciones;</p> <p>VI.- Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;</p> <p>VII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;</p> <p>VIII.- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa (Órgano Superior de Fiscalización) y la Contraloría del Poder Legislativo y con la</p>	<p>Artículo 53.- El síndico tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I.- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;</p> <p>II.- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;</p> <p>III.- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;</p> <p>IV.- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;</p> <p>V.- Asistir a la visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa (Órgano de Superior de Fiscalización) a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;</p> <p>VI.- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa (Órganos Superior de Fiscalización) de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del</p>

<p>Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;</p> <p>IX.- Designar a los auditores externos y proponer al ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares;</p> <p>X.- Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;</p> <p>XI.- Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento;</p> <p>XII.- Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio;</p> <p>XIII.- Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa (Órgano Superior de Fiscalización);</p> <p>XIV.- Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;</p> <p>XV.- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;</p> <p>XVI.- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;</p> <p>XVII.- Las demás que le señalen las disposiciones relativas.</p>	<p>ayuntamiento;</p>
--	----------------------

FUENTE: Ley Orgánica Municipal del estado de México.

### **5.4.2 Concurrencia del síndico procurador con el contralor interno**

En ese mundo del deber ser, la ley faculta al síndico procurador para que coincida con el contralor interno en la función de contraloría interna, lo cual deja muy claro el artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México al determinar que ambos servidores públicos la ejercerán conjuntamente.

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 la contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

Dicha situación puede dar lugar a la duplicidad de funciones sino se delimitan y precisan en el Reglamento Interior o Interno del Ayuntamiento las que corresponden a la sindicatura, amén de que con justa razón acarrea la discusión en cuanto a si es necesaria la contraloría municipal dentro de la estructura administrativa o es un órgano sobrepuesto para debilitar las naturales atribuciones de la sindicatura. Cabe señalar que no en todos los municipios del país existe la contraloría interna, como sucede en Jalisco y Michoacán donde las tareas de contraloría quedan destinadas al síndico.

En el Estado de México el contralor municipal es designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, lo que cierra el círculo de su poder de control político-administrativo, pues no debemos olvidar que el síndico o dos primeros síndicos, en ambos casos de mayoría relativa, son de su mismo partido y en consecuencia poca es su contribución en la real vigilancia de los recursos públicos, ya que si no están de acuerdo con la manera de ejercer el presupuesto, uno, es cesado en su cargo de confianza y el otro u otros tienen represalias de diversa índole como sucede en el caso del síndico de Valle de Chalco que está enfrentado con el presidente municipal y que en esa lucha desigualdad ha visto reducido su personal de apoyo y poca importancia tienen sus observaciones o sugerencias.

Y para que no queden dudas sobre la corresponsabilidad de ambas instancias, seguimos en el deber ser, el artículo 104 de la misma Ley Orgánica Municipal, reafirma esa concurrencia, al señalar:

La inspección de la hacienda pública municipal compete al ayuntamiento por conducto del síndico, sin perjuicio de las funciones de control interno que en su caso realicen directamente los órganos de control y evaluación en los términos de esta Ley.

Es obvio que en este sentido también queda involucrada la Secretaría de la Contraloría del ejecutivo estatal. El síndico o síndicos en caso de que observen malos manejos presupuestales y no tengan el auxilio del contralor interno para realizar las auditorías correspondientes, tienen dos caminos a seguir: En el primero, solicitar la aplicación de auditorías<sup>67</sup>, ya sean físicas o financieras, al Órgano Superior de Fiscalización y a la Secretaría de la Contraloría estatal; en el segundo y si el caso fuera evidente, presentar

---

<sup>67</sup> Auditoría contable, “es el proceso de comprobación de los libros de cuentas, documentos y otros registros financieros y legales de una persona física o moral, con el propósito de determinar la exactitud e integridad de la contabilidad, mostrar la verdadera situación financiera de las operaciones y certificar los estados e informes que se rindan.” Diccionario de Política y Administración Pública, op. cit. p. 140.

denuncia ante la Dirección General de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

De los cuestionarios aplicados se deduce que los síndicos al carecer de personal, de alguna forma y aunque no lo deseen, delegan en el contralor interno esa facultad que tienen, lo cual demerita su presencia y reduce las posibilidades de garantizar una efectiva acción de inspección y en consecuencia influir decididamente en el equilibrio del poder local. Los síndicos con frecuencia sucumben ante la voluntad o los intereses de los presidentes municipales. Esa actitud de sumisión es producto del presidencialismo que se vive en ese orden de gobierno y también a la falta de capacitación oportuna, pues la mayoría se queja de que no fueron debidamente capacitados y que tuvieron que ir aprendiendo en el camino.

Dentro de los 23 municipios de la zona oriente, no todos los síndicos tienen cabal conocimiento de sus atribuciones y algunos se limitan a firmar los informes mensuales y las cuentas públicas anuales. Es indudable que la falta de capacitación les trajo en principio confusiones y después el deslinde de esa corresponsabilidad que tienen con el contralor municipal en la vigilancia del buen ejercicio de la hacienda pública o en el levantamiento del inventario de los bienes muebles e inmuebles, donde también concurre el contralor, según se aprecia en la fracción XV del artículo 112 que trata de sus atribuciones y cuya lectura se puede hacer en el cuadro anterior.

La mayoría de los síndicos que involucra nuestro estudio, no tiene claro cuál es su inmediato interlocutor en caso de descubrir irregularidades en la administración de los recursos o del patrimonio municipal, no saben que pueden hacerlas del conocimiento del Contralor Interno para que éste realice las auditorías respectivas y aplique las sanciones a que haya lugar. Por lo regular pensaron acudir a la Secretaría de la Contraloría estatal o al Órgano Superior de Fiscalización. El síndico no puede aplicar sanciones, su capacidad jurisdiccional termina con hacer las denuncias ante la autoridad competente. Dos síndicos señalaron que no tenía chiste recurrir al Contralor Interno debido a la cercanía que tiene con el Presidente municipal y de hacerlo estarían provocando reacciones contrarias aunque las observaciones fueran de buena fe.

Otro aspecto que hace corresponsables a la sindicatura y a la contraloría interna es el relativo a la manifestación de bienes de los servidores públicos.

Por una parte la fracción XIII del artículo 53 que contiene las atribuciones del síndico procurador, le faculta:

Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Mientras que la fracción XVI del artículo 112 señala como atribución del contralor:

Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

De acuerdo con el párrafo cuarto de la fracción segunda del artículo 79 de la Ley de Responsabilidades, en los ayuntamientos (sic) están obligados a presentar su manifestación de bienes bajo protesta de decir verdad los siguientes servidores públicos:

En los Ayuntamientos: Jefes de Departamento o sus equivalentes a la Administración Pública Estatal, Secretarios, Tesoreros, Regidores, Síndicos, Presidentes, así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos estatales, municipales o federales.

En esa corresponsabilidad ellos están involucrados no sólo para presentar su declaración de bienes en la forma y plazos establecidos, sino para intervenir, con el respaldo de la ley, en el cumplimiento de tales disposiciones.

La coincidencia de ambas áreas, distintas por su naturaleza jurídica, una es parte del ayuntamiento sin facultades ejecutivas y la otra parte de la administración pública, es o debe ser coordinada y complementaria, aunque los síndicos tienen posibilidades de influir decididamente en una eficiente gestión municipal, en el combate a la corrupción y en la transparencia y rendición de cuentas.

## **5.5 Conciliación de intereses ciudadanos particulares y sociales**

### **5.5.1 Atribuciones del oficial conciliador y calificador**

Otra figura administrativa en el ámbito municipal con quien de alguna manera se relaciona el síndico municipal, es la Oficialía Conciliadora y Calificadora, que tiene capacidad legal para contribuir a la gobernabilidad en el municipio, mediante la conciliación y acuerdo de intereses vecinales, así como a través de la aplicación de sanciones a los infractores de las disposiciones del Bando de Policía y Gobierno, de los reglamentos y otras disposiciones que emita el ayuntamiento.

De las siete atribuciones que estipula el artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal para el oficial conciliador, antes juez conciliador, en tres tienen convergencia, según se aprecia en el cuadro referente. El oficial conciliador puede intervenir como intermediario en conflictos entre vecinos, pero no actuar cuando haya indicios de delito, asunto que trasladará de inmediato y sin más averiguación al síndico, quien de acuerdo a la fracción décima del artículo 53 hará su trabajo, ya sea remitiendo a los querellantes al Ministerio Público o realizando las primeras diligencias sino hay agente del Ministerio Público en el municipio. Además, dicha fracción faculta al síndico vigilar que el oficial conciliador cumpla cabalmente con las disposiciones legales que asisten a los detenidos por faltas a los ordenamientos municipales.

Existe otro renglón en que se da la concurrencia de ambos servidores públicos y es cuando los particulares o algún servidor público por negligencia, estado inconveniente, mala fe o simple gusto, afectan el patrimonio municipal que le corresponde vigilar y procurar al síndico. Ahí el oficial conciliador verifica los daños causados y puede sancionar al causante si hay infracción al Bando municipal o reglamento respectivo y le traslada el informe al síndico para que éste haga la denuncia correspondiente en caso de que no haya conciliación entre las partes.

El síndico como vigilante de los negocios de la hacienda municipal, tiene que estar pendiente de que los dineros derivados del trabajo de la oficialía conciliadora y calificadora, por la aplicación de sanciones, ingresen a la tesorería, verificando que se hayan elaborado y entregado los recibos oficiales por parte de la autoridad que impone las multas, en este aspecto el oficial conciliador.



En la práctica, según los comentarios de algunos síndicos entrevistados, tienen problemas con los oficiales conciliadores, porque en ocasiones atienden asuntos que no son de su competencia y que además rebasan el ámbito jurisdiccional del municipio. Esto quiere decir que los oficiales conciliadores, por falta de capacitación o en ánimos de ayudar a los querellantes, busca conciliar para evitar la denuncia ante el Ministerio Público y después el largo y penoso camino de los juicios. Ese atrevimiento significa una clara usurpación de funciones que le competen al Ministerio Público y también demuestra que la autoridad municipal está fuera de la procuración de justicia, quedándose solamente en la calificación y sanción de faltas administrativas.

Nuevamente nos encontramos con la falta de capacitación en los servidores públicos o con la extensión de su autoridad a campos que por ley les están vetados; sin embargo, eso en el campo de los hechos poco importa. En otro caso, el oficial conciliador se queja de que el síndico municipal atiende asuntos que son de la oficialía conciliadora y el presidente municipal no hace nada para impedirlo, debido, según el servidor público de referencia, a que no quiere problemas con quien firma los informes mensuales y la cuenta pública anual, es decir con el síndico. Sea como sea, es necesario que los ayuntamientos reglamenten minuciosamente la organización y funcionamiento de la sindicatura, con uno o con tres síndicos, y de todas aquellas áreas administrativas que por sus actividades cotidianas siempre están interrelacionadas.

Es más, considero que debe cambiarse el requisito que señala la fracción cuarta del artículo 149 para quienes ocupen el cargo de oficial conciliador a que este sea cuando menos pasante de licenciado en derecho o si no fuera posible tuviera la preparatoria y no quedarse en que sepa leer y escribir. Por supuesto que habría quienes aseguraran que ello no sería suficiente o garantía de criterios o habilidades para la conciliación, sobre todo cuando los asuntos se tornan escabrosos.

**CONCURRENCIA DEL SÍNDICO MUNICIPAL CON EL OFICIAL CONCILIAIDOR Y CALIFICADOR**

<b>DEL CONTRALOR</b>	<b>DEL SINDICO</b>
<p>Artículo 150.- Son atribuciones de los oficiales conciliadores y calificadores:</p> <p>I.- Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;</p>	<p>Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p>X.- Practicar, a falta de 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 24 horas y vigilar que los Oficiales</p>

<p>II.- Conocer, calificar e imponer sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto los de carácter fiscal;</p> <p>III.- Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;</p> <p>IV.- Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de ley;</p> <p>V.- Llevar un libro donde se asiente todo lo actuado;</p> <p>VI.- Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;</p> <p>VII.- Dar cuenta al presidente municipal de la personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de éste la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;</p> <p>VIII.- Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.</p>	<p>Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.</p> <p>I.- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;</p> <p>IV.- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;</p>
--	---

FUENTE: Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

### 5.5.2 El síndico como auxiliar del ministerio público

No podemos dejar de lado una facultad más que la ley le encomienda a los síndicos de los ayuntamientos en el Estado de México, pues aunque pareciera que no tiene que ver con su papel de supervisor, vigilante y contralor de la gestión municipal, sí contribuye a la gobernabilidad local y permite al ayuntamiento prestar sus servicios a la comunidad en un clima de tranquilidad. La administración pública municipal en esa relación continua y cotidiana con la ciudadanía, requiere de un ambiente propicio tanto para la prestación eficiente de los servicios públicos como para lograr una mayor participación ciudadana, la cual exige la normatividad de los programas.

Tampoco podemos olvidar que al Ministerio Público, como parte del ejecutivo estatal, le corresponde la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, y que está a cargo de un Procurador General de

Justicia que designa el Gobernador del Estado y que ratifica la Legislatura local, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente, de un Subprocurador General, así como de subprocuradores y agentes del Ministerio Público.<sup>68</sup> La labor del MP, como se le conoce en el medio, es de coadyuvancia a la aplicación de la justicia que le corresponde al poder judicial.

Esa otra facultad del síndico procurador es la relacionada con su capacidad de actuar en las primeras diligencias cuando no haya Ministerio Público en el municipio, según se desprende del contenido de la Fracción X del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal, que le concede:

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;

Y esta posibilidad corresponde a su carácter de autoridad auxiliar del Ministerio público, así lo determina el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Estado de México, que además involucra como tal a la policía municipal.

Como autoridad auxiliar del Ministerio Público, el síndico debe darle aviso de inmediato de los asuntos en que intervenga, pues quedan bajo su responsabilidad las sanciones a que haya lugar por su omisión o negligencia. Esta función permite a la Procuraduría mediante sus agentes del ministerio Público estar al corriente de los delitos que acontecen en su jurisdicción, además de que pueden requerir informes, documentos y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que tienen el deber de entregarlos de forma directa o a través del síndico para no incurrir en responsabilidad. Veamos que dicen los artículos 22 y 23 de la citada ley:

Artículo 22.- Los auxiliares del Ministerio Público deberán, bajo su responsabilidad, dar aviso de inmediato a éste, en todos los casos, sobre los asuntos en que intervengan con ese carácter, haciendo de su conocimiento los elementos que conozcan con motivo de su intervención.

---

<sup>68</sup> Ver artículos 81, 82, 83 y 84 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Artículo 23.- En el cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio Público podrá requerir informes, documentos y elementos de prueba en general, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Estado, y a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones.

Es obligatorio proporcionar los informes que solicite el Ministerio Público y que se realicen con las formalidades de la ley. En caso de incumplimiento, la autoridad correspondiente incurrirá en responsabilidad en los términos de la legislación aplicable.

En la región oriente, encontramos sindicaturas que se han impuesto la obligación de dar asesoría jurídica a los ciudadanos, ya sea de manera directa o a través de la dirección jurídica, buscando con ello brindar apoyo social ante la creciente delincuencia que los municipios enfrentan dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que comanda el gobierno federal. Existe una serie de delitos del fuero común como robos, asaltos, lesiones y fraudes, entre otros, que es necesario denunciar y combatir por varios frentes, por lo que con ánimos de fomentar la cultura de la denuncia los síndicos consideran su deber o el deber del gobierno municipal ayudar a los afectados en la canalización de sus denuncias ante el Ministerio Público para que se sigan de oficio hasta su conclusión.

La relación del síndico con los ministerios públicos es frecuente, no sólo como auxiliar de éste sino como querellante cuando defiende los intereses municipales, de cuyo papel trataremos en los puntos siguientes.

## **5.6 Representación y defensa jurídica municipal**

### **5.6.1 Juicios contra la autoridad municipal**

Las amplias facultades del síndico significan un verdadero reto para quienes llegan a ese cargo de elección popular y desafortunadamente lo hacen, en la gran mayoría de los casos, con los ojos cerrados, sin tener idea de la gran oportunidad que tienen para lograr un buen gobierno y una eficiente y clara gestión municipal. Esta no es afirmación mía, es la afirmación de los propios personajes que entrevistamos. Los síndicos tienen esa atribución y tan importante es que la Ley Orgánica Municipal la enumera en la primera fracción del artículo 53 y la cual nuevamente citamos para entrar en materia:

- I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que estos fueren parte, ...

Pero si en los casos de la representación jurídica se suscitan problemas para que el síndico comparezca con esa personalidad que le otorga la ley, entonces el propio ordenamiento de referencia prevé lo siguiente en su artículo 50:

El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios, cuando el síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté impedido legalmente para ello.

En el entendido de que los síndicos son los directamente responsables de esa representación jurídica, tienen el deber de atender los litigios legales que se presenten en contra de los ayuntamientos o de la administración pública municipal. En la región oriente del Estado de México, los síndicos, por si o delegando su facultad en profesionales del derecho, han tenido que intervenir en el desahogo de diversas demandas y entre ellas en juicios administrativos y laborales ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal de Arbitraje del gobierno estatal, donde el presidente municipal, el tesorero y el director de obras o el director de administración, principalmente, son demandados por ciudadanos inconformes o que se consideran afectados por resoluciones de la autoridad municipal. Esto incluye a los conflictos laborales que se dan entre trabajadores y la autoridad.

En materia de justicia administrativa, son frecuentes las querellas de particulares contra los ayuntamientos y ese recurso administrativo al que acuden los que se consideran afectados, lo tipifica el artículo 154 de la, varias veces, citada Ley Orgánica Municipal:

Contra los actos y resoluciones administrativos que dicten o ejecuten las autoridades competentes, en aplicación del presente ordenamiento, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

El Código en mención, establece todo un procedimiento para que los particulares puedan hacer valer sus derechos, siempre y cuando no se hayan extinguido, participando como peticionarios, afectados o terceros interesados. El artículo 111 de dicho ordenamiento define las tres formas de la manera siguiente:

... Es peticionario quien hace a la autoridad administrativa una solicitud. Afectado es la persona susceptible a ser perjudicada por un acto administrativo o fiscal en sus derechos e intereses legítimos. El tercero interesado es aquél que tiene una pretensión contraria o coincidente con la del peticionario.

Considero conveniente destacar que el propio Código confiere la posibilidad de que los particulares autoricen para oír notificaciones en su nombre y representarlos a cualquier persona con capacidad legal, por lo que los ayuntamientos demandados tendrán que depositar su defensa también en abogados, como normalmente se les conoce, si los síndicos no los son, ya que el artículo 117 determina como anticipo y en caso de perder el litigio el pago de daños y perjuicios. Veamos su contenido para la certeza de mi afirmación:

En las peticiones en las que se formulen denuncias o quejas que se presenten ante las autoridades administrativas competentes, en contra de la conducta de servidores públicos estatales y municipales, los particulares interesados podrán solicitar el pago de daños y perjuicios causados por aquellos, en forma directa y clara, en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, ofreciendo pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.

Hemos dado cuenta aunque sea de manera general de las ventajas que tienen los particulares para hacer valer sus derechos y defenderse de las decisiones de la autoridad, lo cual implica que si el ciudadano vecino de cualquier municipio considera que le están cobrando de más en la prestación de algún servicio, se puede inconformar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que generalmente desecha la posibilidad de hacerlo ante la propia autoridad municipal como también lo permite la ley, ejercicio que de inmediato suspende la acción de cobro; es decir, no se puede hacer efectivo el pago del derecho o del impuesto hasta en tanto no exista la conciliación o la resolución correspondiente y según las experiencias de algunos síndicos, a veces el ayuntamiento gasta más en el litigio de lo que iba a cobrar al moroso o evasivo.

En cuanto a los conflictos laborales, segundo caso que tiene que ver directamente con la administración pública, es normal que al inicio de cada trienio se presenten de manera álgida, entendiéndose que el nuevo ayuntamiento o mejor dicho el nuevo presidente municipal tiene compromisos que cumplir con quienes le dieron apoyo y busca espacios en la estructura de personal para ubicar a los suyos. Si las cosas se concilian adecuadamente al interior del municipio no hay problemas que desgasten a la sindicatura o a quien represente jurídicamente al ayuntamiento en estos juicios laborales, pero si se

utiliza la fuerza como suele suceder con frecuencia y se procede al despido injustificado, viene la contienda ante el Tribunal de Arbitraje. Y nuevamente volvemos al mismo esquema, si el síndico no es abogado, hay que delegar en el jurídico la defensoría o en algún licenciado en derecho contratado ex profeso para tales propósitos, lo que indudablemente representa gastos y finalmente el pago de salarios y prestaciones si se pierde el juicio. Cabe señalar que el Tribunal, en aras de evitar largas comparecencias y constantes trajineos, convoca a las partes para que lleguen a la conciliación y en caso de no llegar a ningún arreglo se sigue el juicio hasta su conclusión. Los comentarios son en el sentido de que se prefiere la conciliación con el fin de que pague menos el ayuntamiento y de que se el evite al quejoso una larga espera en la resolución. Por ello es “mejor un mal negocio que un buen juicio”.

Tal y como sucede en la realidad, los síndicos que no son licenciados en derecho, solamente participan por la orilla en el desahogo de los conflictos que tiene el ayuntamiento tanto en tribunales como en juzgados, pues su condición de ignorancia del derecho es otro impedimento más para no poder actuar. Ahí es donde también entra el presidente municipal con su aparato administrativo, porque, incluso siendo abogado, tampoco podría atender personalmente la defensa del ayuntamiento o su propia defensa, por cuestiones de compromisos y cargas de trabajo. Algunos ayuntamientos tienen dentro de la organización administrativa áreas jurídicas que atienden este tipo de litigios y evitan la presencia de la sindicatura. Otros, si equiparon a su sindicatura con abogados y en ella descansa todo el proceso que a veces resulta costoso y distrae recursos que se tenían destinados a otros conceptos.

### **5.6.2 Juicios promovidos por la autoridad municipal**

La administración pública municipal, también está en condiciones de inconformarse por razones de incumplimiento de los particulares. Son comunes los requerimientos que realiza la tesorería a los contribuyentes morosos en el pago de impuestos y derechos hasta llegar al embargo y la subasta pública de los bienes. También suelen presentarse incumplimientos de contratos y convenios por parte de contratistas y le toca al síndico procurador realizar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público del distrito judicial respectivo.

De la información obtenida en los municipios de la zona oriente, los síndicos refieren que los juicios que han promovido son por incumplimiento

de contrato de obra, reparación de maquinaria y la adquisición de bienes muebles que no tienen la calidad comprometida, así como convenios de cesión de inmuebles por comodato y que por no utilizarse para el objeto original hay necesidad de recuperarlo.

El síndico municipal como representante jurídico del ayuntamiento no debe evadir su responsabilidad, pero sí puede delegar esa facultad en el representante legal que contrate el presidente municipal o bien en el director jurídico de la administración pública central. Y volvemos al mismo alegato, al discutir la falta de conocimientos jurídicos en los síndicos cuando no son especialistas en la materia.

Desde luego que el síndico lleva una relación muy estrecha con la dirección jurídica o con el representante legal en quien se haya delegado su función, pero no todos están al pendiente de los avances y en consecuencia desconocen el porqué de tal o cual resultado, señalando que de ello está plenamente informado el presidente municipal.

Cuando se presentan demandas por incumplimiento de contratistas con lo estipulado en los contratos, algunos municipales han optado por solicitar asesoría legal ante la Secretaría General de Gobierno del ejecutivo estatal, ya que sus escasos recursos no les permite competir contra el demandado que es representado por despachos jurídicos de peso. La mencionada Secretaría hace lo suyo y posibilita un equilibrio en el proceso.

Otra acción recurrente en la defensa de los intereses municipales, es aquella donde el síndico promueve denuncia contra el responsable de afectar los bienes inmuebles o muebles propiedad del municipio. Normalmente se presenta esta situación en las calles, jardines y plazas o en la infraestructura hidráulica y de drenaje. No siempre le es fácil al síndico y oficial conciliador arreglar la reparación del daño con los responsables, por lo que recurren al juicio correspondiente.

En los términos descritos, la función del síndico, en la mayoría de los casos a que tuvo acceso, deja mucho que desear y poco contribuye, con su papel de vigilante y proponente, al mejoramiento de la administración pública municipal y sobre todo a la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio con especial atención a los de carácter patrimonial. Con esas deficiencias se afecta la administración pública, ya sea porque no se ganan los juicios o bien porque se extienden en el tiempo y obviamente rebasan el



periodo constitucional, quedando en la congeladora los recursos involucrados y no pudiendo concluir con la obra o con la prestación de un buen servicio público.

Sin duda la falta de un perfil adecuado para ser síndico, repercute en el desempeño de la sindicatura como institución que se encuentra en segundo plano después del presidente municipal. Hay propuestas como la que expresa el licenciado Juan Torrijos Torrijos, en su tesis de licenciatura “Origen de los síndicos procuradores e importancia en los municipios del Estado de México,” propuesta relacionada con que el síndico debe ser licenciado en derecho. Yo estoy convencido de ello, debido fundamentalmente al conocimiento que tengo de su actuación titubeante o errática ante los agentes del Ministerio Público.

También pudieran darse más elementos de apoyo a las sindicaturas como contadores públicos, abogados y médicos legistas, entre otros puestos necesarios para cumplir eficientemente con sus atribuciones.

Otro aspecto que es prudente promover y tener es que se señale en la Ley Orgánica Municipal, la obligatoriedad que exista en cada municipio el reglamento interno de las sindicaturas, pues de los 23 municipios en ninguno existe este valioso documento normativo.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- El municipio ha sido inmensamente tratado por estudiosos de nuestra Universidad y de otras instituciones oficiales y particulares, así como por estudiantes que han analizado el tema municipal como trabajo de tesis; sin embargo, al menos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, no hay nada que trate del papel que juega el presidente municipal, el síndico y los regidores como integrantes del ayuntamiento, que por cierto a partir de las reformas de 1999, es constituido como órgano de gobierno en lugar de un simple administrador. En ese contexto creí conveniente realizar este trabajo de investigación y conocer los pro y contra de la figura del síndico que me parece de suma importancia en el equilibrio del poder local.
- El tema resultó muy interesante, principalmente porque se combinó información documental con la proporcionada por los propios actores y el conocimiento que tengo de la zona donde se ubicó el estudio. Tomamos al Estado de México como referente pero fue la zona oriente el conejillo de indias, con sus 23 municipios. No fue fácil encontrar bibliografía sobre el particular ni tampoco se dio la apertura suficiente con los síndicos de la región pero al final de cuentas sus aportaciones permitieron el sustento de mi trabajo. Ojala y la transparencia y acceso a la información municipal fuera ya una realidad, más no es así, todavía sigue siendo un tabú hurgar en las entrañas del gobierno y de la administración pública municipales.
- El Estado de México es la entidad federativa más poblada del país y con una distribución territorial desequilibrada. El mayor número de habitantes, de los más de 14 millones, se localiza en los municipios de las zonas metropolitanas del Valle de México y del Valle de Toluca. La entidad mexiquense se ha venido habitando por gente de otros estados de la República, la cual emigró hacia el centro del país en busca de mejores condiciones de vida. Estas corrientes migratorias, desde los años cincuentas se fueron asentando en los litorales de la Ciudad de México y ese fenómeno dio origen al municipio de Nezahualcoyotl y trajo la conurbación de varios municipios con el Distrito Federal. ¿Qué hacer ante las condiciones actuales de saturación de la zona metropolitana del Valle de México? Los gobiernos federal, estatal y del Distrito Federal, por una parte, tienen que llevar hasta sus últimas

consecuencias la instrumentación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, involucrando determinadamente a los municipios y, por la otra, el gobierno federal buscar alternativas regionales, donde puedan favorecerse ciudades con posibilidades de crecimiento y desarrollo y que se constituyan en polos de desarrollo bien planeados para que no padezcan enfermedades crónicas a futuro.

- La zona metropolitana del Valle de México está saturada y en condiciones patológicas complicadas. Sus problemas sociales, económicos, políticos, culturales y ecológicos son diversos y alarmantes. Sin embargo, todavía se sigue impulsando el desarrollo habitacional y vialidades de mayor envergadura, lo cual, sin lugar a dudas, acrecentará los problemas metropolitanos. Si bien es cierto que la autoridad no puede evadir su responsabilidad en la prestación de servicios públicos y buscar cómo mejorarlos y ampliarlos, también resulta una gran verdad que tiene que tomar decisiones para disminuir las posibilidades de crecimiento desordenado y en ello los ayuntamientos tendrán que valorar con visión de largo plazo, si siguen autorizando desarrollos habitacionales o se pronuncian por un plan de desarrollo urbano sostenible o sustentable. En este aspecto, también es de vital importancia que las autoridades municipales participen de hecho en la creación de zonas de reservas ecológicas que permitan recuperar y salvaguardar las condiciones ambientales propicias para las futuras generaciones.
  
- En la actualidad el gobierno municipal tiene crecientes acciones públicas que antes eran exclusivas del gobierno federal o de los gobiernos estatales, como la salud, la educación, el desarrollo económico, el desarrollo urbano con la facultad de otorgar el uso del suelo y la ecología, entre otros menesteres de bienestar social. Ahora su ámbito de acción va más allá de los servicios públicos que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las constituciones de los estados, aspecto que por desgracia en la mayoría de los municipios del país no puede llevarse de manera efectiva y eficiente, teniendo que entrar al quite los gobiernos estatales mediante la firma de convenios. Es necesario continuar en el fortalecimiento del municipio, tanto en sus finanzas como en su organización y funcionamiento, de tal forma que sea el verdadero eslabón en la cadena de un México fuerte en un mundo globalizado.

- El fortalecimiento del municipio debe estar estrechamente vinculado con el fortalecimiento de nuestro sistema federal, lo que implica continuar por el camino de la descentralización y evitar caer en los síntomas del autoritarismo que sigue arraigado en nuestra cultura. En los actores políticos hay conciencia de que la vida municipal debe actualizarse a los reclamos de una sociedad más participativa y propositiva, donde no caben los gobiernos autoritarios y sí los gobiernos democráticos y legítimos.
- El gobierno municipal es plural en su composición y da cabida a las minorías, mediante el principio de la representación proporcional que en un principio sólo era para los municipios mayores a 300 mil habitantes y que con las reformas de 1987 se generalizó. En esa integración las leyes orgánicas municipales, otorgan facultades al cuerpo político que es el ayuntamiento, el cual funciona a través de comisiones permanentes y transitorias, y en sesiones ordinarias y extraordinarias. Las comisiones tienen tres funciones básicas, la vigilancia del buen desempeño de la administración pública, la propuesta para su mejoramiento y el fomento de la participación ciudadana. Es aquí donde los miembros del ayuntamiento necesitan de una estructura administrativa bajo su mando para cumplir con ese papel que tienen y les permita contribuir con acierto en la modernización de la administración pública en su conjunto o de ciertas áreas específicas
- Efectivamente todavía falta mucho por hacer en relación con la modernización de la administración pública municipal, pese a los esfuerzos que hace el gobierno federal mediante los apoyos del Instituto del Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) o los gobiernos estatales por conducto de sus instancias de fortalecimiento de sus municipios. Hay municipios con avances importantes en gobierno electrónico y uso de tecnologías avanzadas en la realización de trámites o bien tienen para darle transparencia a la gestión, pero existen otros que con penas tienen computadoras, no tienen internet y se manifiesta en su administración una organización administrativa insuficiente y poco capacitada. Para ello es conveniente un estudio profundo sobre las características de cada uno de los 2438 municipios y destinar acciones estratégicas que permitan desarrollar sistemas de apoyo adecuados a sus necesidades y circunstancias, pues no es lo mismo un municipio urbano que un municipio rural, considerando que también dentro de esta clasificación hay diferencias considerables.

- Sin duda en la administración pública municipal la improvisación es una constante en la mayoría de los municipios, lo que requiere con urgencia de mecanismos o instrumentos normativos que permitan, por una parte, darle continuidad a programas y proyectos de efectos positivos comprobados y que eviten el cambiar por cambiar, y por la otra, aprovechar el recurso humano existente, desarrollándolo con sistemas de capacitación y adiestramiento. La profesionalización de la administración pública en su conjunto implica poner mucha atención a la profesionalización del personal administrativo y directivo, sobre todo si los requisitos para los puestos de elección popular no indican nada respecto del perfil que deben cumplir los aspirantes. En este sentido, es necesario que también las dirigencias sindicales sean conscientes de la trascendencia que tiene desarrollar al personal sindicalizado que normalmente es el que perdura. Esto sería posible en un marco de referencia donde los sindicatos, sin perder su objeto social, sean verdaderos promotores del mejoramiento de sus agremiados.
- El ayuntamiento como órgano de gobierno es el mandante, el que dirige y encausa, y el presidente municipal el que representa al ejecutivo, el que ejecuta con el auxilio de dependencias y entidades, según las leyes orgánicas municipales. El presidente municipal como titular de la administración pública, tiene la facultad de proponer al ayuntamiento para su aprobación el nombramiento de los titulares de las áreas administrativas y ahí es donde, de alguna manera, es posible exigir que dichas propuestas tengan rasgos apropiados a los puestos de asignación. En ello deberán las legislaturas estatales poner atención y así inducir mejores opciones para la contratación de personal directivo y procurar una gestión pública eficiente, tal vez dándoles a los síndicos y regidores más facultades en la toma de decisiones administrativas, pues si bien es cierto que actualmente no tienen facultades ejecutivas, también es cierto que en varios municipios las realizan fuera de la ley.
- A lo largo de la historia de las instituciones políticas, la figura del síndico siempre aparece, aunque con diferentes nombres, lo cual quiere decir que era y es necesaria para cuidar los intereses de la comunidad, llámese polis griega, civitas romana, comuna francesa o municipio. Al amparo de esta permanencia en el tiempo y después de analizar su participación en el gobierno municipal, me pronuncio porque la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y las de los demás estados,

contengan el requisito de que el aspirante sea licenciado en derecho o tenga una profesión afín al importante cargo. Esto no puede pasarse por alto en municipios grandes o desarrollados y ponderarse en municipios pequeños de carácter rural o indígena.

- La presencia del síndico procurador en el órgano de gobierno del municipio mexiquense es primordial para equilibrar el ejercicio del poder local, que por ahora monopoliza el presidente municipal. Sin embargo, al ser del mismo partido, de alguna manera sucumbe ante la jerarquía del titular del ayuntamiento o ante la tentación de no contradecir a su propio correligionario y a veces amigo. Yo propongo que el síndico sea elegido aparte y que no se cargue sobre la espalda del candidato a presidente municipal, que finalmente es el que promueve la planilla y saca la cara en la campaña política. Algunos sostienen que esta posibilidad generaría ingobernabilidad y otros consideran que sólo así habría un justo contrapeso en la toma de decisiones y en el buen ejercicio del gasto público. Para ello habría que fortalecer también las reglas del juego y evitar que el presidente municipal manipule a los demás integrantes del ayuntamiento. Un candado sería que igualmente los regidores fueran electos por distritos o zonas municipales, a efecto de que sean verdaderos representantes populares y obedezcan a intereses colectivos o comunitarios y no a intereses de grupúsculos o de dirigencias de partido.
  
- El panorama de las atribuciones del síndico, según la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, es amplio y de ejercerlas no tendríamos ese presidencialismo municipal ni habría tanta discrecionalidad en el manejo de los recursos. Desafortunadamente el perfil de quienes llegan a ese puesto de elección popular no es el adecuado. Además de su ignorancia de tan importante cargo de elección, pasa el tiempo y no cuentan con programas especiales de capacitación y en consecuencia no entienden el tamaño de su responsabilidad, caminan con los ojos entreabiertos y se van con la inercia de atender lo superficial y delegar sus facultades sustantivas en servidores públicos de la administración municipal. Para evitar esta deficiencia o mejorar su desempeño, el Congreso local a través del Órgano Superior de fiscalización o su equivalente en otros estados y en coordinación con el ejecutivo estatal, debe establecer programas de capacitación puntual y de fondo, a fin de que inmediatamente después de la entrega de las constancias de mayoría, se lleven a cabo, tanto

éstos como los que van dirigidos a los presidentes municipales que en algunos momentos pueden confluir por los temas que ambos tienen que atender. Solo así será posible fortalecer a la sindicatura como una institución de fiscalización, contraloría y representación.

- Los síndicos sino son abogados entorpecen la representación jurídica que tienen y dificultan los juicios en contra o a favor de los municipios, por lo que es conveniente su capacitación continua. Así mismo, como auxiliares del Ministerio Público dejan mucho que desear pues normalmente abusan del poder y realizan acciones más allá de lo que la ley les permite, para moderar o superar estas anomalías, es conveniente que las procuradurías generales de justicia de los estados intervengan ampliamente en la capacitación y así evitar las constantes denuncias que los ciudadanos hacen ante las comisiones estatales de derechos humanos o como sucede en el Estado de México ante la Dirección de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia.
- El síndico tiene un papel trascendente en la administración pública municipal, sobre todo en cuanto a la hacienda pública, pues no sólo debe vigilar que los ingresos entren a la caja sin fugas o desvíos sino también supervisar los egresos para que estos correspondan a lo presupuestado. De la información recabada de los propios síndicos me di cuenta que la mayoría de ellos no tienen el personal suficiente e idóneo o de plano carecen de ello, lo cual los invalida en el cumplimiento de su responsabilidad. Es ahí donde el Congreso local debe poner atención para asegurarle a las sindicaturas un presupuesto adecuado o mínimo indispensable y para obligar a los presidentes municipales a dotarlas de la infraestructura necesaria y adecuada a las características de cada municipio.
- Así mismo, los síndicos concurren e intervienen en el levantamiento del inventario general de los bienes inmuebles e inmuebles, actividad que le corresponde al secretario del ayuntamiento y donde están involucrados los tesoreros y los contralores internos. ¿Qué puede hacer un síndico para obligar a que se lleve un registro actualizado de los bienes municipales? Nada cuando ni siquiera conoce los manuales para el levantamiento del inventario o bien cuando el secretario del ayuntamiento hace acopio de poder a la sombra del presidente y niega toda oportunidad a quien, por ley, tiene la obligación de intervenir,

regularizar y registrar los bienes inmuebles en el Registro Público de la Propiedad. En estos casos debe intervenir el Órgano Superior de Fiscalización y exigir, dentro de la cuenta pública anual, que vayan las observaciones del síndico o síndicos cuando son tres, para darla por aprobada. En la aprobación de la cuenta pública también debe comparecer el síndico no sólo para vigilar que se cumpla con los requisitos de tiempo y forma sino que participe en el desahogo de las pruebas o dicho de otra forma en la solventación de las observaciones.

- La creación de la contraloría interna vino a debilitar la función del síndico y en ciertos casos a enfrentarlos. El síndico hace observaciones y el contralor hace observaciones y sanciona. En estos términos llegamos a la conclusión de que sería muy importante que las atribuciones del contralor interno pasaran al pleno dominio de la sindicatura y de esta forma fortalecerla. Como esta sinrazón sucede en la mayoría de los municipios del país, es conveniente replantear el papel del síndico para un buen gobierno en acción. El síndico no es un elemento más del ayuntamiento, es la contraparte del presidente municipal y por ello creo que las legislaturas de los estados tienen que trabajar al respecto, redimensionando sus atribuciones y facilitando su accionar.
- En las funciones de contraloría, la administración pública no puede ser juez y parte, o el presidente municipal no debe ni puede tener como contralor a su amigo. Por ello resulta importante que el síndico sea electo de manera individual y que las tareas de la contraloría interna pasen a formar parte de la sindicatura. Así se avanzaría en el fortalecimiento de la gestión municipal desde el punto de vista de la transparencia y combate a la corrupción, ya que también se depositaría bajo la tutela del síndico la contraloría social, que viene siendo un mecanismo trascendente en el Estado de México y que los constituyen los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia. En caso de que ello no fuera factible para robustecer la figura del síndico, entonces las legislaturas locales deben facultar a los ayuntamientos para que estos pudieran aprobar el nombramiento del contralor, según la propuesta de la mitad de regidores más uno, es decir, se obligaría a los regidores a consensuar sobre este servidor público y consecuentemente a vigilarlo.
- El síndico como representante jurídico del ayuntamiento, según los datos que obtuvimos en nuestra investigación de campo, está muy lejos



de serlo, ya que en la mayoría de los casos, su preparación no es en materia del derecho y les cuesta mucho trabajo comprender los términos legales. Algunos ni siquiera están enterados de los litigios que lleva el ayuntamiento y otros lo saben por no dejar en plena libertad a quienes delegaron su facultad. Esta desventaja va en contra de la sindicatura como institución política y demerita la presencia del síndico que pudiera ser de más alcance. Ante tales circunstancias es conveniente hacer un análisis del artículo 115 constitucional para fortalecer la labor del síndico procurador y reglamentarlo. El artículo 115 no tiene su ley reglamentaria que debería existir para asegurar los criterios nacionales y dictar medidas rumbo a un nuevo ayuntamiento.

- En el estudio de campo observamos que dos síndicos son, como profesionistas, oriundos de nuestra Facultad, uno es licenciado en administración pública y otro en ciencia política. Ellos son un ejemplo del amplio panorama en que los administradores públicos nos podemos desempeñar. Ante el constante adelgazamiento del aparato burocrático federal, los administradores públicos tenemos muchas expectativas a nivel municipal, ahí hacemos falta y hacia ese campo de lo público debemos dirigir nuestras baterías.
- Considero necesario que para evitar mayores impactos en el gasto corriente de los municipios y poder fortalecer presupuestalmente a las sindicaturas, debe disminuirse el número de regidores que no tienen facultades relevantes y que en varios casos no atienden su responsabilidad de tiempo completo y sólo acuden a las sesiones de cabildo para levantar el dedo. Esto puede favorecer una verdadera representación si también se cambian las reglas del juego en la elección de los mismos. No es comprensible que los regidores sean considerados como los representantes directos del pueblo, si a veces no representan mas que intereses muy cerrados.
- Asimismo, es urgente que las legislaturas de los estados, trabajen en relación con la ampliación del periodo, emulando al Estado de Coahuila que a partir del 2005 ha dispuesto que los ayuntamientos durarán en su ejercicio cuatro años. Con esa decisión sin duda se amplían las posibilidades de una mejor gestión municipal. Los síndicos entrevistados señalaron que tres años no son suficientes, pues en el primero aprenden, en el segundo trabajan y en el tercero se preparan para salir.

## **A N E X O S**

- 1.-** Población nacional y por entidad federativa en orden descendente 2005.
- 2.-** Población total y su relación por género y porcentaje.
- 3.-** Índice y grado de marginación por entidad federativa, 2000.
- 4.-** Índice y desarrollo humano para México por entidad Federativa.
- 5.-** Integración de las zonas metropolitanas del Valle de México y del Valle de Toluca.
- 6.-** Creación de nuevos municipios en México 1990-2005.
- 7.-** De los ordenamientos municipales estatales.

**POBLACION NACIONAL Y POR ENTIDAD FEDERATIVA EN  
ORDEN DESCENDENTE 2005**

	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>103 088 021</b>	<b>100.0</b>
15 México	14 160 736	13.7
09 Distrito Federal	8 669 594	8.4
30 Veracruz de Ignacio de la Llave	7 080 731	6.9
14 Jalisco	6 652 232	6.5
21 Puebla	5 391 484	5.2
11 Guanajuato	4 892 677	4.8
07 Chiapas	4 255 790	4.1
19 Nuevo León	4 164 268	4.0
16 Michoacán de Ocampo	3 988 295	3.9
20 Oaxaca	3 521 715	3.4
08 Chihuahua	3 238 291	3.1
12 Guerrero	3 116 453	3.0
28 Tamaulipas	3 020 225	2.9
02 Baja California	2 842 199	2.8
25 Sinaloa	2 609 976	2.5
05 Coahuila de Zaragoza	2 474 692	2.4
24 San Luís Potosí	2 412 196	2.3
26 Sonora	2 384 251	2.3
13 Hidalgo	2 333 747	2.3
27 Tabasco	2 012 902	2.0
31 Yucatán	1 802 578	1.8
17 Morelos	1 605 375	1.6
22 Querétaro Arteaga	1 592 753	1.6
10 Durango	1 488 778	1.4
32 Zacatecas	1 357 318	1.3
23 Quintana Roo	1 134 209	1.1
29 Tlaxcala	1 060 640	1.0
01 Aguascalientes	1 050 873	1.0
18 Nayarit	942 589	0.9
04 Campeche	751 413	0.7
06 Colima	562 277	0.6
03 Baja California Sur	516 764	0.5

Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005, Resultados Preliminares, INEGI, 2006.

## Anexo 2

### POBLACION TOTAL Y SU RELACION POR GENERO Y PORTENTAJE

	Total	Hombres	Mujeres	%
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>103 088 021</b>	<b>50 124 361</b>	<b>52 963 660</b>	<b>94.6</b>
01 Aguascalientes	1 050 873	507 736	543 137	93.5
02 Baja California	2 842 199	1 431 818	1 410 381	101.5
03 Baja California Sur	516 764	264 477	252 287	104.8
04 Campeche	751 413	371 769	379 644	97.9
05 Coahuila de Zaragoza	2 474 692	1 226 765	1 247 927	98.3
06 Colima	562 277	276 987	285 290	97.1
07 Chiapas	4 255 790	2 088 530	2 167 260	96.4
08 Chihuahua	3 238 291	1 607 685	1 630 606	98.6
09 Distrito Federal	8 669 594	4 140 510	4 529 084	91.4
10 Durango	1 488 778	728 431	760 347	95.8
11 Guanajuato	4 892 677	2 327 477	2 565 200	90.7
12 Guerrero	3 116 453	1 498 511	1 617 942	92.6
13 Hidalgo	2 333 747	1 118 343	1 215 404	92.0
14 Jalisco	6 652 232	3 227 290	3 424 942	94.2
15 México	14 160 736	6 896 441	7 264 295	94.9
16 Michoacán de Ocampo	3 988 295	1 900 215	2 088 080	91.0
17 Morelos	1 605 375	770 060	835 315	92.2
18 Nayarit	942 589	465 977	476 612	97.8
19 Nuevo León	4 164 268	2 072 921	2 091 347	99.1
20 Oaxaca	3 521 715	1 680 169	1 841 546	91.2
21 Puebla	5 391 484	2 579 046	2 812 438	91.7
22 Querétaro Arteaga	1 592 753	769 401	823 352	93.4
23 Quintana Roo	1 134 209	575 842	558 367	103.1
24 San Luis Potosí	2 412 196	1 167 655	1 244 541	93.8
25 Sinaloa	2 609 976	1 295 572	1 314 404	98.6
26 Sonora	2 384 251	1 194 042	1 190 209	100.3
27 Tabasco	2 012 902	988 717	1 024 185	96.5
28 Tamaulipas	3 020 225	1 491 440	1 528 785	97.6
29 Tlaxcala	1 060 640	513 456	547 184	93.8
30 Veracruz	7 080 731	3 405 238	3 675 493	92.6
31 Yucatán	1 802 578	887 555	915 023	97.0
32 Zacatecas	1 357 318	654 285	703 033	93.1

Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005. Resultados Preliminares. INEGI, 2006.

## Anexo 3

### INDICE Y GRADO DE MARGINACION POR ENTIDAD FEDERATIVAS, 2000

Entidad Federativa	Índice	Grado Nacional	Lugar
Chiapas	2.2507	Muy alto	1
Guerrero	2.1178	Muy alto	2
Oaxaca	2.0787	Muy alto	3
Veracruz – Llave	1.2776	Muy alto	4
Hidalgo	0.8770	Muy Alto	5
San Luís Potosí	0.7211	Alto	6
Puebla	0.7205	Alto	7
Campeche	0.7017	Alto	8
Tabasco	0.5554	Alto	9
Michoacán de Ocampo	0.4491	Alto	10
Yucatán	0.3813	Alto	11
Zacatecas	0.2584	Alto	12
Guanajuato	0.0797	Alto	13
Nayarit	0.0581	Alto	14
Sinaloa	-0.0996	Medio	15
Qurétaro de Arteaga	-0.1073	Medio	16
Durango	-0.1139	Medio	17
Tlaxcala	-0.1849	Medio	18
Morelos	-0.3557	Medio	19
Quintana Roo	-0.3592	Medio	20
México	-0.6046	Bajo	21
Colima	-0.5871	Bajo	22
Tamaulipas	-0.5905	Bajo	23
Sonora	-0.7559	Bajo	24
Jalisco	-0.7608	Bajo	25
Chihuahua	-0.7801	Bajo	26
Baja California Sur	-0.8017	Bajo	27
Aguascalientes	-0.9734	Bajo	28
Coahuila de Zaragoza	-1.2020	Muy bajo	29
Baja California	-1.2586	Muy bajo	30
Nuevo León	-1.3926	Muy bajo	31
Distrito Federal	-1.5294	Muy Bajo	32

**Fuente:** CONAPO con información del INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Respecto de la composición del índice de marginación, se compone de las siguientes variable en porcentaje: población analfabeta de 15 años o más, población sin primaria completa de 15 años o más, ocupantes de viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, ocupantes en vivienda sin agua entubada, viviendas con algún nivel de hacinamiento, ocupantes en viviendas con piso de tierra, población en localidades con menos de 5,000 habitantes, población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.

## Anexo 4

### INDICE DE DESARROLLO HUMANO PARA MEXICO POR ENTIDAD FEDERATIVA

POSICIÓN ENTIDAD SEGÚN IDH	IDH	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO
1 DISTRITO FEDERAL	0.8830	0.8476	0.8997	0.9018
2 NUEVO LEÓN	0.8451	0.8427	0.8577	0.8349
3 COAHUILA	0.8284	0.8403	0.8582	0.7866
4 BAJA CALIFORNIA SUR	0.8269	0.8369	0.8658	0.7779
5 AGUASCALIENTES	0.8246	0.8384	0.8573	0.7780
6 QUINTANA ROO	0.8238	0.8317	0.8241	0.8156
7 BAJA CALIFORNIA	0.8233	0.8482	0.8484	0.7734
8 CHIHUAHUA	0.8224	0.8416	0.8410	0.7847
9 CAMPECHE	0.8189	0.8173	0.8075	0.8320
10 SONORA	0.8163	0.8377	0.8521	0.7472
12 QUERÉTARO	0.8015	0.8273	0.8154	0.7617
13 JALISCO	0.8007	0.8360	0.8319	0.7344
14 COLIMA	0.8001	0.8347	0.8325	0.7331
15 DURANGO	0.7910	0.8255	0.8404	0.7071
16 MORELOS	0.7856	0.8313	0.8187	0.7066
17 SINALOA	0.7800	0.8281	0.8294	0.6825
18 ESTADO DE MÉXICO	0.7789	0.8350	0.8236	0.6780
19 YUCATÁN	0.7778	0.8181	0.8108	0.7044
20 SAN LUIS POTOSÍ	0.7694	0.8184	0.8099	0.6798
21 TABASCO	0.7684	0.8175	0.8292	0.6586
22 GUANAJUATO	0.7662	0.8248	0.7901	0.6836
23 NAYARIT	0.7652	0.8257	0.8200	0.6500
24 TLAXCALA	0.7641	0.8282	0.8312	0.6330
25 PUEBLA	0.7598	0.8181	0.7855	0.6758
26 ZACATECAS	0.7563	0.8198	0.8183	0.6307
27 HIDALGO	0.7515	0.8133	0.7991	0.6422
28 VERACRUZ	0.7457	0.8118	0.7819	0.6434
29 MICHOACÁN	0.7422	0.8210	0.7787	0.6268
30 GUERRERO	0.7296	0.8031	0.7473	0.6384
31 OAXACA	0.7164	0.8026	0.7491	0.5976
32 CHIAPAS	0.7076	0.7990	0.7372	0.5868
<b>NACIONAL</b>	<b>0.7937</b>	<b>0.8270</b>	<b>0.8190</b>	<b>0.7352</b>

Fuente: Cuadro A1 del apéndice estadístico del Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2004.

Nota: El IDH para México y sus entidades federativas fue calculado a partir de datos oficiales del año 2002.

**INTEGRACION DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DEL VALLE DE MEXICO Y DEL VALLE DE TOLUCA**

<b>ZONA /ENTIDAD</b>	<b>MUNICIPIOS Y DELEGACIONES</b>
<p><b>Valle de México</b> *México</p> <p>*Hidalgo</p> <p>* Distrito Federal</p> <p><b>Valle de Toluca</b> *México</p>	<p>- Acolman, Atenco, Ccoacalco, Atizapan de Zaragoza, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chicoloapan, Chalco, Chiautla, Choconcuac, Chimalhuacán, Huixquilucan, Ecatepec, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nezahualcoyotl, Nicolás Romero, Nextlalpan, La Paz, Tlalnepantla, Tecamac, Teoloyucan, Tezoyuca, Texcoco, Tepozotlan, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad y Zumpango.</p> <p>- Tizayuca.</p> <p>- Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztacalco, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Venustiano Carranza, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimlco.</p> <p>- Toluca, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Zinacantepec y Xonacatlán.</p>

**Fuente:** Las metrópolis mexicanas, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Social, INEGI, H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.

## Anexo 6

### CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS EN MEXICO 1990-2005

ESTADO	NUEVO MUNICIPIO	FECHA DECRETO	MUNICIPIOS DE ORIGEN	Num. MPIO.
Campeche	Escárcega	19 de julio de 1990	El Carmen	2,387
Aguascalientes.	El Llano	1 de enero de 1991	Aguascalientes	2,388
Aguascalientes.	San Francisco de los Romo	1 de enero de 1991	Aguascalientes	2,389
Baja California Sur	Loreto	22 de agosto de 1992	Comondú	2,390
Guerrero	Acatepec	24 de marzo de 1993	Zapotitlán Tablas	2,391
Quintana Roo	Solidaridad Playa del Carmen	28 de julio de 1993	Cozumel	2,392
México	Valle de Chalco Solidaridad	9 de noviembre de 1994	Chalco, Ixtapaluca, La Paz, Chicoloapan	2,393
San Luís Potosí	El Naranjo de Carlos Sarabia	2 de diciembre de 1994	Ciudad del Maíz	2,394
San Luís Potosí	Matlapa	2 de diciembre de 1994	Tamazunchale	2,395
Baja California	Playas de Rosarito	21 de julio de 1995	Tijuana	2,396
Tlaxcala	Santa Apolonia Teacalco	9 de agosto de 1995	Nativitas	2,397
Tlaxcala	Santa Cruz Quilehtla	12 de agosto de 1995	Acuamanala de Miguel Hidalgo	2,398
Tlaxcala	San Juan Huactzinco	12 de agosto de 1995	Tepeyanco	2,399
Tlaxcala	Santa Catarina Ayometla	16 de agosto de 1995	Zacatelco	2,400
Tlaxcala	Santa Isabel Xiloxotla	16 de agosto de 1995	Tepeyanco	2,401
Tlaxcala	San José Teacalco	19 de agosto de 1995	Tzompantepec	2,402
Tlaxcala	San Francisco Tetlanohcan	19 de agosto de 1995	Chiautempan	2,403
Tlaxcala	La Magdalena Tlaltelulco	19 de agosto de 1995	Chiautempan	2,404
Tlaxcala	San Damián Texoloc	27 de septiembre de 1995	Tetlatlahuca	2,405



Tlaxcala	Emiliano Zapata	27 de septiembre de 1995	Terrenote	2,406
Tlaxcala	Lázaro Cárdenas	27 de septiembre de 1995	Terrenote	2,407
Tlaxcala	San Jerónimo acualpan	27 de septiembre de 1995	Tetlatlahuca	2,408
Tlaxcala	San Lucas Tecopilco	1 de octubre de 1995	Xaltocan	2,409
Tlaxcala	Santa Ana Nopalucan	1 de octubre de 1995	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	2,410
Tlaxcala	San Lorenzo Axocomanitla	1 de octubre de 1995	Zacatelco	2,411
Tlaxcala	Benito Juárez	8 de octubre de 1995	Lázaro Cárdenas	2,412
Veracruz	Carlos A. Carrillo	1 de diciembre de 1996	Cosamaloapan	2,413
Sonora	Benito Juárez	27 de diciembre de 1996	Etchojoa	2,414
Sonora	San Ignacio Río Muerto	27 de diciembre de 1996	Guaymas	2,415
Campeche	Calakmul	1 de enero de 1997	Champotón, Hopelchén	2,416
Veracruz	Uxpanapa	31 de enero de 1997	Minatitlán, Jesús Carranza, Hidalgotitlán, Las Choapas	2,417
Veracruz	Tatahuicapan de Juárez	20 de marzo de 1997	Mecayapan, Sotepapan	2,418
Campeche	Candelaria	17 de junio de 1998	El Carmen	2,419
Chiapas	Aldama	27 de julio de 1999	Chenalhó	2,420
Chiapas	Benemérito de las Américas	27 de julio de 1999	Ocosingo	2,421
Chiapas	Maravilla Tenejapa	27 de julio de 1999	Las Margaritas	2,422
Chiapas	Marqués de Comillas	27 de julio de 1999	Ocosingo	2,423
Chiapas	Montecristo de Guerrero	27 de julio de 1999	Ángel Albino Corzo	2,424
Chiapas	San Andrés Duraznal	27 de julio de 1999	Simojovel	2,425
Chiapas	Santiago El Pinar	27 de julio de 1999	Larráinzar	2,426
Zacatecas	Trancoso	1 de enero del 2000	Guadalupe	2,427
México	Luvianos	1 de enero del 2002	Tejupilco	2,428
México	San José del Rincón	1 de enero del 2002	San Felipe del Progreso	2,429
Guerrero	Marquélia	15 de junio de 2002	Azoyú y Cuajinicuilapa	2,430

Guerrero	Cochoapa el Grande	13 de junio 2003	Metlatonoc	2,431
Guerrero	José Joaquín de Herrera	13 de junio 2003	**por confirmar**	2,432
México	Santa María Tonanitla	25 de julio de 2003	Jaltenco	2,433
Veracruz	San Rafael	15 de diciembre de 2003	Martínez de la Torre	2,434
Veracruz	Santiago Sochiapan	15 de diciembre de 2003	Playa Vicente	2,435
Zacatecas	Santa María de la Paz	1 de enero de 2005	Teúl de González Ortega	2,436
Guerrero	Juchitán	8 de junio de 2005	Azoyú	2,437
Guerrero	Iliatenco	26 de noviembre de 2005	Malinaltepec y San Luís Acatlán	2,438

---

**Fuente:** [http://www.e-local.gob.mx/res/INAFED/INAf\\_Mexico](http://www.e-local.gob.mx/res/INAFED/INAf_Mexico)

**DENOMINACION DE LOS ORDENAMIENTO MUNICIPALES ESTATALES**

<b>ESTADO</b>	<b>LEY MUNICIPAL</b>
1.- Aguascalientes	- Ley Municipal
2.- Baja California	- Ley del Régimen Municipal
3.- Baja California Sur	- Ley Orgánica Municipal
4.- Campeche	- Ley Orgánica de los Municipios
5.- Coahuila de Zaragoza	- Código Municipal
6.- Colima	- Ley del Municipio Libre
7.- Chiapas	- Ley Orgánica Municipal
8.- Chihuahua	- Código Municipal
9.- Durango	- Ley Orgánica del Municipio Libre
10.- Guanajuato	- Ley Orgánica Municipal
11.- Guerrero	- Ley Orgánica del Municipio Libre
12.- Hidalgo	- Ley orgánica municipal
13.- Jalisco	- Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal
14.- México	- Ley Orgánica Municipal
15.- Michoacán de Ocampo	- Ley Orgánica Municipal
16.- Morelos	- Ley Orgánica municipal
17.- Nayarit	- Ley Municipal
18.- Nuevo León	- Ley Orgánica de la administración Pública Municipal
19.- Oaxaca	- Ley Municipal
20.- Puebla	- Ley Orgánica Municipal
21.- Querétaro de Arteaga	- Ley Orgánica Municipal
22.- Quintana Roo	- Ley de los Municipios
23.- San Luís Potosí	- Ley Orgánica del Municipio Libre
24.- Sinaloa	- Ley del Gobierno Municipal
25.- Sonora	- Ley de Gobierno y Administración Municipal
26.- Tabasco	- Ley Orgánica de los Municipios
27.- Tamaulipas	- Código Municipal
28.- Tlaxcala	- Ley Orgánica Municipal
29.- Veracruz-Llave	- Ley Orgánica del Municipio Libre
30.- Yucatán	- Ley Orgánica de los Municipios
31.- Zacatecas	- Ley Orgánica del Municipio

FUENTE: Investigación realizada en base a las leyes municipales de los Estados

## BIBLIOGRAFÍA

- Arreola Ayala, Alvaro, **La sucesión en la gubernatura del Estado de México 1917-1993**, México, El Colegio Mexiquense, A. C. 1995.
- Aguilar Solís, José Angel, **Lo que supe o me consta de Salvador Sánchez Colín**, Toluca, México, 1986.
- Bobbio, Norberto, **Diccionario de política**, Tomo II, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- Carrillo Landeros, **Ramiro, Metodología y administración**, México, Noriega editores, 1989.
- Cole, G: D: H: **La organización política**, México, Fondo de Cultura Económica, Colección popular, 1974.
- Fabila, Alfonso y Fabila, Gilberto, **México ensayo socioeconómico**, Volumen I, 1951.
- Flores Guerrero, Emmanuel, **Agua, contaminación, uso y tenencia de la tierra en la zona metropolitana de la ciudad de México, en Gobierno y Administración Metropolitana**, Revista de administración Pública, México, INAP, No. 83, 1992.
- Fraga, Gabino, **Leyes fundamentales de México**, México, Editorial Porrúa, 1997.
- López Portillo, José, **Génesis y teoría general del Estado moderno**, México, IEPES, Partido Revolucionario Institucional, 1976.
- Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, **Elementos jurídico-históricos del municipio en México**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- Ochoa Campos, Moisés, **La Reforma Municipal**, México, Editorial Porrúa, 1979.
- Quintana Roldán, Carlos F. **Derecho Municipal**, México, Editorial Porrúa, 2000.
- Sandoval Forero, Eduardo Andrés, **Contrastes regionales en el Estado de México, en Cuestión regional, estudios y reflexiones**, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1995.
- Serra Rojas, Andrés, **Derecho administrativo**, Tomo I, México, Editorial Porrúa, S. A. 1977.
- Torrijos Torrijos, Juan, **Origen de los síndicos procuradores e importancia en los municipios del Estado de México**, Toluca, México, Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma del Estado de México 1990.

- Uvalle Berrones, Ricardo, **Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea**, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1997.
- Valencia Carmona, Salvador, **Derecho Municipal**, México, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2001.

## **DOCUMENTOS Y LEYES**

- Acta Constitutiva de la Federación (original) México, Sesquicentenario de la República Federal y Centenario de la restauración del Senado 1824-1974, 1974.
- Bando de Policía y Gobierno de los municipios de la zona oriente del Estado de México.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Comunicado No. 024/06 del INEGI, Aguascalientes, 13 de febrero de 2006.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
- Decreto número 34, Creación del municipio de Luvianos, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, No. 67, 2 de octubre, 2001.
- Diccionario de la Lengua Española, Volumen VI, España, Real Academia de la Lengua, Decimonovena edición, 1970.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado Sopena, Tomo 2, España, Editorial Sopena, S. A. 1979.
- Directrices generales del Programa de Gobierno 1975-1981, México, Gobierno del Estado de México, 1975.
- Estimaciones de población para el 2005, COESPO, basadas en información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.
- La nueva era de la migración, características de migración internacional en México, México, CONAPO, 2004.
- Las Metrópolis mexicanas, México, Secretaría de Gobernación, INEGI, H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.
- Legislación pública estatal, Estado de Coahuila, México, Escuela Libre de Derecho, CONACYT e Instituto Mexicano del Seguro Social, 1884.
- Legislación pública estatal, Estado de Sinaloa, México, Escuela Libre de Derecho, CONACYT e Instituto Mexicano del Seguro Social, 1984.

- Legislación pública estatal, Estado de Tabasco, México, Escuela Libre de Derecho, CONACYT e Instituto Mexicano del Seguro Social, 1984.
- Ley Orgánica de Fiscalización Superior del Estado de México.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Leyes orgánicas municipales de los demás estados de la República.
- Reglamento Interno del Ayuntamiento del municipio de Ozumba.
- Reglamento Interno del Ayuntamiento del municipio de Texcoco.

## **PERIODICOS Y REVISTAS**

- La Jornada, 6 de mayo, 1998.
- La Jornada, 17, 18,19, 20 y 21 de mayo, 1998.
- La Jornada, 7, 10, 15, 18 y 29 de junio, 1998.
- Política digital, número 29, Nexos, abril-mayo, 2006.

## **PAGINAS DE INTERNET**

- [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (Tríptico: información de su entidad federativa. Estado de México)
- [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)
- [www.edomex.gob.mx/newweb](http://www.edomex.gob.mx/newweb)
- [atencion.usuarios@inegi.gob.mx](mailto:atencion.usuarios@inegi.gob.mx)
- [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- <http://www.edomexico.gob.mx/sedemeet/lasecretaria>
- [www.congresosinaloa.gob.mx/eleccionindicoprocurador.htm](http://www.congresosinaloa.gob.mx/eleccionindicoprocurador.htm)
- [www.texcoco.gob.mx/cabildo](http://www.texcoco.gob.mx/cabildo)
- [www.acuerdonacional.org.mx](http://www.acuerdonacional.org.mx)
- [http://www.e-local.gob.mx/res/INAFED/INAF\\_Mexico](http://www.e-local.gob.mx/res/INAFED/INAF_Mexico)