

III. MATERIALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMUNITARIA

La administración pública, viejo objeto, nuevo estudio, es un área de conocimiento indispensable para todo investigador que desee penetrar en la problemática que entraña la acción de todo Estado

Omar Guerrero (1982)

El centro de nuestra investigación está en discernir cómo la acción del gobierno local en México se verifica en las diferentes subdivisiones del municipio, que bien pueden abarcar una comunidad o un conjunto de comunidades locales. Por tanto, en este capítulo se explican los distintos componentes que entrañan la organización, elección y funcionamiento de las autoridades auxiliares municipales como entes territoriales que, a nombre del ayuntamiento, ejecutan acciones y programas en la comunidad de base, dando lugar a un tipo especial de administración pública.

El análisis pretende desentrañar el entramado institucional en que se desenvuelve la vida de esas instituciones, cuyo objeto social está en promover y gestionar mejores condiciones de bienestar para los colectivos que representan, y en procurar el control territorial del municipio por parte del gobierno local, lo cual hacen habitualmente en ambientes adversos a consecuencia de las limitantes institucionales que van desde la falta de estructuras orgánica y ocupacional hasta la carencia de ingresos para atender sus responsabilidades, amén de no tener, en la mayoría de los casos, remuneración por su desempeño público.

3.1 Las autoridades auxiliares municipales en el contexto nacional

Este apartado comprende, primero, un breve análisis del término autoridad y del tipo de facultades que las autoridades auxiliares municipales realizan en términos de la descongestión del gobierno municipal; después, el estudio de las modalidades de su elección y designación, cuyo proceso es de vital importancia en la consecución de los intereses comunitarios y también en la eficacia y eficiencia de la gestión local, y finalmente, lo relativo al tiempo del

cargo que casi siempre corresponde al periodo del ayuntamiento, donde por supuesto, no deja de estar presente la no reelección inmediata.

3.1.1 Conceptualización de autoridad y descongestión del ayuntamiento

El estudio de la acción pública de las autoridades auxiliares municipales en el país, demanda iniciar con un rápido bosquejo teórico del término autoridad y, de esta forma, entrar de lleno a los diferentes componentes que, a nuestro entender, dan vida a esa estructura administrativa fundamental en la pirámide de la organización política del Estado.

Descifrar el concepto autoridad propone entrar al escabroso laberinto del poder, con numerosos intentos y conflictos para conceptualizarlo, tanto de un modo teórico como práctico (Luhmann, 2005). Para evitar ese túnel largo y de mayor debate no propio de esta investigación, en nuestro intento coincidimos con la idea de Gina Zabludovsky; ella estima que “En términos generales el poder ha sido considerado como un concepto más amplio que el de autoridad que se concibe como un caso especial de poder” (Zabludovsky, 1995: 16).

Pensándolo así, la noción de autoridad nos indica que alguien ejerce influencia sobre los demás; es decir, tiene cierto poder de convencimiento que bien puede proceder del *prestigio cognoscitivo* fundado en el conocimiento o en la experiencia: esta persona es autoridad en la materia, sabe lo que habla y dice lo que sabe; o del *prestigio moral* resumido en quien actúa siempre honradamente, hace lo que piensa y sus actos son congruentes con sus principios; o del *prestigio que otorga el poseer una cualidad natural superior o extraordinaria*, reconocible y reconocida por los demás y que suele llamarse carisma, cuya misión del sujeto, habitualmente está al servicio de la comunidad; o también del *principio de investidura o delegación del poder*, en que la autoridad es de gobierno. “Es la que ostenta la confianza, delegación o representación de otros, en orden al gobierno comunitario” (Burgoa, 2007: 137) y es merecedora de obediencia.

Para Weber, en la organización social hay tres tipos de autoridad: la tradicional, la carismática y la legal-racional. La primera “se fundamenta en la idea del poder natural o del mandato divino [...] se reconoce como legítima debido a la historia y a la sucesión. La autoridad carismática se basa en dones

Las autoridades auxiliares municipales

especiales que se consideran únicos y dignos de admiración. Ambas formas de autoridad son menos estables y mucho más débiles que las formas legales-racionales. La autoridad legal-racional es aquella que emana del derecho, el consentimiento y las normas, y es ‘técnicamente superior’. Esta es la forma de autoridad predominante en la sociedad capitalista y la principal razón para el avance de la organización burocrática” (Parsons, 2007: 301).

A este análisis interesa, desde luego, el modelo de la autoridad legal-racional. Las autoridades auxiliares municipales encajan en esta forma de autoridad, aunque a veces el sistema de usos y costumbres predomina si no es que su origen corresponde a formatos híbridos que combinan reglas del derecho público con prácticas y usos propios de las comunidades indígenas.

Al amparo de esa concepción teórica, la autoridad legalmente constituida en cada comunidad o demarcación territorial de los municipios, tiene doble fuente de poder: como recipiendaria de la autoridad política que le delega la voluntad colectiva y como representante de una organización político-administrativa que la inviste de atribuciones.

Y es precisamente en este último aspecto donde es posible encuadrar los tres niveles de descongestión del gobierno local: desconcentración, delegación y descentralización.

Desde el punto de vista de la desconcentración que en el *Diccionario de política y administración pública* del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública (1978: 349), se define como “la competencia decisoria, que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio [...]; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central que les transfirió dicha decisión”, sólo la legislación municipal de los estados de Chiapas, Nayarit y Tlaxcala alude a dicho término en la tipificación jurídica de esas autoridades. En Chiapas la ley determina a los agentes y subagentes, órganos desconcentrados; en Nayarit, a las delegaciones y jueces auxiliares municipales como instancias desconcentradas; y en Tlaxcala a las presidencias de comunidad como órganos desconcentrados de la administración pública municipal, mientras que a los delegados les atribuye, sin más, la calidad de autoridades auxiliares.

Dentro del ámbito de la delegación, que supone un proceso de transferencia decisoria más avanzado que la desconcentración, una “autoridad política investida de ciertos poderes transfiere el ejercicio de los mismos en su totalidad o en parte, a otra autoridad. [Y] los poderes del delegado son precisamente aquellos que pertenecían al delegante, y los actos realizados en virtud de la delegación tienen la misma naturaleza jurídica que si los hubiera realizado el propio delegado” (*Ibíd*: 386), existe el mayor número de casos.

Casi el setenta y uno por ciento de los estados, contempla en sus ordenamientos jurídicos de carácter municipal el concepto delegación, siendo entonces el medio preferido por las legislaturas para comprender el cúmulo de facultades y obligaciones que dichas autoridades tienen asignadas en la legislación correspondiente.

Las leyes municipales de 22 estados contienen la denominación de delegado y algunas menos la de subdelegado, aunque también consideran otros nombres en la representación del ayuntamiento en centros urbanos o para cubrir todas las posibilidades de cada municipio.

En los municipios de los estados de Aguascalientes, México, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas existen, además de los anteriores, los jefes de sector y jefes de manzana para la administración de los diferentes colectivos de las ciudades; en cuanto al estado de Coahuila las delegaciones podrán ser urbanas, semiurbanas y rurales, según las características propias de cada municipio; en Morelos los delegados se designan en las cabeceras municipales con más de veinte mil habitantes, y en el estado de Campeche expresamente se dice que las autoridades auxiliares son delegados de los ayuntamientos.

Por otra parte, en los municipios de los estados de Guerrero y Sonora el comisario está por arriba del delegado, en los de Quintana Roo lo está el alcalde, en los de Zacatecas el concejo congregacional y en los de Tlaxcala el presidente de comunidad, mientras que en Jalisco y Nayarit la relación se da a la inversa, el delegado es la autoridad superior respecto de otras figuras.

Tratándose de la descentralización, las alcaldías en que se auxilian los ayuntamientos de los municipios del estado de Quintana Roo, único caso en el país, se conciben jurídicamente como “órganos descentralizados, auxiliares

Las autoridades auxiliares municipales

de la Administración Pública Municipal” y no del gobierno local del que dependen directamente, es decir, la descentralización aludida no es política sino de carácter administrativo. Es preciso resaltar que “La descentralización, involucra un traslado horizontal y no vertical [de competencias], el cual, por lo demás, no es temporal sino definitivo y genera el ejercicio autónomo de la atribución respectiva por parte de la institución o autoridad que pasa a ser titular de la misma” (Chávez, 2008: 277), condición teórica no dada en la organización y funcionamiento de las alcaldías aunque tampoco dejan de ser una forma interesante de gestión municipal con atribuciones descentralizadas.

En este marco institucional divergente y heterogéneo que el Estado ha creado a través de las legislaturas locales, en la esfera de su autonomía, las autoridades auxiliares municipales pueden concebirse como instituciones público-sociales de carácter territorial y esa particularidad no es una situación derivada de la visión y de los arreglos formales de cada legislatura sino también de la práctica de su doble carácter representativo:

- a) Representan a la comunidad o circunscripción territorial en que se divide el municipio y son gestores del bienestar de la colectividad, y
- b) Representan territorialmente al ayuntamiento y son partícipes en el ejercicio del poder local, aunque tal condición no se haga explícita en el sistema jurídico correspondiente.

Ese doble valor determina las características de su poder de dirección e influye en el cumplimiento de sus funciones, sobre todo cuando la comunidad está empeñada en avanzar en la búsqueda de su bienestar y para lograrlo elige a los mejores prospectos. Las autoridades auxiliares municipales entonces, ejercen poder al interior de la comunidad y también lo reflejan hacia el exterior en cuanto son gestoras de soluciones a problemas comunitarios y pro ejecutoras de políticas para el desarrollo.

3.1.2 Modalidades en la elección y/o designación de autoridades

La recurrencia a denominar al municipio “cuna de la democracia”⁵⁰ no es una cuestión subjetiva en la apreciación de los analistas, es una realidad diaria

⁵⁰ Hans Kelsen, en su obra *Teoría General del Estado*, manifiesta que “Los municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en el que la administración local se hallaba organizada sobre bases estrictamente autocráticas; es decir en el gobierno de una sola persona”, p. 294.

de participación ciudadana en los diferentes roles de la vida municipal. En ese contexto, las autoridades auxiliares municipales provienen de la voluntad general más que del autoritarismo que, en ocasiones, las mismas reglas del juego propician.⁵¹ De su elección democrática depende la legitimidad de su representación colectiva, de lo contrario es dable la desconexión entre gobierno local y comunidad y, por ende, su papel puede configurarse en un obstáculo en las interacciones Estado y sociedad.

En la exploración encontramos tres modalidades que le dan sentido a la existencia de esas autoridades. Su análisis nos brinda la oportunidad de conocer los mecanismos electivos prevalecientes y las disposiciones legales que a veces parecieran contradecir el juicio democrático comunitario. Estas modalidades son:

- a) Por convocatoria lanzada por el ayuntamiento en tiempo y forma;
- b) Por designación o nombramiento del ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, y
- c) Por intervención del Instituto Estatal Electoral.

El medio imperante es la elección por convocatoria. El ayuntamiento expide, dentro del periodo establecido por la ley de la materia, la convocatoria abierta a la ciudadanía y, sin embargo, comúnmente cerrada a la participación de los partidos políticos.⁵² Un ejemplo de esta disposición fue la poco concurrida elección de los 1,700 comités ciudadanos y 40 consejos de los pueblos originarios del Distrito Federal, proceso electivo celebrado el 24 de octubre de 2010 después de varios años de no hacerlo.

⁵¹ El artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro establece la posibilidad de que el ayuntamiento nombre de manera directa, a propuesta del presidente municipal, a los delegados y subdelegados municipales; lo mismo hace la Ley Orgánica Municipal del Estado de México para con los jefes de sector o de sección y de manzana y la Ley en Michoacán con el nombramiento de los jefes de manzana.

⁵² En el artículo 7 del Reglamento para la elección de Autoridades Auxiliares del municipio de Villa Álvarez del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial del gobierno estatal señala: “Por ser autoridades auxiliares que representan a los ayuntamientos democráticamente electos, no podrán proponer candidatos los partidos políticos, grupos políticos y organizaciones de cualquier tipo”, http://www.villadealvarez.gob.mx/documentos/Archivos/vdea_reg27.pdf, consulta del 15 de agosto de 2010.

La convocatoria respectiva, excluyó la participación de los partidos políticos en la elección, quizás en base a lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana:

Estarán impedidos para ser representantes ante la Dirección Distrital los servidores públicos de cualquier poder y nivel de gobierno, ya sea del ámbito local o federal, así como los dirigentes y militantes de cualquier partido político.

La decisión recurrente de excluir a los partidos políticos en tales elecciones, supone evitar fisuras en el tejido social de las comunidades locales, quitarle ataduras ideológicas o partidistas a quienes han de ser elegidos para garantizar su desempeño cotidiano en términos de eficacia y así darle fluidez a las relaciones de la autoridad comunitaria con el ayuntamiento, lo cual puede redundar favorablemente en la convivencia ciudadana y en la prosperidad de éstas, porque se entrelazan los esfuerzos públicos con los intereses sociales en la implementación de políticas públicas.

Desde luego que los aspirantes a esos cargos público-sociales deben cumplir los requisitos legales correspondientes, desde los básicos que en general establece la ley como ser mayor de edad, vecino del lugar, tener una forma honesta de vida o gozar de buena reputación y estar empadronado, hasta los candados propuestos por el presidente municipal y aprobados por el cuerpo colegiado: saber leer y escribir, obtener un “x” porcentaje de firmas de ciudadanos para su registro, presentar carta de antecedentes no penales reciente, *currículum vitae*, entre otros muchos que incluso atentan contra los derechos políticos y civiles de los ciudadanos.⁵³

⁵³ La convocatoria del ayuntamiento de Jonacatepec, Estado de Morelos estableció los requisitos para la elección de agentes municipales del 10 de enero de 2010: “solicitud de registro en el formato expedido por la Junta Electoral Municipal; declaración bajo protesta de decir verdad que cumple los requisitos de elegibilidad y aceptación de la candidatura debidamente firmada por el candidato, en el formato expedido por la Junta Electoral Municipal; copia certificada del acta de nacimiento, copia de la credencial de elector; constancia de residencia reciente expedida por el H. Ayuntamiento; tres fotografías recientes tamaño infantil; *currículum vitae*; saber leer y escribir; tener disposición y tiempo suficiente para cumplir las responsabilidades adquiridas; firmar carta de civilidad política; y constancia de antecedentes no penales expedida por la Procuraduría General de Justicia del Estado”, <http://www.jonacatepec.gob.mx/GacetitasWeb/ano1no3.pdf>, consulta del 15 de agosto de 2010.

El **Cuadro 3.1** muestra los términos contenidos en la legislación de dieciséis estados para elegir por convocatoria a ciertos “representantes populares”, en términos de democracia directa. Al respecto, se mencionan los cuatro conceptos que normalmente se utilizan en la jerga jurídica para indicar el tipo de proceso que se lleva a cabo en la elección correspondiente, entre los cuales no hay diferencias, la idea es la misma, obtener autoridades democráticas con legitimidad suficiente para hacer su trabajo a favor de la comunidad o conjunto de comunidades locales según sea el caso y así evitarle problemas al gobierno local y a la administración pública municipal.

CUADRO 3.1.
ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES POR CONVOCATORIA

ESTADO	CONVOCATORIA			
	ELECCIÓN DIRECTA	PLEBISCITO	CONSULTA POPULAR	ELECCIÓN VECINAL
Campeche				Comisarios
Colima				Comisarios y Juntas Municipales
Chihuahua	Juntas Municipales	Comisarios		
Durango	Juntas, Jefaturas de Cuartel y de Manzana			
Guerrero				Comisarios
Hidalgo				Delegados y Subdelegados
México	Delegados y Subdelegados			
Michoacán		Jefes de Tenencia y Encargados del Orden		
Morelos	Delegados y Jueces Auxiliares		Ayudantes	
Nayarit				
Oaxaca				Agentes y Subagentes

Las autoridades auxiliares municipales

Quintana Roo				Miembros de la Alcaldía
Sinaloa*		Síndicos y Comisarios		Síndicos y Comisarios
Tabasco	Delegados y Subdelegados			
Yucatán	Delegados, Comisarios, Subcomisarios y Jefes de Manzana			
Zacatecas				Congregaciones

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y códigos municipales.

*Por plebiscito cuando las agencias y comisarías rebasen los siete mil habitantes y cuando tengan menos de esa cantidad se hará por asamblea general.

Otro recurso legal que la autoridad municipal tiene a su alcance, es la facultad de designar o nombrar a sus autoridades auxiliares, cuyo precepto es posible interpretarlo de dos formas: vía directa, sin el consenso de la ciudadanía con los riesgos políticos que ello implica o vía indirecta mediante procedimientos de consulta popular como lo indica el buen juicio o el sentido común en estos tiempos.

En el **Cuadro 3.2** se observan cuatro modalidades que sugiere la ley y que posibilitan espacios a la imposición.⁵⁴ En la práctica es normal observar que los presidentes municipales, por acuerdo de cabildo, convoquen a la ciudadanía para que esta elija a sus autoridades o, cuando menos, solicita la propuesta de la terna que, con las preferencias de quien gobierna, se analiza y aprueba siguiendo las formalidades respectivas.

La autoridad auxiliar, con el capital político de su legitimidad tiene el poder para exigirle al presidente municipal servicios públicos que, de otra forma, tal vez no estaría dispuesto a proporcionar, presión que influye en la agenda de políticas y en el destino de los recursos disponibles. Su poder también se manifiesta al interior de la comunidad en la organización y dirección de

⁵⁴ “Sesenta delegados municipales se presentaron este lunes ante el alcalde Raúl Tovar Tavera como Coordinadora independiente y desconocen a los Jefes de Sector de Delegados que nombró el propio primer edil, debido a que no funcionan”, <http://www.guerreroaldia.com/2009/09/14/surge-coordinadora-independiente-de-delegados-municipales-en-igualta/>, consulta del 15 de agosto de 2010.

la participación ciudadana o en la búsqueda de apoyos de otras instancias gubernamentales.

CUADRO 3.2. PROCEDIMIENTOS EN LA DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES AUXILIARES

PROCESO	ESTADOS
Designación con base a procedimientos establecidos por el ayuntamiento.	Aguascalientes, Colima y Jalisco.
Designación por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.	Guanajuato (el presidente municipal puede optar por realizar una consulta pública previa); Guerrero (delegados); Morelos (nombramiento de delegados); Querétaro (o por elección directa si así lo acuerda el ayuntamiento); Quintana Roo (delegados y subdelegados designados por el presidente municipal o electos); San Luis Potosí, Tabasco (jefes de sector y de sección), y Veracruz (jefes de manzana).
Nombramiento por el ayuntamiento en sesión de cabildo.	Chiapas (Agentes y subagentes) y México (Jefes de sector o de sección y de manzana), y Michoacán (jefes de manzana).
Nombramiento en base a un proceso de participación ciudadana.	Sonora (comisarios y delegados) y Tamaulipas (delegados fuera de la cabecera municipal).

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes municipales de los estados.

Así, “cuando la comunidad participa junto al gobierno, el municipio adquiere una identidad más fuerte, es en sí mismo un actor colectivo que está en mejores condiciones de negociar frente a otras instancias del gobierno federal o estatal, para obtener recursos que le permitan atender las demandas de su comunidad” (Zicardi, 1996: 19).

La elección democrática de estas autoridades, se abona sustancialmente con las formas en que puede intervenir el órgano electoral estatal en los comicios. Si bien es cierto que en la legislación de seis estados, relacionados en el **Cuadro 3.3**, se establecen los criterios para darle certidumbre y legitimidad al proceso electivo, también es cierto que son avances significativos que las legislaturas de los demás estados no deben soslayar, principalmente los formatos utilizados en los estados de Campeche, Chiapas y Tlaxcala. En las

dos primeras la Constitución Política mandata la responsabilidad directa del instituto electoral local en el proceso.

Con la intervención del órgano electoral en el proceso de elección de las autoridades señaladas en el cuadro, se suponen mayores dificultades para la injerencia de la autoridad municipal. En los estados de Campeche, Chiapas y Tlaxcala puede minimizarse pero tal vez no se elimina y en los otros tres estados se inhibe pero está latente. Al dejar libres los caminos a la voluntad ciudadana, el ayuntamiento y principalmente el presidente municipal con la estructura administrativa que tiene a su mando, tendrán que avenirse a los resultados de la elección y habrán de trabajar coordinadamente con las autoridades auxiliares electas.

En este escenario de pluralidad, la comunicación real entre actores es determinante para lograr la conjunción de esfuerzos en la búsqueda del bienestar general; de su convivencia democrática civilizada, dependerá avanzar en la construcción del desarrollo local. Es sabido que en la práctica del poder surgen preferencias en la atención y en el apoyo del gobernante hacia las autoridades y hacia la población, influye en sus decisiones el hecho de ser o no del mismo partido político o de sus conveniencias grupales, actitud de elección racional que afecta la vida comunitaria y en consecuencia al municipio en su conjunto.

CUADRO 3.3.

ELECCIÓN DE AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES CON INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

ESTADO	AUTORIDAD AUXILIAR	PROCESO
Campeche	Juntas Municipales	Por mandato constitucional se eligen el primer domingo de julio de cada tres años al mismo tiempo que los ayuntamientos, por sufragio universal, libre, secreto y directo, en los términos que disponga la legislación electoral.*
Chiapas	Delegados Municipales	La elección de estos órganos auxiliares de los ayuntamientos, según la Ley Orgánica Municipal estará a cargo del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.**

<p>Tlaxcala</p>	<p>Presidentes de Comunidad</p>	<p>Por mandato constitucional se eligen por los principios de mayoría relativa y sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años, el mismo día que los ayuntamientos,^{***} respetándose los usos y costumbres de las comunidades.</p>
<p>Puebla</p>	<p>Juntas Auxiliares</p>	<p>La elección corresponde a los ayuntamientos y éstos pueden convenir el apoyo del Instituto Estatal Electoral, sujetándose a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, que rigen la función electoral.^{****}</p>
<p>Querétaro</p>	<p>Delegados y Subdelegados</p>	<p>La elección corresponde a los ayuntamientos y éstos pueden acordar el apoyo del Instituto Electoral del Estado, sujetándose a los principios rectores de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.^{*****}</p>
<p>Quintana Roo</p>	<p>Alcaldías y Delegados</p>	<p>La elección corresponde a los ayuntamientos mediante un Comité Electoral integrado con servidores públicos de elección popular o bien podrán convenir la coadyuvancia del Instituto Electoral del Estado en la organización de las asambleas.</p>

* Fracción IV del artículo 102 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.
 ** Párrafo cinco del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal.
 *** Artículo 413 de dicho Código Estatal Electoral del Estado de Tlaxcala.
 **** Artículo 226 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.
 ***** Artículo 20 de la Ley Estatal Electoral del Estado de Querétaro (sic).

Fuente: Elaboración propia con base en ordenamientos constitucionales, leyes municipales y leyes y códigos electorales estatales.

A diferencia de las elecciones por convocatoria y por designación, el proceso con la intervención de la institución electoral estatal da mayor certeza y legalidad a los resultados, amén de que contribuye decididamente a la vida democrática local. La acción de la sociedad civil por democratizar los procesos electivos es un acicate para cualquier autoridad, que indudablemente se ve forzada a abrir mayores espacios a la voluntad ciudadana. De este modo encontramos que los ayuntamientos atinadamente dan preferencia a la elección vecinal, aunque en el sistema de usos y costumbres la designación es una regla que ha trascendido los tiempos.

Las noticias que a veces aparecen en los medios de comunicación sobre conflictos derivados de la elección de autoridades auxiliares municipales son, entre otras causas, por las prácticas intervencionistas del presidente municipal o de sus operadores políticos, cuyos afanes se despliegan en busca de los colaboradores comunitarios con el mismo color político, ya que constituyen cuotas de poder territorial y medios de promoción del partido gobernante.

Quizás a ello obedecen las iniciativas de reforma a las leyes municipales para que intervenga la autoridad electoral en los procesos electivos. En los estados de Sonora, México⁵⁵ y Yucatán, entre algunos más, los diputados locales han hecho propuestas al respecto que, por ahora, forman parte del arcón de los recuerdos.

3.1.3 Periodo del cargo y la no reelección inmediata

Dos elementos más, necesarios de analizar en esta parte central de la investigación, son la vigencia del cargo y su posible reelección inmediata. El periodo prevaleciente del cargo de estos actores públicos es de tres años o de cuatro en los casos de Coahuila, Hidalgo y Veracruz; es decir, corresponde al mismo ciclo de los ayuntamientos aunque no necesariamente entren y salgan en la misma fecha.

Pero en los estados de Guerrero e Hidalgo es menor este tiempo, por las disposiciones jurídicas vigentes, y en Oaxaca por los usos y costumbres. En el primero, la cuestión es *sui generis*; a partir del segundo año se genera un rol en los puestos, según lo dispone el artículo 199 de la Ley Orgánica del Municipio Libre:

La administración de las Comisarías estará a cargo de un comisario propietario, de un comisario suplente y de dos comisarios vocales.

El primer año actuará la planilla completa, el segundo año cesará en sus funciones el Comisario, y asumirá ese carácter el Primer Comisario Vocal, pasando el suplente a fungir como Segundo Comisario Vocal, y éste a Primer Comisario Vocal. El tercer año, el segundo comisario vocal (*sic*) actuará como Comisario, y el suplente como Primer Comisario Vocal.

⁵⁵ En iniciativa de decreto para reformar la Constitución Política del Estado de Sonora y la Ley de Gobierno y Administración Municipal de octubre de 2007, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, se pronunció por la elección democrática de los comisarios y delegados, <http://www.congresoson.gob.mx/InfoPublica/Juridico/XVI/Diputados/Folio-1151-58.pdf>. Así mismo, en comunicado de prensa 1401 del 9 de julio de 2008 del Poder Legislativo del Estado de México, se hizo saber que la iniciativa de decreto por el que se reformarían disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, “pretende facultar al IEEM para la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de las autoridades auxiliares municipales mediante la celebración de convenio con los ayuntamientos mexiquenses, siempre y cuando el municipio realice el pago correspondiente a la autoridad electoral, <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>, consultas del 25 de agosto de 2010.

En el estado de Hidalgo, los delegados y subdelegados duran en su encargo un año con posibilidades de ser ratificados por un año más. Esta constante rotación de la autoridad desfavorece una administración comunitaria eficaz. Al no continuar la persona o personas electas en el cargo, se pierde el capital humano de quienes han adquirido un cierto aprendizaje en el servicio y se afectan las expectativas de la comunidad y el engranaje de la gestión municipal.

Los cambios continuos pueden ser favorables cuando la autoridad auxiliar muestra negligencia y los pobladores desean progresar; pero de no ser así, el cansancio de los ciudadanos en elecciones anuales es una realidad y el desaire se vuelve una tradición en la vida comunitaria.

La disposición contenida en el artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal de dicho estado es determinante y deben sopesarla los actores políticos locales:

Los Delegados y Subdelegados, serán electos por los vecinos de la localidad en el primer mes de cada año, durarán en su encargo un año y podrán ser removidos por causa justificada, a consideración de los vecinos de la comunidad. El nombramiento y remoción de Delegados y Subdelegados, se ajustará a lo previsto por las disposiciones legales vigentes y pueden ser ratificados por una sola vez.

Por cuanto se refiere al estado de Oaxaca, en el veintiuno por ciento de los 418 municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, las autoridades municipales y las comunitarias duran menos de tres años. Esta situación tampoco es efectiva para el desarrollo de las comunidades indígenas enclaustradas en la marginación, aunque es menester aclarar que los roles son ascendentes en la pirámide de los cargos comunitarios.

El **Cuadro 3.4** muestra que en el mayor número de municipios los cargos duran tres años; sin embargo, es relevante la cantidad de municipios donde duran entre un año y dos años. Suponemos que estas prácticas corresponden a las condiciones implantadas por la Colonia, pues “A diferencia de la antigua práctica que estatúa toda una vida para el ejercicio del mando, los españoles impusieron el término de un año para la renovación del poder” (Aguirre, 1991: 38).

CUADRO 3.4. AUTORIDADES TRADICIONALES POR USOS Y COSTUMBRES

DURACIÓN EN EL CARGO	NÚMERO DE MUNICIPIOS
UN AÑO	59
AÑO Y MEDIO	27
DOS AÑOS	2
TRES AÑOS	330
TOTAL DE MUNICIPIOS	418 [de 570]

Fuente: Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, consulta en línea, 16/08/2010.

Dentro de la variedad de situaciones que tienen lugar en la vida municipal de México, no podía faltar el tabú de la no reelección inmediata en el contexto de las autoridades auxiliares municipales como se observa en el **Cuadro 3.5**. En la revisión de la legislación estatal se encontraron cuatro aspectos que caminan hacia la reelección inmediata, cuyo tabú es parte de nuestra cultura política.

La no reelección es un artículo de fe institucionalizado con las reformas al artículo 115 constitucional de 1933 y aunque no se exprese tácitamente en la legislación municipal respectiva, es clara su observación. Así, únicamente en siete estados de la República la norma hace explícito este principio, en diez dispone su duración por el mismo periodo que los ayuntamientos, lo que implica la no reelección inmediata y en doce no alude nada al respecto y sin embargo se da por sentado.

Pero en Baja California, Hidalgo, Querétaro y Tlaxcala, las legislaturas locales contravinieron esa regla en el ámbito comunitario con el establecimiento de la permanencia en el cargo, ya sea para algunas autoridades auxiliares o para todas. Mientras en Baja California rige para subdelegados y no para delegados, en Tlaxcala para delegados y no para los presidentes de comunidad, en Hidalgo y Querétaro es para delegados, subdelegados y, por ende, para otras autoridades contempladas en la legislación municipal.

Cabe aclarar que la ley jamás usa el concepto reelección inmediata sino términos parecidos. En Baja California la legislación la tipifica como

ratificación y es hasta por tres periodos; en Tlaxcala como *un periodo más*; en Hidalgo como que se *ratificarán* por un año más, considerando que los cambios son anuales; y en Querétaro, los delegados y subdelegados cuentan con la oportunidad de *“realizar la función por un periodo más”*.

**CUADRO 3.5.
 FORMAS PARA PRORROGAR O NO LA
 PERMANENCIA EN EL CARGO**

NO REELECCIÓN	REELECCIÓN INMEDIATA	MISMO PERIODO QUE EL AYUNTAMIENTO	NO SE ESPECIFICA
<ul style="list-style-type: none"> - Baja California Sur (Delegados) - Campeche - Chihuahua - Nayarit - Tlaxcala - Veracruz - Yucatán 	<ul style="list-style-type: none"> - Baja California Sur (Subdelegados) - Hidalgo - Querétaro - Tlaxcala (Delegados) 	<ul style="list-style-type: none"> - Chiapas - Durango - Guerrero - Morelos - Puebla - Quintana Roo - San Luis Potosí - Sonora - Tabasco - Tamaulipas 	<ul style="list-style-type: none"> - Aguascalientes - Baja California - Coahuila - Colima - Guanajuato - Jalisco - México - Michoacán - Nuevo León - Oaxaca - Sinaloa - Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en constituciones políticas y leyes municipales de los estados.

Si la reelección inmediata de congresistas y ayuntamientos, en los últimos lustros ha sido un tema en constante debate en los corrillos políticos, en la tarea de los politólogos y en la vida cotidiana de los interesados en las cuestiones políticas de nuestro país, también debería serlo la reelección inmediata de las autoridades auxiliares por su simbiosis con la sociedad. Pero, qué esperar cuando la reforma del Estado no avanza y la llamada reforma política aprobada en abril de 2011 por el Senado de la República se pasmó en la Cámara de Diputados.

Es cierto que cuando la legislación municipal no hace mención a ningún proceso de reelección inmediata o no reelección inmediata de las autoridades auxiliares, el aparente vacío permite interpretar la ley en dos sentidos: darle cauce a la voluntad colectiva que desea la continuidad de sus representantes

Las autoridades auxiliares municipales

en función de su buen desempeño, o regular la no reelección para el siguiente periodo como sucede normalmente en la reglamentación municipal.

Ejemplos de esa negación hay muchos y como muestra citaremos el contenido del artículo 15 del Reglamento para la Designación y Funcionamiento de las Autoridades Auxiliares Municipales de Manzanillo, Colima:

Las autoridades auxiliares en ningún caso y por ningún motivo podrán ser designadas para desempeñar las funciones propias de esos cargos en el período inmediato siguiente, cualquiera que sea la denominación que se les dé. Por lo que aquellos que hayan estado en ejercicio de sus funciones, no podrán ser designados para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que hayan sido nombrados con éste último carácter si podrán ser designados para ejercer funciones como autoridades auxiliares en el período inmediato siguiente siempre que no hayan estado en ejercicio.

Entre otras causas que generalmente intervienen en la decisión del gobierno local para reglamentar la no reelección inmediata, es la común y discutible creencia de que las autoridades elegidas y participantes en el gobierno anterior no son confiables, porque adquirieron compromisos con el presidente municipal a quien le deben favores y lealtad, lo cual no es del todo cierto si se considera que en sus interacciones, con frecuencia, se suscitan problemas por la falta de respuesta a las reiteradas solicitudes y, en ocasiones, no hay reconciliación posible entre principal y agentes.

Asimismo, esa idea se fortalece con otro hecho por igual discutible: la necesidad de contar con autoridades auxiliares afines a la nueva administración, condición a veces desdeñada por la comunidad al elegir a quien mejor le parece y no necesariamente adepto al presidente municipal; la voluntad democrática se impone a pesar de los tropiezos que pudieran darse en la gestión de los asuntos públicos.

En otros casos, la ciudadanía prefiere tomar el partido del presidente y obliga a su autoridad a someterse para evitar complicaciones y no sacrificar las posibilidades de su progreso.

Cabe resaltar que en los estados de Campeche, Chihuahua, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz, las elecciones de las autoridades auxiliares municipales son de carácter constitucional y no asunto de leyes secundarias o de reglamentación municipal. Esta condición determina el grado de importancia que los congresistas locales le dieron en su oportunidad a quienes hacen posible cimentar las tareas políticas y administrativas del Estado en la sociedad de base.

Igualmente en el texto constitucional de otros estados es de advertir la inclusión de las tipologías políticas y administrativas, así como el renglón de las autoridades auxiliares municipales.

3.2 Los actores públicos de la administración comunitaria

En esta parte, se continúa el análisis de los componentes formales que privan en la organización y funcionamiento de las autoridades auxiliares y con ese examen se sigue construyendo la teoría de la administración pública comunitaria. Toca entonces tratar las formas en que se da la representación política de dichas autoridades; es decir, su carácter individual y colegiado.

3.2.1 Autoridades auxiliares municipales de carácter unipersonal

En la materialización de las acciones ejecutivas que llevan a cabo las autoridades auxiliares municipales, la gran mayoría de las veces la representación es unipersonal, característica dable también en los municipios de los estados que han previsto y desarrollado la representación colegiada, pues la preeminencia estatal es controlar todos los espacios territoriales de su dominio. Por lo general una sola persona es quien asume el cargo durante el periodo fijado en la ley. Esta situación pudiera hacernos creer que es un factor negativo y poco viable en el desempeño de sus facultades y obligaciones. En realidad intervienen otros ingredientes comunitarios que facilitan o dificultan su actividad social y política: liderazgo, capital social de la comunidad, relación con el presidente municipal, medios de comunicación, distancias, entre otros.

Cuando la autoridad tiene liderazgo y ha cumplido bien otros cargos en la comunidad es arropado por su legitimidad y por la confianza, virtudes básicas para movilizar a la ciudadanía a favor de sus ideales y contar con respaldo

moral y económico en la gestión y negociación de apoyos a la comunidad. Por supuesto, su identidad con el titular del ayuntamiento es favorable pero no determinante en la eficaz realización de sus responsabilidades.

La designación directa que proponen algunas leyes municipales pudiera ser buena para la autoridad municipal pero no para la comunidad. Esa imposición afecta la labor del representante del ayuntamiento ante quienes no lo eligieron y el divorcio repercute en el progreso comunitario; sin embargo, donde hay miedos a la división interna por la confrontación de grupos con sus candidatos o donde la apatía y la desorganización son un sistema de vida, la intervención del presidente municipal es una condición necesaria y definitiva. En ocasiones, la propia ciudadanía pide esta forma de tener a su líder.

Otro elemento de influencia en la acción de las autoridades unipersonales, es la imposición que la misma comunidad hace del cargo sobre personas sin liderazgo ni convicción de servir. En situaciones extremas, los vecinos castigan al menos participativo, al “pasajero gratuito” y, sin medir razonadamente las consecuencias corren la aventura. Es cierto que el cabildo tiene la facultad de revocar el mandato y proponer a otro individuo con deseos de trabajar, pero eso de nada sirve si la colectividad se empeña en mantener a quien eligió, por más inoperante que sea.

Como suele acontecer, el quehacer de la autoridad auxiliar se desarrolla en campos minados, principalmente por la aridez de recursos económicos en las arcas municipales que no responde a sus constantes demandas. En estos casos el liderazgo⁵⁶ se convierte en un especie de mecenas de la comunidad, ya que con su compromiso, libremente aceptado, produce resultados socialmente útiles para el mejoramiento de vida comunitaria y también garantiza la corresponsabilidad de la comunidad con el gobierno local en la realización de políticas, ya sea mediante la cooperación económica, la contribución con materiales de la región o con la aportación de mano de obra.

⁵⁶ “Se entiende por liderazgo aquella influencia positiva que alguien ejerce sobre los demás en un grupo, empresa o institución. Es decir, es un poder que estimula el despliegue de la energía en un ente social para hacer realidad una determinada visión; llevar a cabo ciertas acciones a fin de alcanzar propósitos específicos [...] El líder es aquella persona que al articular una visión con acciones concretas ejerce una fuerza sobre los demás que los induce a la consecución de propósitos grupales”. *Liderazgo y compromiso social*, Enrique Agüera Ibáñez, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, p. 57.

De esta forma la autoridad carismática, como le llama Weber, se hace presente, cultiva y fortalece el capital social comunitario que, en efecto, funciona como “la institucionalidad formal e informal que integra las normas culturales de confianza entre individuos, por un lado, con las prácticas de cooperación entre todos los miembros de un sistema social” (Durston, 2000: 24), buscando el mejoramiento de su calidad de vida colectiva.

Tomando en consideración experiencias dadas, la autoridad unipersonal no es limitante, sí pueden darse situaciones complejas cuando la comunidad es exigente y “las fuerzas no alcanzan para atender las presiones de los vecinos” se quejaba con el presidente municipal el delegado de la comunidad de Botí, del municipio de Acambay, Estado de México. En estos casos, es muy significativa la cooperación vecinal y la solidaridad de los docentes del lugar en la orientación y redacción de solicitudes para obtener apoyos del gobierno local e inclusive de autoridades estatales y federales. Los profesores tampoco son ajenos a llevar las cargas de la representación y de la gestión de los intereses colectivos de comunidad.

CUADRO 3.6. AUTORIDADES AUXILIARES DE CARÁCTER UNIPERSONAL

ESTADO	DENOMINACIÓN JURÍDICA
Aguascalientes	Delegados, Subdelegados, Comisarios, Jefes de demarcación y Jefes de manzana
Baja California	Delegados y Subdelegados
Baja California Sur	Delegados y Subdelegados
Coahuila	Delegados y Subdelegados
Chiapas	Agentes, Subagentes y Delegados
Guanajuato	Delegados y Subdelegados
Guerrero	Comisarios, Subcomisarios y Delegados
Hidalgo	Delegados y Subdelegados
Jalisco	Delegados y Agentes
México	Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector o Sección y Jefes de Manzana
Michoacán	Jefes de Tenencia, Encargados del Orden y Jefes de Manzana
Morelos	Delegados y Ayudantes
Nayarit	Delegados y Jueces Auxiliares

Las autoridades auxiliares municipales

Nuevo León	No se encontró ninguna referencia legal sobre este tema
Oaxaca	Agentes Municipales y Agentes de Policía
Querétaro	Delegados, subdelegados, Jefes de Sector y Jefes de Manzana
San Luis Potosí	Delegados
Sinaloa	Síndicos, Comisarios, Jefes de Sector, Sección y de Manzana
Sonora	Comisarios y Delegados
Tabasco	Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector y Jefes de Sección
Tamaulipas	Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector y Jefes de Manzana
Tlaxcala	Presidentes de Comunidad y Delegados
Veracruz	Agentes, Subagentes y Jefes de Manzana
Yucatán	Comisarios, Subcomisarios, Jefes de Manzana, Sector y de Colonia

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes municipales y códigos municipales de los estados. En el caso de Baja California la referencia es la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, abrogada por la de Régimen Municipal y, respecto de Nuevo León, se tomaron como puntos de apoyo bandos de policía y gobierno, entre ellos el del municipio de Santiago.

En el **Cuadro 3.6** se ilustra la gama de nomenclaturas y jerarquías imperantes en veinticuatro estados de la República. En el contexto de las jerarquías no siempre es una condición de superior-subordinado, a veces la relación es de equivalentes como sucede en los estados de Guerrero, Jalisco y Sonora. En Guerrero, el comisario administra en localidades rurales y el delegado en cabeceras municipales con más de veinte mil habitantes o en localidades sin comisaría y ambos dependen directamente del presidente municipal; en Jalisco, el delegado corresponde a comunidades con más de 2,500 habitantes y que cuenten con oficinas, y el agente a los demás centros de población; y en Sonora, tanto el comisario como el delegado atienden la administración de la comisaría o delegación en que hayan decidido constituirse los pobladores.

Por otra parte, es conveniente mencionar que en los estados de Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas, los municipios tienen una combinación entre autoridad individual y autoridad colegiada como se muestra en el **Cuadro 3.7**. Mientras que las autoridades colegiadas comúnmente corresponden a subdivisiones municipales, llamadas en unos casos secciones y, en otros, alcaldías o congregaciones, las unipersonales se establecen en comunidades indistintamente urbanas o rurales como sucede en los municipios colimenses, las delegaciones con su delegado se constituyen en zonas urbanas o conurbadas y las comisarías con su comisario y las juntas con su estructura en las demás localidades.

No siempre las autoridades individuales dependen jerárquicamente de la autoridad colegiada, repetidamente lo hacen del presidente municipal o del secretario del ayuntamiento cuando lo dice la ley o cuando así lo determina el ayuntamiento.

CUADRO 3.7. **COMBINACIÓN DE AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES**

ESTADO	COLEGIADAS	UNIPERSONALES
- Campeche	- Juntas Municipales	- Agentes Municipales, Delegados de Sector, Inspectores de Cuartel y Jefes de Manzana
- Colima	- Juntas Municipales	- Comisarios, Delegados y Subdelegados
- Chihuahua	- Juntas Municipales	- Comisarios de Policía
- Durango	- Juntas Municipales	- Jefes de Cuartel y Jefes de Manzana
- Puebla	- Juntas Auxiliares	- Inspectores de Sección
- Quintana Roo	- Alcaldías	- Delegados y Subdelegados
- Zacatecas	- Concejos Congregacionales	- Delegados

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes municipales de los estados y el Código Municipal del Estado de Chihuahua.

La combinación de autoridades colegiadas y unipersonales propone la representación de los ayuntamientos de modo estratégico en el universo de las localidades grandes, medianas y pequeñas que integran el territorio de los municipios, de tal modo que todas estén bajo control de la autoridad municipal. Al respecto ilustra el artículo 12 del Código Municipal del Estado de Chihuahua, al instituir que las secciones y comisarías de policía, comprenderán haciendas, rancherías, ejidos, congregaciones y demás centros de población que se encuentren dentro de sus respectivos límites y el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán al disponer que las cabeceras municipales, tenencias y encargaturas del orden comprenderán las ciudades, villas, poblados, colonias, ejidos, comunidades, congregaciones, rancherías, caseríos, fincas rurales, entre otras comunidades.

3.2.2 Autoridades auxiliares de representación colegiada

Toca el turno a la exploración del marco legal de las autoridades colegiadas en siete estados de la República que se enlistan en el **Cuadro 3.8**. En cinco de

Las autoridades auxiliares municipales

ellos, la denominación de las corporaciones colegiadas son llamadas juntas, de tal forma que en su acepción efectivamente es un “Conjunto de individuos nombrados para dirigir los destinos de una colectividad”⁵⁷ determinada.

Las juntas municipales, salvo dos casos, son instituidas en las secciones o demarcaciones en que se divide el territorio del municipio a efecto de administrar los distintos centros de población asentados en la municipalidad. En Colima, las juntas municipales se nombran en las comunidades rurales con más de 2,000 habitantes y en Puebla, las juntas auxiliares se designan en las comunidades más importantes del municipio.

En los otros dos estados, la denominación de la autoridad colegiada cambia, pero sus atribuciones son equiparables. Por un lado, las alcaldías municipales en los municipios quintanarroenses, cuyo concepto no alude al cargo u oficina del alcalde o juez según su origen etimológico del árabe, sino a las divisiones submunicipales y a la autoridad que atiende las funciones “administrativas descentralizadas” por la ley respectiva. Y por otro lado, los concejos congregacionales de los municipios zacatecanos que administran las congregaciones erigidas por la Legislatura estatal a petición de los interesados.

Estas autoridades presentan ciertos rasgos que van a modo con los concejos municipales instituidos por la legislación municipal de otros países, por ejemplo, con los concejos municipales del Estado Peruano⁵⁸ o con los de la República de Bolivia,⁵⁹ pero no dejan de ser coincidentes con el espíritu del ayuntamiento de los municipios mexicanos.

⁵⁷ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Tomo IV, Decimonovena Edición, Madrid, España, 1970.

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Municipalidades 27972, “el concejo municipal [...] está conformado por el alcalde y el número de regidores [en otros países se denominan concejales] que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales”.

⁵⁹ José Mario, Serrate Paz cita que “El Gobierno Municipal está conformado por un Concejo y un Alcalde. El Alcalde representa al Ejecutivo y el Concejo, que es la máxima autoridad del gobierno municipal, representa al órgano legislativo”, en “*Bolivia Gobiernos municipales*”, p. 44, <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/6.pdf>, consulta del 20 de agosto de 2010.

CUADRO 3.8. AUTORIDADES AUXILIARES COMO CUERPO COLEGIADO

ESTADO	DENOMINACIÓN	INTEGRACIÓN
Campeche	Juntas Municipales	Presidente, 1 Síndico, 3 Regidores de Mayoría Relativa y 1 Regidor de Representación Proporcional
Colima	Juntas Municipales	Presidente, Secretario y Tesorero
Chihuahua	Juntas Municipales	Presidente Seccional y 2 Regidores y habrá 1 Regidor más cuando la sección tenga más de cuatro mil habitantes
Durango	Juntas Municipales	Presidente, 2 Concejales (<i>sic</i>) y los auxiliares que se requieran
Puebla	Juntas Auxiliares	Presidente Auxiliar y 4 miembros propietarios
Quintana Roo	Alcaldías	Alcalde, 3 Concejales y un Tesorero
Zacatecas	Concejos Congregacionales	Presidente y 6 Concejales

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política y en la ley municipal de los estados.

Ahora bien, las juntas municipales del estado de Campeche, como institución, guardan toda similitud con el ayuntamiento, lo que no sucede del todo con las del estado de Chihuahua y menos con las demás entidades señaladas en el cuadro referido. Las juntas municipales campechanas se integran de un presidente, cuatro regidores y un síndico procurador, características que permiten la repetición del ayuntamiento en cada una de las secciones en que se dividen los municipios y así, se aprecian como una especie de gobierno comunitario. Por este camino también avanza la legislación de las juntas municipales del estado de Chihuahua, aunque en su conformación no aparece el síndico procurador.

A diferencia de esos importantes alcances en la materialización de la administración pública comunitaria, las juntas municipales del estado de Colima, se organizan como una mesa directiva de vecinos con la particularidad de que el representante del ayuntamiento sólo es el presidente de la junta y que el secretario y el tesorero son auxiliares administrativos de éste, pero como los tres proceden de una elección democrática deben de operar conjuntamente.

Las autoridades auxiliares municipales

En lo que concierne a las juntas municipales del estado de Durango, que actúan en las porciones territoriales reconocidas en el Bando de Policía y Gobierno de los municipios, se integran de un presidente y dos consejales, escrito el segundo término con s y no con c como sugiere la idea. Esta grafía puede ser un error conceptual de los legisladores o una falta ortográfica pues se repite también en la Constitución estatal cuando trata del concejo municipal en caso de desaparición de un ayuntamiento.

Aunque el supuesto es conducente no se traslada a la reglamentación municipal, al menos así lo observamos en el artículo 6 del Reglamento para el Desempeño de la Junta de Gobierno de la Villa de Gregorio A. García y las Jefaturas de Cuartel del Municipio de Gómez Palacio, el concepto de concejal se escribe con c como aconseja el razonamiento del legislador, siendo entonces posible entender que, en efecto, las juntas municipales de Durango van encaminadas a la configuración de un ayuntamiento:

La Junta Municipal se integrará con un Presidente, dos *Concejales*, los Auxiliares que se requieran y los Suplentes respectivos, su elección se encuentra establecida en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, así como en el Bando de Policía y Gobierno. (Cursivas del autor).

Con igual propensión a la figura de los ayuntamientos encontramos a las juntas auxiliares de los municipios poblanos, cuya integración de un presidente y cuatro miembros sugiere que actúan como cuerpo colegiado para atender los asuntos comunitarios, para lo cual normalmente cuentan con un secretario, un tesorero y con un cuerpo policial encargado de la seguridad pública. El secretario de la junta hace las veces del secretario del ayuntamiento y el tesorero al igual que el tesorero municipal es el responsable del ejercicio de los recursos transferidos para la operación de la junta.

No obstante que en el capítulo siguiente se tratará más ampliamente del tema, solo mencionamos que en la legislación municipal a los cuatro integrantes, aparte del presidente auxiliar, se les considera como miembros y que la voz popular les concede el rango de regidores.

Por cuanto se refiere a las alcaldías de los municipios del estado de Quintana Roo y a los concejos congregacionales de los municipios zacatecanos, ambas instituciones siguen también la conformación y funcionamiento de los ayuntamientos. Las alcaldías, en su calidad de “órganos descentralizados, auxiliares de la Administración Pública Municipal”, tienen al alcalde como equivalente al presidente municipal y a los concejales, aquí sí con **c**, a los regidores del ayuntamiento.

Los concejos congregacionales, con “el carácter de autoridad municipal dentro de la jurisdicción territorial en la que sean electos”, cuentan igualmente con el alcalde y los concejales, que ejercen “facultades análogas a las del ayuntamiento y a las de sus integrantes”; es decir, la ley les asigna funciones de ayuntamiento y su estructura tal vez permita la posibilidad.

Como las autoridades auxiliares de este tipo funcionan igual que los ayuntamientos, deliberan los asuntos de su competencia en sesiones ordinarias y extraordinarias y también pueden integrar comisiones conforme los mandatos de la ley o de la reglamentación municipal correspondientes. El **Cuadro 3.9** muestra los términos y condiciones en que sesionan. Las sesiones presididas por el presidente o el alcalde, permiten conciliar visiones e intereses de los miembros y llegar a los acuerdos consensuados por mayoría. Estos acuerdos quedan inscritos en el libro de actas que para tal efecto deben llevar como parte de la gestión comunitaria.

CUADRO 3.9.
DE LAS SESIONES ORDINARIAS

ESTADO	DESCRIPCIÓN
Campeche	La periodicidad se establece en el reglamento interior de cada Junta y las extraordinarias cuando sea necesario o lo soliciten al menos dos regidores.
Colima	En la Ley Orgánica del Municipio Libre no se estipula nada al respecto por lo que se infiere que se regulan a través de la reglamentación municipal.
Chihuahua	Se celebrarán mensualmente conforme al calendario aprobado en la primera sesión y las extraordinarias cuando lo solicite el presidente seccional o uno de los regidores.

Las autoridades auxiliares municipales

Durango	En la Ley Orgánica del Municipio Libre no se estipula nada al respecto, por lo que se infiere que se regulan a través de la reglamentación municipal.
Puebla	Una sesión ordinaria por mes y las extraordinarias que acuerden los miembros de la Junta.
Quintana Roo	Cuando menos una vez por mes y los acuerdos se tomarán por mayoría de votos.
Zacatecas	La Ley Orgánica del Municipio faculta a los ayuntamientos a emitir el reglamento sobre la organización y funcionamiento de las congregaciones municipales, donde tal vez quedaría incluida la periodicidad de las sesiones.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes municipales de los estados y el Código Municipal del Estado de Chihuahua.

En Colima y Durango la legislación municipal no contempla nada sobre el funcionamiento de las juntas municipales y entonces queda el supuesto de que lo hace la reglamentación de cada municipio; sin embargo, tampoco encontramos ninguna referencia al respecto en los reglamentos que tuvimos a la vista. Tal situación indica que quizás estas juntas no funcionan con la analogía de los ayuntamientos; es decir en sesiones, y que su operatividad se da a modo de una mesa directiva de algún conjunto de vecinos, aunque cabe aclarar que en Durango pudiera no ser así por la idea derivada de la ley de la materia.

Para sanear este vacío normativo las legislaturas locales deben seguir tres vías:

- a) Realizar las adiciones o modificaciones a la ley respectiva para garantizar la homogeneidad de los cuerpos colegiados a nivel estatal teniendo en cuenta los avances registrados en estados como Campeche y Chihuahua;
- b) Invitar a los ayuntamientos a reglamentar las sesiones de estos cuerpos colegiados, y
- c) Expedir “Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes”, de conformidad con el mandato de la fracción II del artículo 115 constitucional.

Las sesiones son formales y periódicas, deben celebrarse en las oficinas de la autoridad auxiliar y, aunque no lo determine la ley, estas sesiones pueden ser públicas para darle sentido a la inmediata relación de la comunidad con sus representantes. Esta posibilidad no es ajena a las prácticas comunitarias y su realización abierta no podría ser de otro modo cuando la obligatoriedad es claramente expresa para los ayuntamientos, salvo causal en contrario que el mismo cuerpo colegiado determina.

No siempre es aconsejable una constante apertura en el tratamiento de los negocios comunitarios, ocasiones habrá en que la armonía de la comunidad determine las excepciones.

3.2.3 Atribuciones y obligaciones

Como se señaló en su oportunidad, la administración pública comunitaria se verifica en el marco de tres procesos de descongestión del gobierno municipal: desconcentración, delegación y descentralización, siendo el proceso delegatorio el de mayor incidencia en las leyes. Pero sea cual fuere el tipo de descongestión que posea la autoridad auxiliar, ésta opera bajo un ramillete de atribuciones comunes y específicas conforme a las leyes municipales y la reglamentación del municipio.

La legislación en la materia de los estados de Aguascalientes, Baja California, Nuevo León y Yucatán, la ley relativa no especifica nada sobre las atribuciones, facultades o competencias⁶⁰ ni tampoco que las reglamentarán los municipios y sin embargo éstos lo hacen; en cambio, sí les mandata la legislación de Coahuila, Colima y Jalisco. En las demás entidades federativas las contemplan las leyes en la materia. Ahora bien, si a una facultad corresponde una obligación, entonces las autoridades auxiliares, sin excepción, tienen diversas obligaciones en el ejercicio de su doble representación.

⁶⁰ Solo en los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, México, Puebla y Tamaulipas se hace alusión al concepto atribuciones; en Durango, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz a facultades y obligaciones; en Guanajuato, Nayarit y Querétaro a competencias, y en Michoacán y Tabasco a funciones. En los otros 7 estados restantes la ley no dice nada al respecto o lo deja a la reglamentación municipal.

Las autoridades auxiliares municipales

Las facultades de las autoridades auxiliares, por su número y diversidad, rebasan con mucho las que establece la ley para los regidores. Y de acuerdo con esa realidad, Moreno Plata (2001: 141) señala que “las autoridades auxiliares municipales tienen un conjunto de facultades que configuran verdaderos órganos administrativos, que hacen que [...] se constituyan en auténticos auxiliares ejecutivos de los presidentes municipales, más que de los ayuntamientos en sentido estricto”. Es cierto, las leyes municipales y la reglamentación municipal, les asignan una serie de atribuciones sin importar si son autoridades unipersonales o autoridades colegiadas y si tienen o no las suficientes capacidades institucionales para cumplirlas.

Precisamente en ese mundo de atribuciones es posible encontrar facultades homogéneas y también claras diferencias. Entre aquellas comunes pueden citarse las siguientes:

- a) Representar al ayuntamiento en la comunidad o demarcación territorial;
- b) Representar a la comunidad o circunscripción de su competencia ante el ayuntamiento y otras autoridades estatales y federales;
- c) Vigilar y coadyuvar al cumplimiento de los ordenamientos federales, estatales y municipales;
- d) Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y los mandatos del presidente municipal;
- e) Mantener el orden público, la paz social y la tranquilidad de los vecinos del lugar;
- f) Informar al presidente municipal de los asuntos relacionados con su cargo;
- g) Actuar como conciliadoras en los conflictos vecinales;
- h) Promover y coordinar la participación ciudadana en la solución de asuntos comunitarios de carácter colectivo;
- i) Gestionar ante las instancias del gobierno municipal la solución a los problemas y necesidades de la comunidad, y
- j) Participar en la introducción, ampliación y vigilancia de los servicios públicos.

En las normas municipales de dieciocho estados, además de las facultades descritas anteriormente, existen atribuciones sobre otras materias administrativas que son dables a la administración pública municipal. Estas cuestiones indican el grado de avance que las legislaturas locales han propiciado en cuanto al proceso delegatorio a nivel municipal. Dichas atribuciones se relacionan en el **Cuadro 3.10**, donde por principio de cuentas se observa que en catorce estados, autoridades unipersonales como colegiadas y de manera diferenciada, desempeñan algunas funciones de carácter financiero, entre las que destacan:

- a) Elaborar y presentar el proyecto de presupuesto de egresos de su demarcación o comunidad al ayuntamiento: Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo, Sonora (programa de gasto) y Zacatecas (programa de trabajo para el ejercicio siguiente con la inclusión del gasto);
- b) Recaudar ingresos municipales: en Chihuahua, lo hacen previo acuerdo con el tesorero municipal; en Durango, cuentan con la posibilidad de aplicar las sanciones autorizadas por el ayuntamiento; en Guerrero, recaudan para la prestación de servicios públicos y cooperaciones de los vecinos para obras y servicios públicos; en Puebla, fungen como coadyuvantes en funciones de administración, recaudación y supervisión; en Quintana Roo, son auxiliares de la hacienda municipal, y en Tlaxcala, las presidencias de comunidad recaudan siempre y cuando las acredite el ayuntamiento con la capacidad administrativa para hacerlo;
- c) Levantar y mantener actualizado el censo de contribuyentes: Quintana Roo, San Luis Potosí y Tlaxcala;
- d) Rendir las cuentas del movimiento de fondos: Baja California, Campeche, Chihuahua, Guerrero (ingresos y egresos), Puebla, Quintana Roo, Sinaloa (en los presupuestos de egresos municipales existen recursos para la operación de sindicaturas y comisarias), Sonora y Tlaxcala, y
- e) Informar al ayuntamiento de recursos que, en su caso, éste les haya trasladado para su ejercicio: los estados de México y Morelos lo hacen anualmente y el estado de Oaxaca mensualmente.

Administración pública comunitaria y gobierno local en México
Las autoridades auxiliares municipales

CUADRO 3.10.
ATRIBUCIONES POR MATERIA ADMINISTRATIVA

FINANCIERA	EDUCACIÓN	SALUD	REGISTRO CIVIL	PLANEACIÓN	ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
<ul style="list-style-type: none"> • Baja California Sur • Campeche • Chihuahua • Durango • Guerrero • México • Morelos • Oaxaca • Puebla • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tlaxcala • Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> • Campeche • Chiapas • Michoacán • Puebla • Quintana Roo • Sonora • Veracruz • Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> • Chiapas • Guerrero • Sonora • Veracruz 	<ul style="list-style-type: none"> • Quintana Roo • San Luis Potosí • Tlaxcala 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California Sur • México • Michoacán • Morelos • San Luis Potosí • Sonora • Tlaxcala 	<ul style="list-style-type: none"> • Chiapas • Guerrero • Sonora • Veracruz • Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes municipales de los estados y el Código Municipal del Estado de Chihuahua.

En el sector educativo, prácticamente todas las autoridades, dentro de su responsabilidad social, cumplen con la función formal o informal de promover la construcción, ampliación o mejoramiento de espacios educativos en coordinación con directores y asociaciones de padres de familia; pero, por mandato de ley, lo observan siete entidades de la forma siguiente:

- a) Vigilar que se cumpla el precepto de enseñanza obligatoria: Campeche, Michoacán, Puebla (levantar el padrón de niños y niñas para primaria y secundaria del año siguiente), Sonora y Veracruz, y
- b) Colaborar en campañas de alfabetización: Chiapas, Sonora y Quintana Roo.

Por igual, las autoridades auxiliares, aunque no lo determine la ley, tienen como parte de su representación comunitaria, la obligación de gestionar ante el gobierno municipal la adquisición o mejoramiento de servicios de salud y contribuir en la realización de campañas que lleven a cabo los gobiernos

federal y estatal o en caso de que se presenten epidemias y “cualquier calamidad pública”, hacerlo del conocimiento de la autoridad superior.

Entre otras facultades inherentes a la administración de servicios públicos, están la prestación del servicio de agua potable no municipalizada, la vigilancia y mejoramiento de panteones, apertura y rehabilitación de caminos, calles, vigilancia del alumbrado público y otros. En tres estados, la autoridad auxiliar atiende el registro civil o vigila el desempeño del encargado del registro civil como sucede en Tlaxcala, pues normalmente este servicio se realiza de manera centralizada o con unidades desconcentradas de la administración pública municipal.

Asimismo, las autoridades auxiliares, por la naturaleza de la planeación democrática municipal participan en el proceso, acción positiva pero no determinante como lo sería si se instituyera la planeación comunitaria, donde la población efectivamente determinara y convalidara sus prioridades. No obstante, al hacerlo explícito, las leyes de siete estados del país, confirman la necesidad de involucrar a quienes tienen el pulso real de sus necesidades colectivas.

Resulta común en la práctica ver cómo estos órganos de representación coadyuvan con el ministerio público del fuero común o con el síndico municipal que hace las veces de aquél cuando no existe en el municipio: dan parte de delitos cometidos en su jurisdicción y/o aprehenden y remiten a personas sorprendidas *in fraganti* en conductas que pudieran configurar algún delito. Pero únicamente en los cinco estados anotados en el cuadro se aprecian estas facultades de modo expreso.

En cuanto a su carácter de auxiliares del poder judicial, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, en su artículo 5 incluye a los delegados municipales y la Ley Orgánica Municipal de Chiapas, en su artículo 55 fracción VI, le atribuye a los agentes y subagentes la obligación de:

Practicar en los lugares donde no haya Juez Municipal, rural o Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa en los casos de conductas que pudieren configurar algún delito, procurar la

captura en caso de flagrancia de los presuntos responsables y dar parte a la agencia del Ministerio Público del Distrito Judicial que corresponda en un término no mayor de 24 horas.

También su objeto político les obliga a facilitar la acción del gobierno local en la comunidad o circunscripción territorial sub/municipal, generando ambientes propicios a la participación ciudadana y por consiguiente a la implementación de programas. Por ejemplo, en la operación del Programa de Protección Civil, un Compromiso Compartido: Ayuntamiento-Comunidades Rurales del municipio de Campeche que, con otras experiencias exitosas, ganó el Premio Gobierno y Gestión Local del año 2005, se destaca:

En el programa es significativa la participación de las autoridades auxiliares del ayuntamiento, compuestas por cuatro Juntas Municipales, 8 comisarías y 25 agencias municipales. A través de estas instancias se convoca a los pobladores de las comunidades rurales para la sensibilización y capacitación de medidas preventivas (Guillén, López y Rojo, 2006: 242).

El abanico de atribuciones es amplio y por las condiciones adversas en que habitualmente se realizan, la sugerencia de Moreno Plata (2001) es reforzada. Él propone que las facultades asignadas a las autoridades auxiliares municipales sean asumidas por los regidores, una vez que éstos sean electos por circunscripciones electorales municipales y no por planilla como actualmente se viene haciendo. La idea, para los afectos al centralismo, puede constituir una alternativa viable aunque no factible porque iría contra los intereses comunitarios.

Transpolar las funciones de las autoridades auxiliares al terreno de los regidores, provocaría cuando menos dos complicaciones: a) la comunidad local perdería el contacto directo e inmediato con su representante oficial que por tradición es parte del movimiento cotidiano de la vecindad, y b) el regidor de circunscripción no estaría en condiciones de mantener la presencia, como lo hace la autoridad auxiliar, en cada comunidad debido a los asuntos municipales que, en conjunto con los demás, debe atender de manera colegiada. Tal vez en municipios pequeños esta organización de buenos resultados.

Con esta incógnita, cabe señalar que en el estado de Guerrero, único caso a nivel nacional, la Ley Orgánica del Municipio Libre, en su artículo 203B, dispone la posibilidad de que un regidor pueda ocupar al mismo tiempo el cargo de delegado:

La Delegación estará a cargo de un titular denominado Delegado Municipal, mismo que podrá ser un Regidor, quien podrá conservar tal condición.

Consideramos que quizás la decisión tuvo más motivos económicos que políticos. Su ejecución no concilia con la lógica de la organización porque no le será fácil al regidor que se aventure a llevar los dos cargos, conciliar los intereses de la comunidad con los del gobierno municipal y entonces con alguno quedará mal.

3.3 Factores formales e informales que inciden en la acción de la autoridad auxiliar municipal

Ya conocidas las limitaciones y avances en la composición o integración de las autoridades auxiliares, queda otro segmento importante por examinar, el de los recursos y estructura con que cuentan para cumplir su objeto social y hacer de su administración un medio eficaz para superar las necesidades comunitarias y garantizar la gestión territorial del ayuntamiento.

3.3.1 Autoridades auxiliares sin recursos para operar

La exploración efectuada en el punto anterior, muestra el entramado de atribuciones y consecuentes obligaciones que tienen las autoridades auxiliares en la administración de la comunidad o conjunto de comunidades locales y que al ejecutarlas le dan funcionalidad al desempeño territorial del gobierno local o municipal, en un marco de interdependencia constante. Habitualmente, esa tarea la hacen con sus propios recursos o con apoyos de la comunidad, pues tampoco cuentan con remuneración como sí la tienen los servidores públicos de elección popular y por designación de los municipios. En su gran mayoría, están fuera de cualquier relación laboral, quizás por considerarse representantes sociales, sin embargo, desempeñan un cargo público en representación del ayuntamiento, cuestión que les confiere el derecho a gozar de los beneficios que el Estado ha reconocido para sus trabajadores.

Las autoridades auxiliares municipales

Tal vez por este motivo, entre los analistas del municipio se considera que dichas autoridades realizan sus actividades de manera honorífica. López Sosa, por ejemplo, en su obra *Derecho municipal mexicano*, afirma: “[...] aunque no son elegidos constitucionalmente, su cargo es honorífico, pues no perciben un salario por parte del ayuntamiento” (López, 2007: 126). Esta percepción es parcial, pues en el panorama nacional se presentan algunas excepciones que habremos de examinar.

En principio, la calidad del trabajo honorífico lo encontramos en diecisiete estados de la República: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán, e incluso en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para los comités ciudadanos, pero no en los tres estados relacionados en el **Cuadro 3.11**, donde la ley expresamente determina que deben ser remuneradas, compensadas o retribuidas.

CUADRO 3.11. PERCEPCIÓN ECONÓMICA PARA LAS AUTORIDADES AUXILIARES

ESTADO	DESCRIPCIÓN
Michoacán	Artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal.- Los jefes de tenencia y los encargados del orden, recibirán la remuneración que marque el Presupuesto de Egresos.
Nayarit	Artículo 101 de la Ley Municipal.- Las autoridades auxiliares percibirán las compensaciones económicas que acuerde el Ayuntamiento de conformidad con su presupuesto de egresos.
Sonora	Artículo 100 y 104 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.- La retribución de los Comisarios Municipales será fijada en el Presupuesto de Egresos del Municipio e igualmente para los Delegados Municipales.

Fuente: Elaboración propia con base en leyes municipales de los estados.

Los congresistas de los estados de Michoacán, Nayarit y Sonora reconocieron la obligatoriedad del Estado de recompensar económicamente a las autoridades auxiliares. En esta decisión se adelantaron a las reformas de agosto de 2009

al artículo 127 constitucional, que mandata la remuneración para servidores públicos en los términos que a continuación se señalan:

Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. (Cursivas del autor).

Este agregado constitucional, también obliga a repensar la posición jurídica de dichos actores porque, se quiera o no, son parte de la estructura organizacional del gobierno municipal, representantes oficiales de los ayuntamientos con derechos y obligaciones como cualquier otro servidor público municipal que desempeña un cargo o una comisión y, por si fuera poco, en municipios grandes en población o extensos en territorio son quienes hacen realidad un gobierno de proximidad. En el fondo de la acción estatal son vínculos de convivencia entre el Estado y la sociedad, su calidad de servidores públicos es evidente y al mismo tiempo discutible cuando se les atribuye la calidad de representantes honoríficos.

Cualquier discusión sobre el particular empieza en el mismo instante de querer saber su situación laboral, si son o no servidores públicos municipales. La indefinición legal en el desempeño del cargo es la traba principal. No hay certeza jurídica en la representación que tienen; sin embargo, son sujetos de las leyes estatales de responsabilidades de los servidores públicos y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.⁶¹ Se les aplican las normas como si fueran servidores públicos sin serlo o sin aparentemente serlo, lo cual indica una contradicción de fondo. Si no están exentas de responsabilidad

⁶¹ La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, envió la Recomendación 25/2010 fechada el 20 de diciembre de 1995, al presidente municipal de Huejotzingo y al “presidente municipal auxiliar de Santa Ana Xalmimilulco”, por la queja de un vecino de dicha comunidad afectado en sus derechos humanos por el regidor de tianguis de la junta auxiliar al evitarle, por órdenes del presidente auxiliar, instalar su puesto en el lugar de costumbre, recomendando al presidente auxiliar sujetar su actuación a la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanen, respetar “los derechos fundamentales de los gobernados” y abstenerse “de llevar a cabo actos arbitrarios que atenten contra los derechos humanos y garantías individuales de los pobladores de su comunidad”, <http://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/Rec/10/25-2010.pdf>, consulta del 3 de octubre de 2010.

Las autoridades auxiliares municipales

administrativa cuando en el desempeño de sus funciones infringen la ley, es de suponerse que tienen carácter público y en consecuencia se les debe reconocer como autoridades públicas y no seguir las tratando como simples autoridades sociales.

No obstante esa situación omisa, pudimos identificar los siguientes testimonios en el sistema legal de algunos estados, los cuales pueden ser elementos de valor para que las demás legislaturas revisen posibilidades de acondicionar mejor este terreno a efecto de que sea productivo:

- a) El inciso D de la fracción I del artículo 5 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados establece, entre otros servidores públicos, que Delegados Municipales, Subdelegados, Comisarios, Jefes de Demarcación y Jefes de Manzana son trabajadores de confianza;
- b) La fracción V del Artículo 6 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, determina que son trabajadores de confianza, entre otros varios, los Agentes y Subagentes Municipales;
- c) La fracción III del artículo 4 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios comprende entre los servidores públicos de confianza de ayuntamientos de la Entidad a los delegados y no a los agentes;
- d) El inciso C de la fracción IV del artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo, también considera trabajadores de confianza a los integrantes de las alcaldías y al personal que preste sus servicios a las mismas;
- e) El artículo 8 de la Ley de Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa, menciona que son trabajadores de confianza, entre una serie de servidores públicos, los Síndicos y Comisarios Municipales, y
- f) Artículo 61 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Veracruz, determina que los Agentes y Subagentes Municipales son servidores públicos.

Como es de notarse, en el grueso de las entidades federativas, no se atiende esta cuestión jurídica y puede obedecer a cuatro hechos: a) la tradición honorífica

de los cargos comunitarios; b) la tradición solidaria de la comunidad en los gastos de su autoridad; c) la carencia de ingresos municipales, o d) la creencia de que la autoridad comunitaria es una forma de participación ciudadana. Así, al no contar con ingresos ni con una relación laboral que les de seguridad social como se hace con los integrantes del ayuntamiento y de la administración pública municipal, se les discrimina de los derechos laborales que reconoce el Estado para sus trabajadores y, por ende, precisar en la ley que su labor es honorífica como sucede en las leyes municipales de Guerrero y Tlaxcala o que no son servidores públicos como consigna la Ley Orgánica Municipal de Morelos, es acentuar su marginación.

Ante esa realidad, la solidaridad y la cooperación de los vecinos suele ser parte de la solución. Pero no siempre las comunidades funcionan como una unidad, existen conflictos internos que afectan el capital social y entonces es escasa la colaboración comunitaria en la atención de las necesidades económicas de su autoridad. Ahí, es donde adquiere importancia el auxilio del ayuntamiento con apoyos económicos o en especie. Dichas experiencias son frecuentes y mucho dependen de la voluntad política del presidente municipal.

Por otra parte y con esa misma idea, algunos municipios del estado de Yucatán han reglamentado la organización y funcionamiento de los comisarios y subcomisarios, incluyendo su remuneración respectiva. El hecho no sólo está en la capital del estado sino en otros municipios como Tekax.⁶² El Reglamento de Comisarías y Subcomisarías del Municipio de Mérida, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 18 de mayo de 2007, establece en su artículo 8 tal posibilidad para los once comisarios y treinta y seis subcomisarios, subsanando lo que el legislador no contempló en la Ley de Gobierno y Administración de los Municipios:

Las comisarías y sub-comisarías del municipio de Mérida, tendrán una autoridad auxiliar denominada: *Comisario o Sub-Comisario respecti-*

⁶² El artículo 5 del Reglamento de Autoridades Auxiliares del Municipio de Tekax, del Estado de Yucatán, aprobado en sesión extraordinaria de cabildo del 7 de septiembre de 2010, señala: “Las Autoridades Auxiliares, en el caso de los Comisarios y Subcomisarios percibirán las compensaciones económicas que acuerde el Ayuntamiento y que serán incluidas en el presupuesto de egreso respectivo”, http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/orden_juridico/Yucatan/Reglamentos/nr2110rf1.pdf, consulta del 15 de octubre de 2010.

Las autoridades auxiliares municipales

vamente, quienes recibirán una retribución económica por el ejercicio de su encargo y no podrán obtener beneficios adicionales, sean para él, su cónyuge, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado. (Cursivas del autor).

En efecto, es crónica la falta de ingresos para hacer una administración comunitaria del todo efectiva; sin embargo, en diversos municipios del país nos percatamos del entusiasmo que despliegan estas autoridades en aras de mejorar su comunidad y cómo los vecinos acuden en su ayuda cuando sirven y tratan bien al colectivo. Normalmente en las comunidades grandes cuentan con oficinas para el despacho de los asuntos comunitarios. Ahí es el domicilio oficial, donde se realizan las asambleas de los vecinos para tomar las decisiones importantes y donde, de manera “hermanada”, atienden también otras autoridades sociales de la comunidad: el comisariado ejidal y/o el comisariado de bienes comunales, el comité de participación ciudadana, la sociedad de padres de familia, entre otras.

Por sorprendente que parezca y a pesar de no contar con una percepción económica ni tener presupuesto ni estructura operativa, ser autoridad representa ahora, además del prestigio al interior de la comunidad y ante actores públicos y sociales externos, la oportunidad de acceder a puestos en la administración municipal o a cargos de elección popular dentro del municipio: regidor, síndico y hasta presidente municipal y, de ese modo, hacer carrera política. Este incentivo motiva a los ciudadanos a buscar el poder, trabajar bien al interior de la comunidad y a relacionarse con actores políticos locales y regionales. La posibilidad se incrementa cuando la persona tiene preparación académica y de su liderazgo hace virtud.

Sin duda los cargos de autoridad auxiliar y de integrante de los ayuntamientos representan poder y en los movimientos sociales locales son espacios a obtener como parte de las reivindicaciones sociales. Por ejemplo, en el oriente de la costa chica de Guerrero, “los campesinos e indígenas organizados ante los efectos empobrecedores del desarrollo sobre sus condiciones de vida [...], se enfocaron de una u otra manera a disputar los espacios de poder local, como las comisarías municipales y los ayuntamientos, que eran uno de los pilares del sistema de control y dominio de los ganaderos y políticos costeños” (Rodríguez, 2005: 23).

3.3.2 Administración con estructura orgánica y/o recursos públicos

Además de los tres estados que prevén remuneración para las autoridades auxiliares, en otros trece la ley obliga a los ayuntamientos a presupuestarles recursos del erario municipal para la administración comunitaria, lo que hace pensar en la posibilidad de que dentro de esos presupuestos se contemple su remuneración. Hay quienes discrepan de esta decisión legislativa y levantan la voz argumentando que la labor de estas autoridades es prácticamente de policía y no ejecutiva, posición con la cual no estamos de acuerdo en virtud de su representación social y política.

Estas autoridades, como lo hemos sostenido, realizan funciones políticas y administrativas y responden a necesidades de dominación del poder estatal. Por tanto, si cuentan con ingresos tienen mayores posibilidades de atender los servicios públicos comunitarios inmediatamente, sin esperar a que el gobierno municipal lo haga y tal vez no con la oportunidad demandada. Con ello, se evitan las sobrecargas en la gestión y tampoco se satura la agenda del presidente municipal. El ejercer recursos públicos le implica a la autoridad comunitaria tiempo completo en la administración de los intereses colectivos y respuestas oportunas en la solución de los problemas vecinales, lo cual contribuye a la gobernabilidad y a las economías en el gasto municipales.

Igualmente, para los proponentes de la remunicipalización que apuntan la mira a la unión de municipios, principalmente rurales y pequeños para evitar la atomización municipal en nuestro país, la decisión de transferir presupuesto a las autoridades auxiliares pudiera ser discordante con los exiguos ingresos de que disponen los ayuntamientos y, a la vez, una forma de fomentar la dispersión de esfuerzos.

Pero lo mejor para la eficiencia de la gestión municipal, a nuestro juicio, no está en el grosamiento de la administración central del municipio como acontece con frecuencia, si no en fortalecer estas instituciones establecidas como centros de apoyo a las tareas territoriales de los ayuntamientos.

El esfuerzo por trasladar recursos a las comunidades o conjunto de comunidades, por supuesto, choca con las ópticas centralistas y colonialistas que continúan siendo fuertes retenes en los avances de la descentralización

social, política y económica del Estado mexicano y, en cambio, esas “tendencias negativas obligan a reconsiderar la necesidad de dar un impulso mayor a la descentralización de poderes, funciones y recursos hacia el municipio, y de éste hacia sus comunidades” (Olmedo, 1999: 14).

A pesar de estas contradicciones en la visión de unos y otros, el curso en el fortalecimiento de la administración pública comunitaria ha seguido su marcha. Lo confirma la decisión de las legislaturas de los estados relacionados en el **Cuadro 3.12**. Para apalancar la descongestión de las tareas del gobierno local a la comunidad, estas instancias legislaron la asignación anual de presupuesto a las autoridades auxiliares. La decisión no es ocurrencia política sino alternativa para dinamizar todas las partes del motor municipal, en los términos y condiciones que cada una consideró propios a las características de su entidad federativa.

La obligatoriedad para los ayuntamientos se puede traducir en mejores relaciones de corresponsabilidad entre gobierno municipal y autoridad comunitaria en la prestación de servicios públicos y en la creación de nuevos escenarios para impulsar el desarrollo local desde la base. No está por demás recalcar que este amarre económico permite un proceso de cogestión interesante en el tratamiento de los asuntos comunitarios y abona a la eficacia de la administración municipal que por sí sola estaría en condiciones de ser rebasada.

Con excepción de los estados de Oaxaca, Puebla y Tlaxcala que en sus leyes hacendarias fijan, de algún modo, fórmula y/o porcentaje para la asignación del presupuesto anual a la administración pública comunitaria, en los demás estados la asignación depende de la voluntad política del presidente municipal o de sus márgenes de discrecionalidad que tiene en el manejo de las participaciones federales, cuya propuesta presenta para su aprobación al ayuntamiento como parte del paquete presupuestal correspondiente al ejercicio fiscal.

En la definición del presupuesto que le corresponde a cada una de las agencias municipales y de policía de los municipios oaxaqueños, se consideran dos criterios de distribución: el número de habitantes conforme a los registros del INEGI y su capacidad recaudatoria, mientras que para calcular el monto

presupuestal de las juntas auxiliares de los municipios poblanos, la relación se hace con el número de éstas en cada municipio: el cinco por ciento cuando sean de 1 a 5 juntas; el diez por ciento cuando el número oscile entre 6 y 10, y el quince por ciento cuando haya 11 ó más.

Por su parte, la cantidad que corresponde anualmente a cada uno de los presidentes de comunidad de los municipios tlaxcaltecas, tiene como base de cálculo el cincuenta por ciento del Fondo Poblacional y el cincuenta por ciento del Fondo Recaudatorio Predial, según el artículo 504 del Código Financiero del Estado de Tlaxcala.

CUADRO 3.12.
AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES CON RECURSOS

ESTADO	DESCRIPCIÓN
Campeche	Artículo 66 de la Ley de Coordinación Hacendaria.- Cada municipio destinará una proporción de las participaciones federales a las juntas y comisarías municipales en función de los gastos que se generen en las actividades de apoyo a la administración municipal.
Coahuila	Artículo 15 del Código Municipal.- Las delegaciones contarán con los recursos y órganos que requieran, de conformidad con las necesidades y posibilidades económicas del municipio.
Chiapas	Artículo 53, párrafo segundo de la Ley Orgánica Municipal.- Las delegaciones contarán con un presupuesto específico determinado dentro del Presupuesto de Egresos del Municipio para administrar con eficiencia y eficacia los servicios municipales y propiciar la participación de los habitantes de la comunidad.
Chihuahua	Artículo 40 del Código Municipal.- Los ayuntamientos deberán autorizar las partidas necesarias para el pago de la administración seccional y la prestación, de los servicios públicos que le competan y la realización de las obras que le correspondan.
Guerrero	Artículo 203F de la Ley Orgánica del Municipio Libre.- El presidente municipal con base en lo acordado por el ayuntamiento asignará a las delegaciones los recursos humanos, financieros y materiales indispensables para el eficiente ejercicio de sus facultades delegadas.
Morelos	Artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal.- En el presupuesto anual de cada municipio se destinará una partida suficiente para que los ayudantes municipales cubran, por lo menos, los gastos de administración que por motivo de su actividad generen.

Las autoridades auxiliares municipales

Oaxaca	Artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal.- Los ayuntamientos destinarán a las agencias municipales y de policía mensualmente los recursos derivados de participaciones y aportaciones federales, así como de ingresos propios que se recauden a través de ellas.
Puebla	Artículo 63 de la Ley de Coordinación Hacendaria.- Los ayuntamientos destinarán a sus juntas auxiliares, para obras, servicios públicos y gasto corriente, un monto equivalente de las participaciones que reciban.
Quintana Roo	Artículo 20 de la Ley de los Municipios.- Las alcaldías tienen el presupuesto que éste les asigna en los términos que establece la ley.
Sonora	Artículo 102, fracción VII de la Ley de Gobierno y Administración Municipal: facultad de formar y remitir al ayuntamiento para su aprobación, los programas de gasto que regirán en sus comisarías en el ejercicio fiscal siguiente.
Tlaxcala	Artículo 510 del Código Financiero del Estado y Municipios.- Los ayuntamientos distribuirán el 10% de las participaciones que reciban de los fondos que integran el Fondo Estatal Participable entre las presidencias de comunidad.
Veracruz	Artículo 62 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.- Los agentes y subagentes municipales estarán obligados a solicitar a los ayuntamientos los medios que estimen necesarios para el desempeño de sus funciones.
Zacatecas	Artículo 11 de la Ley Orgánica del Municipio.- Los ayuntamientos estimarán y determinarán, en su presupuesto de egresos, los recursos destinados a inversión productiva, servicios públicos y gasto corriente de las congregaciones municipales.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes municipales y de coordinación fiscal de los estados de la República.

Con disponibilidad presupuestal, las autoridades auxiliares se arropan de una estructura administrativa para cumplir sus funciones con menos apuros y legitiman su actuación al ejercer recursos en obra y en la prestación de servicios públicos como es factible que lo hagan en Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Puebla y Zacatecas.

El apoyo a veces se estratifica al no darse a todas las autoridades como acontece en Chiapas y Guerrero, la ley excluye en el primero a las agencias y subagencias y en el segundo a los comisarios, que también tienen la obligación de atender oportunamente las responsabilidades del cargo.

Esta realidad no niega, de ninguna manera, que en municipios de otras entidades federativas acontezca lo mismo aunque no se exprese en la ley. El ayuntamiento, en su libertad de administrar la hacienda municipal puede acordar, en sesión de cabildo, la remuneración o los apoyos convenientes para la operación de estos órganos auxiliares y para sus efectos reglamentarlo con

todas las formalidades, como lo hizo en el 2002 el ayuntamiento del municipio de Manzanillo, Colima.

En el artículo 33 del Reglamento para la Designación y Funcionamiento de las Autoridades Auxiliares Municipales, publicado en el Diario Oficial del Estado el 9 de noviembre de dicho año, aprobó atribuciones para los delegados a fin de:

- XIX. Presentar al Tesorero Municipal, a través del Secretario del Ayuntamiento, su propuesta de egresos y de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, a más tardar el último día del mes de octubre de cada año; con excepción del primer año de su designación, en el que se ejercerán los egresos e ingresos aplicados durante el año inmediato anterior.
- XX. Presentar al ayuntamiento, por conducto del Secretario del Ayuntamiento, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de haber sido designado, un programa de trabajo en el que se contengan los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas que servirán de base para la realización de sus actividades y funciones dentro de sus comunidades.

Obviamente, este fenómeno es más amplio de lo señalado; en otros estados, existen diversas evidencias, tanto presupuestales como de apoyo logístico, que denotan la preocupación de los actores políticos municipales por apalancar esta administración de base territorial, a efecto de que responda a las exigencias de una eficiente gestión pública municipal, particularmente ante la creciente participación de la sociedad civil en los asuntos públicos que en ocasiones congestiona al gobierno local y atrofia su capacidad de respuesta.

- a) En el estado de Aguascalientes, la Ley Municipal no dispone nada sobre apoyo a las tareas de los delegados, subdelegados, jefes de sector, de sección y de manzana; sin embargo, en el presupuesto de egresos de 2009 del municipio de Aguascalientes, la Coordinación de Delegaciones tuvo un presupuesto para el 2010 de \$40.2 millones⁶³ en apoyo a “las 8

⁶³ <http://www.ags.gob.mx/cont.aspx?p=126>, consulta del 3 de octubre de 2010.

Las autoridades auxiliares municipales

- delegaciones municipales de manera que sean organizaciones dinámicas y flexibles”;⁶⁴
- b) En Baja California la Ley Municipal tampoco señala nada al respecto, pero el presupuesto de egresos del municipio de Tijuana para el 2010 destina la cantidad de \$284.7 millones a la administración de las 9 delegaciones municipales y en Tecate un poco más de \$10.4 millones con el mismo propósito;⁶⁵
 - c) En Durango la Ley Orgánica del Municipio Libre establece en su artículo 84 que las juntas municipales, además del presidente y los dos consejales, se integrará con *los auxiliares que se requieran*. Hay de por medio posibilidades de apoyos en recursos humanos (cursivas del autor);
 - d) En el estado de Hidalgo, la Ley Orgánica Municipal no señala ningún apoyo para la operación de las autoridades auxiliares municipales, tocándole a los ayuntamientos tomar la decisión que consideren más apropiada. Por ejemplo, el gobierno del municipio de Tepeji del Río, estableció en el artículo 8 del Reglamento de Autoridades Auxiliares⁶⁶, que las delegaciones municipales se integrarán por un delegado, un subdelegado, *un secretario, un tesorero y los auxiliares necesarios* para el desempeño de las funciones de la delegación (cursivas del autor), y
 - e) En Sinaloa, no obstante no consignarlo la Ley Municipal, las sindicaturas y comisarías de ciertos municipios cuentan con recursos dentro de los presupuestos municipales⁶⁷ para su administración, donde por ejemplo los síndicos aparecen con una percepción de entre nueve mil y trece

⁶⁴ Primer Informe de Gobierno del Presidente Municipal Constitucional de 2008, p. 16, <http://www.ags.gob.mx/cont.aspx?p=1806>, consulta de 3 de octubre de 2010.

⁶⁵ <http://tecate.gob.mx/transparencia/Pdfs/Presupuesto/2010>, consulta del 12 de octubre de 2010.

⁶⁶ Reglamento publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el lunes 5 de marzo de 2007.

⁶⁷ El gasto de \$78 millones que aparece en el presupuesto de egresos 2009 del municipio de Culiacán para sus 17 sindicaturas, desagregado en los conceptos de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, gastos administrativos y organismos y asistencia social (educación y deporte), permite los siguientes datos: mientras las sindicaturas El Dorado con 57 trabajadores operativos y administrativos, incluyendo al síndico tuvo un presupuesto de \$15.7 millones; Costa Rica con 68 personas una asignación de \$16.5 millones, y Quila con 33 elementos una de \$9.7 millones, las otras 14 oscilaron entre 17 trabajadores sindicalizados y de confianza y uno (sólo el síndico en la sindicatura de Higuera de Abuya con una erogación durante el año de \$3.9 millones en la sindicatura de Aguaruto) a \$1.4 millones en la sindicatura de Sinaloa, http://culiacan.gob.mx/archivos/Dependencias/tesoreria/presupuestos/Presupuesto_2009.pdf, consulta del 12 de octubre de 2010.

mil pesos mensuales. Por otra parte, de acuerdo con las fracciones IV y IX del artículo 70 de la Ley de Gobierno Municipal, tienen bajo su mando agentes del cuerpo de policía y la tarea de inspeccionar el funcionamiento de sus “dependencias”.

Como la Ley Orgánica Municipal del Estado de México deja de lado cualquier posibilidad de ayuda a las autoridades auxiliares, el ayuntamiento del municipio de Cuautitlán Izcalli, por ejemplo, estableció una forma peculiar dentro del Reglamento de Autoridades Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y Comités de Enlace,⁶⁸ para que los delegados y consejos tengan ingresos, según los siguientes artículos:

Artículo 49.- Los Consejos de Participación Ciudadana y Delegados Municipales podrán allegarse recursos para el buen funcionamiento de su representación en los siguientes mecanismos: I.- Mediante bailes populares sin venta de alcohol y previa autorización de la autoridad competente. II.- Realización de kermesses en su comunidad. III.- Mediante la realización de diversos eventos deportivos en su comunidad que generen recurso. IV.- Mediante los recursos generados por la administración de los campos deportivos de comunidad, siempre y cuando sean municipales. V.- Tómbolas y rifas sujetos a las disposiciones de la ley de juegos y sorteos. VI.- Donaciones en especie siempre y cuando no medie de por medio la coacción o condición de cualquier índole por parte del representante vecinal. VII.- Cualquier otra siempre y cuando sea lícita previa autorización de la Autoridad competente.

Tal vez, las muestras descritas no sean suficientes para explicar el complejo fenómeno de la administración pública comunitaria en la diversidad de los municipios del país y los escépticos exigirán, con justa razón, mayores pruebas. Eso será posible en un esfuerzo de análisis focalizado; es decir, por estudio de caso como se ha hecho con las presidencias de comunidad en el estado de Tlaxcala.

⁶⁸ El Reglamento de este municipio fue aprobado durante el periodo de gobierno municipal 2000-2003, abrogando el anterior y se supone vigente al no encontrar ninguna evidencia de haber sido cambiado. <http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Municipios/Cuautitlan%20Izcalli/CTTReg1.pdf>, consulta del 15 de octubre de 2010.

Mientras eso acontece, en el Capítulo siguiente se ampliará el análisis de las condiciones y circunstancias en que operan las autoridades auxiliares colegiadas en cinco estados de la República mexicana.

Si las autoridades auxiliares unipersonales comúnmente cuentan con oficinas para hacer más llevadera su labor representativa, con mayor razón las autoridades colegiadas. Sus propias necesidades de organización y funcionamiento: sesiones, ubicación del personal administrativo y archivo, entre otras, obligan a la comunidad a construir edificaciones que, en ocasiones, son dignas de admiración por su tamaño y arquitectura. Por lo regular estas instalaciones corresponden a la importancia política del centro de población y cuentan con el equipamiento indispensable para llevar a cabo las tareas que la ley o el ayuntamiento les otorga.

3.3.3 La acción de las autoridades tradicionales de carácter civil

Para concluir esta parte sustancial de nuestra investigación, es conveniente recapitular brevemente, sobre la labor realizada por las autoridades tradicionales civiles en las comunidades indígenas de nuestro país y que se rigen por el sistema de usos y costumbres. Ya señalamos anteriormente que la carrera del servicio comunitario se alterna entre lo religioso y lo civil, cuestión que todavía en algunos sistemas comunitarios, “los miembros de la comunidad no distinguen entre los dos tipos de responsabilidades. Su vida religiosa y su vida cívica se entrelazan dentro de la cosmovisión indígena en donde almas, animales, plantas y clima, dioses y santos juegan papeles indivisibles e interdependientes”.⁶⁹

Tanto los cargos religiosos como los políticos son obligatorios y aceptados en la comunidad con carácter de honoríficos, requieren plena disposición de quienes los ocupen y la erogación de sus recursos propios en los gastos que esa posición genere. Quien se niegue a cumplir con el mandato de la tradición sin justificación de fuerza mayor y si no “está al corriente en el pago de sus cuotas, en caso de que tuviera que realizar un trámite, como una carta de solvencia moral de la autoridad civil, la expedición de certificado de estudios de la escuela local, o entierro de un familiar en el cementerio público se

⁶⁹ Laura Carlsen, Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición, <http://membres.multimania.fr/revistachiapas/No7/ch7carlsen.html>, consulta del 12 de octubre de 2010.

encontrará frente a una negativa para recibir estos servicios” (Pedrero, 2008: 3 y 4), suspensión que se levanta cuando el individuo se reivindica con la comunidad.

Las autoridades políticas, comúnmente “conciben su cargo como un espacio para servir a la comunidad y no como una posición para beneficiarse personalmente. Esto se relaciona con la idea de que las autoridades deben ‘mandar obedeciendo’, es decir, deben subordinar su voluntad y su persona al interés de la comunidad” (Navarrete, 2008: 55).

Desde las reformas de 2001 al artículo 2 constitucional que reconocen las formas de organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas, encontramos un tejido legal bastante importante en los ámbitos federal y estatal, tanto para exaltar los valores culturales de las etnias como para encausar, por la vía de la institucionalización, los distintos procesos que intervienen en la elección, funcionamiento y coexistencia de las autoridades de carácter civil y religioso.

Algunos analistas señalan “que el sistema de elección por usos y costumbres tiene poco que ver con la ciudadanía en su sentido más llano [...]. Las decisiones por usos y costumbres las realizan, en primera instancia, los ‘líderes’, definidos según sus reglas tradicionales, como es el consejo de ancianos, cuya autoridad deviene del derecho de haber servido a la comunidad durante su vida, solo en segunda instancia participan los demás miembros con derecho a formar parte de la asamblea, pero para sancionar y legitimar la decisión previa” (Hernández-Díaz, 2007: 11 y 12).

Esta realidad no debe sorprendernos debido a que la historia se repite en cada elección de nuestros gobernantes por el sistema electoral, con nuestro voto sólo convalidamos la decisión cupular cuando el candidato no es resultado de elecciones primarias. Sí es cierto que en las comunidades indígenas las cosas tienden a volverse menos rígidas al permitir, por ejemplo, la presencia de los partidos políticos y la participación de la mujer, ya sea por la influencia de los medios de comunicación, de los migrantes que van obteniendo otros signos culturales o por la persuasión de las instituciones del Estado, también es cierto que las resistencias por salvaguardar lo suyo siguen activadas.

Las autoridades auxiliares municipales

Los tres ejemplos siguientes son muestras de lo que viene construyéndose en el andamiaje del derecho indígena, para el proceso de elección de las autoridades civiles tradicionales:

- a) En el estado de Guerrero, por adición de julio de 2010 al artículo 199 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, se dispuso que en poblaciones que se reconozcan como indígenas, los comisarios municipales o delegados se elegirán con suplente en la segunda quincena del mes de diciembre de cada año mediante el método de sus usos y costumbres, mismos que deberán tomar protesta ante la autoridad municipal en la primera quincena del mes de enero, quienes durarán por el periodo de un año;
- b) En Oaxaca la Ley Orgánica Municipal en su artículo 67 estipula que los agentes municipales y de policía durarán en su cargo 3 años o el tiempo que determinen sus usos y costumbres, pudiendo ser de un año, año y medio o dos años, y
- c) En Tlaxcala, el artículo 12 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su párrafo tercero dispone que en las elecciones de presidentes de comunidad por usos y costumbres, la votación se realizará conforme a las modalidades que tengan las comunidades.

Un aspecto más en la vida interna de las comunidades indígenas se relaciona con la administración de la justicia de acuerdo a sus usos y costumbres. Las autoridades encargadas de impartir justicia, normalmente son de la comunidad y dependen del poder judicial de cada entidad donde se verifica esta posibilidad, cohabitan con la autoridad auxiliar que las respalda y les facilita la tarea, aunque a veces también la autoridad auxiliar es parte de la función judicial.

Por ejemplo, en los municipios de Cuetzalan y Huachinango, en la sierra norte de Puebla, donde “Coadyuvan a la justicia los agentes subalternos del ministerio público presentes en las juntas auxiliares y en la cabecera municipal, los cuales se encuentran subordinados a la procuración de justicia del Distrito Judicial. Pero también cumplen con funciones judiciales los presidentes de las juntas auxiliares [...], aunque no se les reconozca esta función oficialmente” (Floris, 2004: 17).

Lo propio ocurre en las comunidades de la región totonaca de Veracruz que no tienen juzgado de comunidad, “siendo el subagente municipal (miembro de la comunidad ligado al gobierno del municipio) el encargado de la justicia comunitaria [...]. En la región mixe de Oaxaca, la autoridad principal que administra justicia en las agencias municipales recibe el nombre de agente de policía, quien cumple funciones tanto judiciales como de gestión, de manera bastante autónoma” (*Ibíd.*).

En el contexto de las reglas formales para la aplicación de la justicia en los estados, podemos citar otros tres casos que en los hechos pueden ser simples expresiones del deber ser y sin embargo, ahí están presentes:

- a) Para la administración de justicia en las comunidades indígenas del estado de Durango, el artículo 96 de la Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas faculta a las autoridades tradicionales, a aplicar sus sistemas normativos internos sin contravenir la Constitución Nacional y la particular del estado, sancionando en materia civil hasta con 182 días de salario mínimo, así como en materia penal cuando no se trate de delitos graves;
- b) Por disposición de artículo 6 de la Ley de Justicia Comunal del Estado de Michoacán de Ocampo, el Sistema de Justicia Comunal garantiza a los integrantes de las comunidades indígenas el acceso a la justicia sustentado en el respeto a sus usos, costumbres y tradiciones, y teniendo los jueces comunales, dependientes del Supremo Tribunal de Justicia, competencia en materia civil, familiar, mercantil y penal, y
- c) En el estado de San Luis Potosí, según el artículo 9 de la Ley de Administración de Justicia Indígena y Comunitaria, se propone a través de autoridades internas de la comunidad garantizar a los indígenas, una impartición de justicia en su lugar de origen, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propios de la comunidad, sin contravenir las normas constitucionales ni transgredir los derechos humanos.

La forma en que se materializa la administración comunitaria en las comunidades indígenas, está impregnada de diferentes elementos, producto de

la historia de sus tradiciones que siguen conservando a pesar de la influencia de comportamientos culturales distintos a su *modus vivendi* y *modus operandi*.

Las actividades de la autoridad civil en el universo de los usos y costumbres le permiten interaccionar con otras autoridades propias de la organización social de la comunidad. Así lo hace con los comisariados de bienes comunales y/o ejidales para certificar asambleas o con los consejos de vigilancia de los mismos cuando éstos lo requieren.

Por la amplitud de sus funciones, la autoridad auxiliar pudiera estar, de algún modo en la jerarquía comunitaria, por arriba de las autoridades sociales o agrarias y no obstante el impedimento legal de no intervenir en los asuntos internos de los regímenes comunal y ejidal, en la práctica es común que suceda, por la misma estrechez funcional que existe entre los cargos o bien porque quien es autoridad civil ya fue autoridad agraria o a la inversa.

Al asumir el cargo, las autoridades auxiliares y municipales son investidas entre rituales y símbolos. En el pueblo de San Juan Quiahije de la región Chatina del estado de Oaxaca, esta fase es todo un ceremonial. “En la plegaria dirigida por el Anciano de mayor rango el ‘NdaKarsía’ al Santo Padre Sol, a ‘StinaJo’ o Kuchá’, en el momento del ritual de la entrega de la Vara de Mando, seguido por ‘los Consejos’; vemos la importancia de esa ceremonia. ¡Se está entregando a la nueva autoridad una Vara Sagrada, símbolo del poder y la Justicia, el Mando!” (Cordero; 2001: 33).

Estas ceremonias trascienden generaciones y no es fácil para la autoridad municipal o de cualquier otro nivel pasarlas por alto. Los comisarios y delegados del municipio de Malinaltepec, región de la montaña del estado de Guerrero, se inconformaron con el presidente municipal en el mes de enero de 2010 por haber omitido entregarles la vara de mando, pues para ellos, “de esa manera se les da la autoridad que deben ejercer sobre los habitantes”⁷⁰ de su comunidad.

⁷⁰ <http://www.guerreroaldia.com/2010/01/19/se-inconforman-con-el-alcalde-de-malinaltepec-por-romper-la-entrega-simbolica-de-bastones-a-comisarios-y-delegados-municipales/>, nota del 19 de enero de 2010 y consulta del 16 de agosto de 2010.

La autoridad civil tradicional sigue en el curso del sistema piramidal, iniciando desde los cargos inferiores hasta culminar la carrera de servicio civil y social y así convertirse con el tiempo y un servicio social a toda prueba en parte del consejo. Sin embargo, la discriminación de la mujer todavía sigue siendo el talón de Aquiles en la igualdad de género entre los pueblos y comunidades indígenas.⁷¹

⁷¹ “El 28 de septiembre de 2007 se efectuaron elecciones para elegir comisario de Kimbilá, municipio de Izamal, Yucatán, en las cuales resultó ganadora Doña Feliciano Mex. A pesar de ello, el Presidente municipal, de Izamal Roberto Antonio Rodríguez Asaf, desconoció el proceso electoral e impuso al C. Rogelio Can bajo el argumento de que la candidata ganadora no estaba en el padrón electoral. A raíz de esta situación inició un conflicto post electoral que ha durado casi tres meses y en el cual se han generado situaciones que ponen en riesgo la integridad de las y los habitantes de Kimbilá. La tensión [...] se acentuó el día 12 de diciembre, cuando el comisario no electo intentó tomar posesión del palacio comisarial. La candidata ganadora [...] después de diversas agresiones, amenazas y ofertas, ha desistido de continuar exigiendo el respeto al resultado electoral, mientras que vecinas y vecinos de Kimbilá [...] continúan exigiendo que sean los propios habitantes quienes elijan a su autoridad [...]”. Nota titulada “En Kimbilá se violan los derechos del pueblo maya”, Indignación, A.C. <http://www.cencos.org/node/17536>, consulta del 17 de agosto de 2010.