

IV. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMUNITARIA AL GOBIERNO COMUNITARIO

La mayoría de los autores que tratan sobre temas gubernamentales tienden a confirmar su estudio a los hechos más notables, lo cual se manifiesta como el resultado aislado de considerar únicamente la organización formal del gobierno [...] Es cierto que algunos o se esfuerzan por tratar la Constitución tanto en un contexto histórico como en su forma actual, pero pocos han hecho el intento de trascender la organización formal del gobierno y examinar la vida política real del pueblo.

Frank Goodnow (2010)

Este último capítulo, pretende embonar el fenómeno de la administración pública comunitaria con la idea del gobierno comunitario o submunicipal; es decir, pasar del estudio meramente administrativo al análisis político de las evidencias sobre lo que algunos municipalistas denominan cuarto orden o nivel de gobierno. Con esta intención, primero reflexionamos los aspectos del poder directivo de la autoridad auxiliar municipal a partir del sistema jurídico que la rige, haciendo hincapié en la nominación gubernativa que la legislación de cinco estados de la República le otorga expresamente.

Posteriormente, realizamos un rápido esbozo de las teorías que sobre el cuarto orden de gobierno se han hecho en el país y las cuales, en su momento, respondieron a interpretaciones y propósitos de los autores, sin que por ello pierdan vigencia en el rediseño actual del Estado. Finalmente, concluimos con el análisis de los aspectos que, a nuestro juicio, ofrece el andamiaje legal en relación con una forma de gobierno comunitario o submunicipal, en los estados de Campeche, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas.

4.1 El gobierno de la comunidad local

A efecto de comprender las capacidades gubernativas de la autoridad auxiliar, en esta parte discernimos algunas cuestiones, no necesariamente explícitas en el marco legal municipal y, sin embargo, contenidas en el cúmulo de facultades

que posee. Para finalizar, examinamos el aporte de cinco disposiciones de la legislación municipal como puntos de apoyo interesantes en la interpretación y comprensión formativa del gobierno comunitario, pues estas le atribuyen carácter de cogobierno o le asignan calidad gubernativa.

4.1.1 El poder político de la autoridad auxiliar

Como se mostró, principalmente en el capítulo anterior, en cada estado del país se han construido las condiciones institucionales que acreditan diferentes estadios en que la acción de la autoridad auxiliar tiene lugar. Las diferencias interestatales son más que evidentes en el heterogéneo y complejo panorama nacional, donde sobresalen las siete características siguientes:

- a) Su propensión a ser electa democráticamente y tener liderazgo social;
- b) Su mayor característica delegacional o recipiendaria de facultades delegadas;
- c) Su mayor manifestación hacia lo unipersonal;
- d) Su amplio espectro de atribuciones y obligaciones;
- e) Su mayor condición honorífica;
- f) Su dependencia de un sistema presidencialista municipal, y
- g) Su sistemática carencia de presupuesto.

Precisamente, más allá de las consideraciones de su organización formal existe una realidad en que se desenvuelve cotidianamente. Es indiscutible que en su labor representativa ejerce la gobernación dentro del ámbito de validez de sus actos. Tiene la atribución para mandar con la autoridad transmitida tanto por el ayuntamiento como por la propia comunidad que la eligió. Su poder de dominio sobre sus conciudadanos es una realidad concreta y se manifiesta y funciona de manera inequívoca al no existir ninguna otra autoridad de su tipo al interior de la comunidad; pero, las influencias endógenas y exógenas limitan o fortalecen su campo de acción: cacicazgos locales y regionales; viejos liderazgos con prestigio moral; dirigentes partidistas en busca de cobertura para sus partidos políticos; líderes religiosos en promoción de sus creencias, entre otras.

Así, su poder de mando puede ser modesto y servir mandando, aunque durante su encargo es un personaje que sobresale del colectivo: cuenta con

Las autoridades auxiliares municipales

la confianza y la voluntad expresa de sus vecinos, dispuestos a someterse a su liderazgo y dirección, y en caso de desobediencia cuenta con la base legal para imponerse.

Esta autoridad, en un campo de reglas predisuestas tiene los elementos políticos para:

- a) Ejercer poder a efecto de que los vecinos respeten y cumplan las normas federales, estatales y municipales, y para conservar el orden y la paz sociales;
- b) Dirigir el destino de la comunidad ejerciendo la coerción que la normatividad le confiere o que el colectivo se auto impone para organizarse y participar en la búsqueda de su mejor bienestar;
- c) Representar políticamente al conjunto social ante el propio ayuntamiento y otras autoridades externas, así como ante particulares;
- d) Mantener jerarquía en relación con otras autoridades sociales y religiosas de la comunidad, a las cuales apoya y coordina de ser necesario;
- e) Avalar con su firma y sello oficial actos protocolarios y a solicitud de parte dar certeza y validez a los asuntos privados y públicos que se verifiquen en su demarcación. También emite constancias de vecindad, de propiedad y otras;
- f) Actuar en representación de la comunidad ante instancias administrativas y judiciales en litigios donde el colectivo sea parte y siempre que no sean cuestiones agrarias, pero por mandato de la comunidad puede integrarse a la comitiva, y
- g) Facilitar o impedir la ejecución de programas que los gobiernos municipal, estatal y federal realizan en la comunidad.

Las funciones descritas, recalcan su condición de representante político de la comunidad y su rol gubernativo. Su investidura le acredita como el centro de gravedad en la armonía del conjunto social y como el medio idóneo para seguir avanzando en el mejoramiento de los niveles de bienestar.

Hay claras diferencias en las reglas del juego a nivel nacional y es común observar que en su actividad real rebasa sus propias facultades legales o los mandatos del ayuntamiento. En ello tienen que ver las creencias y preferencias de la comunidad que no se conforma con una autoridad expectante o negligente

en la negociación de beneficios sociales y, por tanto, su poder de decisión a pesar de ser determinante no es absoluto al interior de la circunscripción a su encargo. Si bien es cierto que en la práctica goza de atributos de autonomía enrolados en la cohesión, identidad y participación de la comunidad, igualmente es cierto que no debe sobrepasar ni la potestad del colectivo ni las normas que la rigen.

En el mundo de las apariencias, la autoridad auxiliar parece una extensión de la administración pública municipal, apreciación tal vez no del todo correcta. Su presencia, generalmente es producto de una elección democrática y no de una designación directa y extraña a la comunidad. Si ese proceso electivo es una acción política de la ciudadanía para tener representante oficial y de carácter civil, entonces con su elección adquiere legitimidad para dirigir e imponer la voluntad colectiva sobre los intereses particulares, para obtener obediencia y ganar respeto, y para “ejecutar detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos” (Uvalle, 1984: 106) de la comunidad.

Y si a tales características se adiciona su carácter de representante del gobierno del municipio o del representante político de éste, entonces no hay duda de que su actividad administrativa es resultado de su función política.

En apoyo de nuestra argumentación existen algunos preceptos en la legislación de los estados de Campeche, Chihuahua, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas, dignos de no perder de vista. La idea se centra en el hecho de considerar legalmente a la autoridad auxiliar, con todas las reservas del caso, como una instancia de cogobierno local y también como gobierno de la comunidad que, en el marco de las propuestas, se cualifica como cuarto orden o nivel de gobierno.

El artículo 30 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche y el artículo 126 de la Constitución del Estado de Chihuahua, determinan que el gobierno municipal estará a cargo de los ayuntamientos, de las juntas municipales y de las comisarías municipales o de policía, mientras que en el estado de Tlaxcala el artículo 3 de la Ley Municipal dispone que el municipio será gobernado por un ayuntamiento y las presidencias de comunidad; es decir, se atribuye a dichas autoridades auxiliares ser copartícipes en el ejercicio gubernamental. En los tres casos, a nuestro parecer, las legislaturas

estatales abrieron, sin quererlo, el compás gubernativo, contraviniendo la determinación del artículo 115 de la Constitución Federal que a la letra dice:

“La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva”.

La contradicción jurídica pudo haber sido causa de controversia constitucional; sin embargo, la Procuraduría General de la República no se pronunció en su momento y entonces se suponen dos caminos a seguir: el primero, que las legislaturas de los tres estados legislen la reforma correspondiente para armonizar el contenido de la ley local con el precepto de la Constitución Nacional y el segundo, que el Congreso de la Unión reforme el artículo 115 –en esa parte– con el objetivo de dejar en las legislaturas locales la posibilidad de incluir o no a las autoridades auxiliares en el conjunto indivisible del gobierno municipal, lo cual a nuestro entender sería lo más lógico si se reconocen los adelantos institucionales sobre la organización, elección y funcionamiento de las juntas municipales en los municipios de los estados de Campeche y Chihuahua, respectivamente.

Adicionalmente, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, determina la calidad gubernativa de las juntas municipales cuando en su artículo 28 estipula:

En los Municipios divididos en Secciones Municipales, *el gobierno de cada una de éstas estará a cargo de una Junta Municipal...* (Cursivas del autor).

Lo anterior, además de ser un indicio jurídico importante para nuestra causa, tiene relevancia política. La legislatura local, al reconocer a las juntas como instancias políticas en la actuación territorial del gobierno local, les asigna por derecho y de hecho facultades directivas y administrativas, con capacidades financieras y administrativas para atender mediatamente las necesidades básicas de la población seccional. Esta circunstancia abona la idea de un gobierno submunicipal de facto, cuya gestión debe transparentarse y lo cual tratan de hacer a través de la página web del ayuntamiento de cada municipio.

Por otra parte y en este mismo sentido, en el estado de Puebla la Ley Orgánica Municipal establece como encabezado de su Capítulo XXVII: “*Los pueblos y su gobierno*” y a la vez dispone en el artículo 224: “*Para el gobierno de los pueblos habrá juntas auxiliares*” (Cursivas del autor), disposición también trascendente al reconocerse el poder que, a nivel de la comunidad, ejercen dichas juntas. Sus integrantes, de manera diferente a lo sucedido en Campeche, son electos en asamblea general por los ciudadanos del lugar y sólo a petición del ayuntamiento interviene el Instituto Estatal Electoral. Esta forma electiva no los priva de legitimidad para aplicar, como en el caso anterior, la autoridad y atender las funciones que se derivan de la citada ley y de la reglamentación municipal.

Finalmente, en la fracción VIII del artículo 119 de la Constitución Política del estado de Zacatecas se establece como facultad de los ayuntamientos: “*fortalecer el gobierno democrático en las comunidades y centros de población*” (cursivas del autor) y ese gobierno, se supone, lo configura cada concejo congregacional que, conforme a la Ley Orgánica del Municipio, ejerce iguales funciones que el ayuntamiento. Esta pretensión no es posible tomarla literalmente como tal, debido a la amplia esfera competencial de los ayuntamientos y a los factores reales de poder decisional que tienen en su cobertura de responsabilidades.

Los concejos congregacionales, por su misma naturaleza están limitados jurídicamente; para empezar, su limitación parte de que las congregaciones no son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, y tampoco ellos cuentan con potestades tributarias ni con capacidad para gestionar deuda pública, entre otras atribuciones del gobierno municipal que les están vedadas.

4.1.2 Manifestaciones por el cuarto orden o nivel de gobierno

Tanto especialistas como políticos, han expuesto la conveniencia de crear un cuarto orden de gobierno en la estructura estatal, las propuestas van de la mano con cada tema explorado y, como toda idea, estas generaron corrientes de opinión y propiciaron el debate. Esas distintas posiciones teóricas se encapsulan en problemas sociales específicos.

Entre algunos estudiosos del Derecho hay el supuesto de que en México es posible hablar de cuatro órdenes de gobierno: el federal o de la Federación, el estatal o de los estados de la Federación, el del Distrito Federal y el municipal o de los municipios. Jacinto Faya (2005) en su aporte al Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, señala que “El ‘gobierno municipal’ es el cuarto orden de gobierno creado por la Constitución. Los dos primeros fueron la Federación y los Estados, el tercero lo fue el Distrito Federal y el cuarto el ‘gobierno municipal’ [...]. Esto significa que la Constitución creó expresamente un cuarto orden de gobierno” (Valencia, 2005: 38-39).

Efectivamente, en el calendario de las reformas constitucionales, el Distrito Federal dejó de ser una dependencia del ejecutivo federal con las modificaciones de 1993 al artículo 122 constitucional. A partir de entonces es una entidad política con gobierno propio, pero acotado por la interferencia del gobierno federal en su organización y funcionamiento.⁷² Por su parte, en cuanto a los municipios, los ayuntamientos cambiaron su tipificación jurídica de instancia de descentralización territorial de carácter administrativo a orden de gobierno con las reformas de 1999, aunque vale la pena señalar que con anterioridad a esa modificación hubo autores considerándolo como tercer nivel de gobierno.

Para atender, de manera particular, las diferentes situaciones engendradas por la paulatina e incontrolable concentración urbana de la población nacional en distintos territorios, se propuso la creación de un gobierno especial. El fenómeno de las zonas metropolitanas en la geografía de los municipios, cuya complejidad rebasa la fórmula de la coordinación intermunicipal dispuesta en el artículo 115 constitucional y el acrecentamiento de los problemas de todo tipo: sociales, económicos, políticos, culturales y ecológicos, orilló a los urbanistas a proponer un gobierno supramunicipal. Algunos partidos políticos tomaron la propuesta como parte de su ideario de lucha, pues consideraron y consideran que esa tendencia continuará y merece la atención de una autoridad de tales magnitudes.

⁷² La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1993, quedó en los siguientes términos: “El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos, que establece esta Constitución”. Al Congreso de la Unión le correspondió expedir el Estatuto de Gobierno para determinar las competencias del gobierno federal, la organización y funcionamiento de los poderes locales y los derechos y obligaciones de los ciudadanos de la ciudad de México.

Desde inicios de los noventa del siglo pasado, “los partidos políticos de la oposición –el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)– explicitaban en sus plataformas electorales para 1991 propuestas relacionadas con la creación de instancias de gobierno de nivel metropolitano” (Zicardi, 1997: 26), las cuales tenían que ver con un gobierno supramunicipal y específicamente con un cuarto nivel de gobierno, el gobierno metropolitano (Álvarez, San Juan y Sánchez, 2006).

Hay quienes ponen la alerta sobre esta posibilidad, cerrada por el momento en la agenda de las reformas, aduciendo que “las dificultades para lograr un ‘gobierno metropolitano’ comienzan desde la concepción misma del término, sus alcances y limitaciones en el contexto de las legislaciones nacional y estatales vigentes, así como del entramado social de intereses y poderes locales y regionales típicos de la ciudad” (Muro, 1998: 357).

Como resultado del movimiento nacional indígena de la década de los noventa también del siglo pasado, surgieron dos visiones sobre la autonomía de los pueblos indígenas de México y por consecuencia del cuarto orden o nivel de gobierno, “posturas que van desde ‘comunitaristas’ a ‘regionalistas’. Los primeros arguyen que la comunidad local constituye el ‘espacio vital’ y el sitio de la autonomía, pero estas últimas responden que un nivel supracomunitario de autonomía regional es un requerimiento de la continua existencia de las comunidades locales que se han convertido en los últimos y frágiles reductos de la autonomía indígena” (Assies, 1999: 38).

La Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) propuso en las negociaciones con los representantes del gobierno federal que los pueblos y comunidades indígenas se organizaran regionalmente, en base a autonomías étnicas o pluriétnicas regionales. “Desde los comienzos, los partidarios de esta propuesta la imaginaron como una alternativa de autonomía que aspiraba a convertirse en un cuarto nivel de gobierno, situado entre el municipio y el gobierno del estado” (Velasco, 2003: 174).

El gobierno de cada región sería electo por el sistema de usos y costumbres, pudiendo, a discreción de la misma autoridad regional, participar los presidentes municipales. En el imaginario, ese gobierno contaría con un ejecutivo nombrado de entre sus propios integrantes.

Las autoridades auxiliares municipales

La otra visión de autonomía centraba la propuesta en el reconocimiento de la comunidad indígena local; es decir, ante las dificultades de dispersión de las etnias y la cerrazón de los “gobiernistas” para aceptar un modelo regional como alternativa. “Los comunalistas estimaban conveniente promover la autonomía de las comunidades indígenas [...]. Su argumento principal era que debido al grado de atomización de los pueblos indígenas, cualquier posibilidad de régimen de autonomía debía comenzar en la propia comunidad indígena” (*Ibíd*, 178), lo cual, de alguna forma y sin lograrse el reconocimiento de la comunidad indígena como entidad de derecho público, trascendió los obstáculos y ahora es parte del artículo 2 de la Constitución Política Nacional.

Otro eslabón en la cadena de interpretaciones, es el argumento de la posibilidad de que en nuestro país las decisiones en materia educativa se puedan tomar “[...] desde distintas instancias del Estado, que van desde el orden de gobierno nacional hasta el orden local pasando por el regional. Incluso [si] se considera a la escuela pública o al distrito escolar como parte del Estado, entonces habría que agregar el cuarto orden de gobierno, el educativo” (Gómez, 2000: 45 y 46), el cual estaría representado por varios agentes: las juntas vecinales, las asociaciones de padres de familia y las autoridades escolares, que para el autor son real y formalmente instancias de gobierno del sistema educativo. Esta idea no embona con el esquema de la organización política del Estado, responde a la organización administrativa de un servicio público, pero vale citarla en el contexto de estas proposiciones.

Las diferentes propuestas examinadas no coinciden del todo con la noción de un gobierno de la comunidad local, ya sea indígena o no indígena. Pronunciamientos los hay al respecto a partir de los planteamientos de Raúl Olmedo sobre un cuarto orden de gobierno, los cuales tienen como referente principal la experiencia del estado de Tlaxcala con los presidentes de comunidad.

En esta entidad primero se institucionalizaron los presidentes auxiliares y tiempo después los legisladores consideraron llamarles presidentes de comunidad para diferenciarlos de los presidentes auxiliares de las juntas municipales del estado de Puebla. Sus atributos sugieren un nivel de gobierno comunitario: son electos en comicios constitucionales el mismo día que los ayuntamientos, tienen presupuesto para el cumplimiento de sus atribuciones,

son denominados municipales al igual que el presidente municipal, síndico y regidores, y participan en las sesiones de cabildo con voz y voto (Olmedo, 1999). Al respecto veamos lo que dispone el artículo 3 de la Ley Municipal de dicho estado:

El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico; regidores cuyo número determine la legislación electoral vigente, y los presidentes de comunidad quienes tendrán el carácter de municipales en términos de lo que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Entre el Ayuntamiento y los demás niveles de gobierno no habrá autoridad intermedia.

Pero para “llegar realmente a lo que es el municipio –como gobierno directo de la comunidad– es necesario hacer una reforma constitucional que otorgue a la comunidad social concreta el derecho de organizarse como una entidad política, es decir, de organizarse como estado, con un gobierno propio, por pequeña que sea una comunidad. El gobierno comunal constituiría así un cuarto orden de gobierno, junto a los gobiernos federal, estatal y municipal” (Olmedo, 2000: 56).

Coincidente con este proyecto, el Partido del Trabajo lo incluyó en su plataforma electoral 2009-2012. Entre otros aspectos fijó proponer modificaciones al marco constitucional del país para incorporar mecanismos de participación popular directa, siendo uno de ellos el “gobierno comunitario como cuarto nivel de gobierno”. En esto discrepó la posición del partido político Convergencia: en su plataforma electoral para el mismo periodo, propuso “Instituir un cuarto nivel de gobierno, entendiendo éste como la integración regional de varios municipios, que refleje las afinidades geográficas, sociales, de infraestructura y desarrollo; propiciando la transferencia de recursos necesarios para facilitar el desarrollo y atención directa de comunidades. Esta modalidad debe ir acompañada del fortalecimiento de las funciones y atribuciones de los agentes municipales y de su participación en los planes de desarrollo municipal”.⁷³

Resumiendo diríamos: en el ambiente académico y político se han elaborado alternativas para rediseñar la organización política del Estado mexicano y

⁷³ http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Plataformas_electorales/, consulta del 29 de diciembre de 2010.

así enfrentar los problemas sociales y económicos crecientes; sin embargo, esas propuestas no han prosperado, principalmente, por motivos de nuestra tradición centralista que parece obstruir la visión de la clase política ante la problemática nacional cada vez más compleja y que los remedios tradicionales no han podido curar.

Sin duda, en estos tiempos globales es condición de sobrevivencia repensar el Estado y profundizar en su organización territorial, no para hacer cambios de forma sino fundamentalmente de fondo. Por tanto, el planteamiento del cuarto orden de gobierno puede ser una alternativa viable para reiniciar el proceso de desarrollo desde abajo con la participación de la comunidad. Este pronunciamiento se circunscribe en la mayor cercanía de la autoridad estatal en la atención de los intereses y problemas de los centros de población, en aprovechar mejor los recursos disponibles en territorios locales, en contrarrestar las deficiencias del desarrollo centralizado e inequitativo y en superar la pobreza y la marginación, entre otras cuestiones.

4.2 ¿Hacia el gobierno comunitario?: Cinco experiencias estatales

La argumentación anterior, tal vez responde parcialmente a la pregunta que planteamos en esta parte. Para reforzarla acudimos a cinco modelos que, con sus variantes, son fundamentales en los objetivos de esta investigación. Analizamos entonces los componentes legales: conceptualización, integración, elección, organización, funcionamiento y finanzas públicas en el universo institucional de las autoridades auxiliares municipales colegiadas de los estados de Campeche, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas.

4.2.1 Las juntas municipales en los municipios del estado de Campeche

El estado de Campeche, a nuestro entender, es la entidad donde la configuración de un gobierno inferior al ayuntamiento es tácito. La organización de las juntas municipales es tan parecida a la integración del ayuntamiento que sólo falta denominarlas jurídicamente con el carácter de gobierno autónomo en su régimen interior. En la concepción legal de las juntas sucede lo que por largos lustros pasó con el ayuntamiento: su tipificación de órgano administrativo. Para empezar, el origen de estas instituciones está en la Constitución Política del estado y su naturaleza responde a la administración de las secciones en

que se dividen los municipios. Junto con ellas comparten la responsabilidad las comisarías y otras figuras designadas directamente por los ayuntamientos: agentes municipales, delegados de sector, inspectores de cuartel y jefes de manzana.

De los once municipios de la entidad, nueve se dividen en secciones municipales como se observa en el **Cuadro 4.1**. Estas secciones auspician varias comunidades, siendo la de mayor importancia la cabecera seccional, residencia oficial de la junta municipal. Desde esta posición geográfica, privilegiada por la cercanía con sus representados, dirige y administra los intereses colectivos y en el cumplimiento de sus tareas se auxilia y coordina con las autoridades que representan a los centros de población de su territorio.

CUADRO 4.1.
PANORAMA DE LAS JUNTAS MUNICIPALES EN
EL ESTADO DE CAMPECHE

MUNICIPIO	JUNTAS	MUNICIPIO	JUNTAS	MUNICIPIO	JUNTAS
Calakmul	1	Carmen	3	Hopelchén	2
Calkiní	3	Champotón	4	Palizada	-
Campeche	4	Escárcega	1	Tenabo	1
Candelaria	-	Hecelchakán	1	TOTAL JUNTAS	20

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.

Cabe aclarar que los comisarios se instituyen en comunidades comprendidas o no dentro de la demarcación de las secciones y son autoridades unpersonales. Ellos, de acuerdo con línea de mando coadyuvan con la junta o directamente con el ayuntamiento, mientras que los agentes municipales, delegados de sector, inspectores de cuartel y jefes de manzana lo hacen con la junta municipal o con el comisario, e incluso con el ayuntamiento, según las normas establecidas en la ley municipal y en el reglamento correspondiente.

Las juntas municipales, según la Constitución del Estado de Campeche, son cuerpos colegiados, auxiliares del ayuntamiento y administradoras de cada

sección municipal. Y por disposición de la Ley Orgánica de los Municipios tienen el carácter de honorables a semejanza del Congreso del Estado, del Tribunal Superior de Justicia y de los ayuntamientos, oficializándose, de esta forma, su denominación de “honorables juntas municipales”. Pero indudablemente su distinción principal es su consideración de gobierno en la Ley Orgánica de los Municipios y en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, para redondear las citas mencionadas párrafos arriba, se agrega lo dispuesto en el artículo 73 de la misma Ley Orgánica de los Municipios:

Los Presidentes de Sección Municipal ejercerán *el gobierno y administración interior* de ésta; y serán el órgano de comunicación entre la Junta Municipal y los respectivos Ayuntamientos, no pudiendo salvar ese conducto, sino en caso de suma urgencia o por tratarse de quejas contra dicho presidente. (Cursivas del autor).

Con este mismo sentido agregamos lo que establece el párrafo quinto del artículo 7 de la Constitución estatal, en relación con la participación de los indígenas en los niveles de gobierno locales, dentro de los cuales menciona al “gobierno comunal”:

Las leyes del Estado deberán establecer mecanismos que garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en los distintos ámbitos y niveles de *gobierno comunal*, municipal y estatal. (Cursivas del autor).

El marco jurídico evoca un nivel de gobierno comunitario o submunicipal, aunque en ninguna parte se reconozca su autonomía. Al contrario, establece los criterios legales para su dependencia del gobierno municipal, considerándole auxiliar del ayuntamiento, situación que no impide reconocer el camino abierto hacia ese orden de gobierno doméstico a que aspira la comunidad local, particularmente cuando su población, por las condiciones demográficas y geográficas, se siente alejada de la autoridad residente en la cabecera municipal y, en consecuencia, se considera abandonada del respaldo presupuestal municipal o de los programas que proceden de otros niveles de gobierno.

4.2.1.1 Integración y elección

Cada junta municipal es de elección popular directa, integrada por un presidente, tres regidores y un síndico por el principio de MR y un regidor asignado por el sistema de RP, electos en la misma fecha que los ayuntamientos⁷⁴ y cuyo proceso está a cargo del Instituto Estatal Electoral. La asignación de la regiduría de RP se hace al partido político que haya obtenido, cuando menos, el cuatro por ciento de la votación total emitida en la sección municipal. El artículo 451 del Código Electoral señala sobre el particular:

En la integración de las Juntas Municipales, la regiduría de representación proporcional se asignará al candidato que encabece la lista del Partido o Coalición que obtenga el segundo lugar del total de la votación emitida en la Sección Municipal, siempre y cuando ese total no sea menor de cuatro por ciento. De no alcanzar ese mínimo la regiduría quedará vacante. Para los efectos de este artículo, cada Sección Municipal constituirá una circunscripción plurinominal. En el caso que prevé este artículo, el correspondiente cómputo estará a cargo del Consejo que haya realizado el cómputo del Municipio en que se ubique la Sección Municipal.

La composición de las juntas municipales es análoga a la de los ayuntamientos y los integrantes de ambos cuerpos colegiados reciben, por ley, la denominación de municipales. Las juntas municipales tienen el mismo número de miembros sin importar el tamaño de la población o la importancia política de la sección, como sí vale en la integración de los ayuntamientos. Por ejemplo, en los municipios de Campeche y Carmen el ayuntamiento se integra con quince miembros y en los demás de once.

La elección de las juntas es por planilla, con propietarios y suplentes. Los aspirantes pueden hacer precampaña para ganar la postulación como candidatos de su partido político, dentro del proceso interno a que convoca el Código Electoral Estatal, siguiendo los lineamientos respectivos y cumpliendo los mismos requisitos electivos que el artículo 103 de la Constitución local dispone para ser integrante de los ayuntamientos.

⁷⁴ El primer domingo de julio del año de la elección y el registro de la planilla la hace el partido político o coalición ante el Consejo Electoral Municipal, encargado de revisarla y aprobarla para que compita en el proceso electoral correspondiente.

Registrada la planilla en el Consejo Municipal y una vez aprobada, los candidatos deben realizar campaña electoral sin exceder los sesenta días antes del primer domingo de julio del año de la elección. Los resultados los califica el Congreso del Estado a efecto de que la fórmula ganadora tome posesión el primero de octubre de ese año y, como el ayuntamiento, tampoco existen posibilidades de la reelección inmediata.

Los comisarios municipales, por su parte, son electos a convocatoria del ayuntamiento y en base a las reglas de la Ley de Procedimientos para la Elección de Comisarios del 5 de marzo de 2008, que establece como fecha para tal efecto el penúltimo domingo del mes de octubre; es decir, casi inmediatamente a la ocupación del cargo por la nueva autoridad municipal.

4.2.1.2 Organización y funcionamiento

Cada junta municipal tiene sus oficinas en la cabecera de sección y, por mayoría de votos, resuelve colegiadamente los asuntos de su competencia en sesiones ordinarias y extraordinarias. El repertorio de sus atribuciones directivas y administrativas es amplio, según el artículo 82 de la mencionada Ley Orgánica de los Municipios tiene facultades para:

- I. Aprobar su reglamento interior;
- II. Proveer para el orden y seguridad en la Sección Municipal;
- III. Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal y de los reglamentos municipales, ejerciendo las funciones y prestando los servicios públicos que conforme a ellos correspondan;
- IV. Coadyuvar con el Ayuntamiento en los términos que determinen los reglamentos municipales, en la formulación de los planes y programas municipales que deban ejecutarse en el territorio de la Sección Municipal;
- V. Formular el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Sección Municipal para el siguiente ejercicio fiscal y presentarlo dentro de los primeros quince días del mes de noviembre para que sea considerado por el Ayuntamiento dentro del Presupuesto de Egresos Municipal;
- VI. Rendir al Ayuntamiento, conforme a lo previsto en el Bando Municipal y en los reglamentos municipales correspondientes, por

- conducto del Presidente de la Junta, los informes respecto de la administración de la Sección Municipal, del ejercicio de los recursos encomendados, así como del estado que guardan los asuntos;
- VII. Nombrar y remover libremente a los agentes municipales dentro de la Sección Municipal;
 - VIII. Formular con la asesoría del Ayuntamiento los programas de trabajo a su cargo;
 - IX. Dividir los centros de población existentes en la Sección Municipal en sectores y manzanas;
 - X. Solicitar al Ayuntamiento autorización para que a través del Presidente de la Junta celebren contratos, convenios y otros actos jurídicos siempre que éstos no tengan por objeto servicios públicos u obras públicas;
 - XI. Integrar Órganos Vecinales conforme a lo previsto en el Reglamento correspondiente;
 - XII. Crear juntas vecinales en los centros de población ubicados en la Sección Municipal;
 - XIII. Recibir las propuestas y recomendaciones que le formulen los comités de desarrollo comunitario constituidos en la Sección Municipal;
 - XIV. Auxiliar al Secretario del Ayuntamiento, por conducto del Presidente de la Junta, con la información que requiera para expedir certificaciones;
 - XV. Informar anualmente a los vecinos de la Sección Municipal, por conducto del Presidente de la Junta Municipal sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados y del estado que guardan los asuntos a su cargo;
 - XVI. Formar cada año el padrón de los niños en edad escolar de la Sección Municipal, y
 - XVII. Las demás facultades y obligaciones previstas por ésta y otras normas legales.

Ahora bien, el presidente de la junta además de representar políticamente a la sección y ser el responsable del gobierno y de la administración de ésta, funge como único enlace legal con el ayuntamiento, pues los demás miembros sólo podrán tener contacto con él, cuando medien asuntos de extrema urgencia que necesiten de atención inmediata o existan quejas contra el presidente de la junta debidamente fundadas y motivadas.

Las autoridades auxiliares municipales

Esa disposición establece un sistema jerárquico rígido y empodera favorablemente al titular de ese órgano en el cumplimiento de las facultades que le otorga el artículo 84 de la misma ley municipal:

- I. Presidir las sesiones de la Junta Municipal, teniendo en caso de empate, voto de calidad;
- II. Velar por la conservación del orden público en todo el territorio de la Sección Municipal consignando a los que lleguen a alterarlo a la autoridad competente;
- III. Dar cumplimiento a los acuerdos de la Junta Municipal, informando a ésta sobre el resultado;
- IV. Dar cuenta al Presidente Municipal de cualquier incidente que ocurra dentro de la sección municipal tomando las medidas pertinentes que el caso requiera;
- V. Cumplir y hacer cumplir el Bando Municipal, los reglamentos municipales, las circulares y disposiciones administrativas de observancia general que resulten aplicables, así como las disposiciones del Ayuntamiento;
- VI. Dentro del ámbito de su competencia, cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, decretos y órdenes de carácter general que se publiquen en el Periódico Oficial del estado;
- VII. Convocar a las sesiones ordinarias previstas en el Reglamento Interior y a las extraordinarias cada vez que lo juzgue necesario o cuando lo soliciten, cuando menos dos regidores;
- VIII. Nombrar, conceder licencia y remover a los servidores públicos municipales adscritos de la Junta Municipal, cuando dicha atribución no corresponda a otra instancia municipal; y
- IX. Las demás que le conceda ésta u otras normas legales.

4.2.1.3 Finanzas públicas

Las juntas municipales, además de contar con los servicios de un secretario y un tesorero, designados por el órgano colegiado a propuesta del presidente seccional una vez cumplidos los requisitos del bando de policía y gobierno o del reglamento municipal respectivo, tienen personal administrativo de confianza y personal operativo sindicalizado en algunos casos, así como un presupuesto de ingresos anual que proviene de las participaciones federales

recibidas por los municipios, que debe corresponder a los gastos generados en apoyo de las actividades de la administración pública municipal. Esta disposición también beneficia a las comisarías municipales.

Buscando evitar que los ayuntamientos lo hagan a su arbitrio y preferencias, el legislador normó la distribución mediante las reglas del artículo 66 de dicho ordenamiento:

Cada Ayuntamiento establecerá los porcentajes o la fórmula para distribuir, a sus Juntas y Comisarías Municipales, los recursos a que se refiere el párrafo anterior y los publicará con su presupuesto de egresos en el Periódico Oficial del Estado de Campeche.

Como colofón a este particular, citamos dos ejemplos ilustrativos: en la junta municipal de Nunkini, municipio de Kalkiní, para cumplir su cometido en el 2010 tuvo un presupuesto de un millón cuatrocientos mil pesos y una estructura ocupacional de once servidores públicos: secretario, tesorero, responsables de personal, del mercado, de agua potable, artesanal, de planeación y de acción social y directora del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), entre otros.⁷⁵ Por su parte, la junta de Dzitbalché del mismo municipio contó con ingresos por la cantidad de dos millones de pesos y una plantilla de sesenta trabajadores, todos elegidos por voto popular según el registro que aparece en la ventana de dicha Junta.⁷⁶

Cabe señalar que los presidentes seccionales, los síndicos y regidores son considerados como servidores públicos de elección popular y al igual que el resto del personal gozan de remuneración y de seguridad social de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución local:

Todos los servidores públicos del Estado y de los Municipios, de elección popular y por nombramiento, percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por sus servicios, la cual no podrá ser disminuida durante el tiempo de su encargo y tendrán derecho a disfrutar de los beneficios de seguridad y servicios sociales que señala la ley de la materia.

⁷⁵ <http://www.calkini.gob.mx/nunkini.html>, consulta del 12 de octubre de 2010.

⁷⁶ <http://www.calkini.gob.mx/dzitbalche.html>, consulta del 12 de octubre de 2010.

Así, mientras que en la junta de Nunkini, el presidente percibió un sueldo base mensual de catorce mil doscientos ochenta y ocho pesos, el síndico de hacienda y los regidores de cuatro mil cuatrocientos treinta y cinco pesos, sin prestaciones adicionales, en la junta de Dzitbalché el presidente obtuvo quince mil novecientos veinte pesos con una remuneración adicional de cinco mil pesos y sus demás integrantes de cuatro mil trescientos tres pesos con mil pesos adicionales.

Dada la importancia de las autoridades auxiliares municipales, el gobierno del estado de Campeche (2009-2015) se propuso –y habrá que evaluarlo en su oportunidad– dentro del Eje 4 del Plan Estatal de Desarrollo: “Gobierno responsable y moderno” y la estrategia: “Coadyuvar al fortalecimiento y desarrollo del orden municipal”, entre otras líneas de acción, las siguientes:

- “Fortalecer la capacidad institucional de las autoridades auxiliares municipales, y
- Apoyar la actualización de la reglamentación municipal”.

La primera línea es clara, muestra el valor que el Ejecutivo estatal les atribuye a dichas instancias territoriales, como parte de los ayuntamientos para llevar a cabo las distintas responsabilidades de su objeto social a nivel comunitario de manera eficaz. Esta convicción institucional se remata con la segunda línea que pone atención a un problema recurrente en los municipios del país, la falta de reglamentación, donde el reglamento relativo a la organización y funcionamiento de las autoridades auxiliares municipales es un vacío normativo común. La obligatoriedad constitucional de expedir “los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”, se encuentra en entredicho.

4.2.2 Las juntas municipales en los municipios del estado de Chihuahua

Por el mismo rumbo de las juntas municipales del estado de Campeche camina el andamiaje institucional en la entidad más grande de la República. De acuerdo con el artículo 126 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, las juntas municipales y los comisarios de policía comparten con los ayuntamientos el ejercicio del gobierno municipal, cuestión ya abordada

párrafos arriba y la cual, antes de las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, se refería a que compartían la administración pública a cargo de los ayuntamientos, lo que indica la adecuación correspondiente. No obstante que el Código Municipal, en su artículo 17 párrafo segundo, especifica que la competencia gubernamental constitucional es exclusiva del ayuntamiento, se impone el criterio de la ley suprema.

CUADRO 4.2. PANORAMA DE LAS JUNTAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

MUNICIPIO	NÚM.	MUNICIPIO	NÚM.	MUNICIPIO	NÚM.
Ahumada	1	Gómez Farías	1	Moris	2
Aldama	5	Gran Morelos	3	Namiquipa	5
Allende	3	Guadalupe	1	Nonoava	-
Aquiles Serdán	1	Guadalupe y Calvo	10	Nuevo Casas Grandes	-
Ascensión	1	Guachochi	6	Ocampo	7
Bachíniva	1	Guazapares	3	Ojinaga	5
Balleza	5	Guerrero	20	Práxedes G. Guerrero	1
Batopilas	4	Hidalgo del Parral	1	Riva Palacio	1
Bocoyna	4	Huejotitan	1	Rosales	2
Buenavista	3	Ignacio Zaragoza	1	Rosario	4
Camargo	1	Janos	-	San Fco. de Borja	1
Carichi	1	Jiménez	1	San Fco. de Conchos	1
Casas Grandes	-	Juárez	1	San Fco. del Oro	-
Coronado	-	Julimes	-	Santa Bárbara	-
Coyame del Sotol	2	La Cruz	-	Santa Isabel	-
Cuauhtémoc	3	López	-	Satevo	4
Cusihuirachi	3	Madera	5	Saucillo	2
Chihuahua	5	Maguarichi	-	Temósachic	6
Chinipas	4	Manuel Benavidez	-	Urique	9
Delicias	-	Matachi	1	Uruachi	2
Dr. Belisario Domínguez	4	Matamoros	-	Valle de Zaragoza	2
El Tule	1	Meoqui	2	TOTAL MUNICIPIOS	67
Galeana	-	Morelos	1	TOTAL JUNTAS	164

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Municipal del Estado de Chihuahua.

Las autoridades auxiliares municipales

Las juntas municipales se constituyen en las secciones en que se dividen los municipios con el carácter de órganos colegiados encargados de dirigir y administrar los intereses comunes de los vecinos de su jurisdicción política y, de acuerdo con el artículo 8 del Código Municipal, auxilian a los ayuntamientos en sus funciones dentro de las secciones municipales. En esa misma tesitura tienen su razón de ser los comisarios de policía en las demás comunidades o poblados de los municipios que no sean cabecera de sección.

No obstante el amplio territorio del estado, que representa el doce punto seis por ciento del total nacional y por ello se convierte en la entidad federativa más grande del país, únicamente cuenta con sesenta y siete municipios que significan el dos punto seis por ciento del total de municipios del país y con ciento sesenta y cuatro juntas municipales como se indica en el **Cuadro 4.2** que antecede.

En dieciséis municipios, quizás por su poca población en comunidades o, por la dispersión de ésta, no tienen ninguna sección municipal pero, es de advertir, que existen comisarios de policía encargados de conservar el orden y de procurar la tranquilidad pública y la paz social en los diferentes centros de población fuera de la cabecera municipal, los cuales pueden depender de la junta seccional o del ayuntamiento. Otros veinte municipios sólo cuentan con una junta, en tanto, el municipio con el mayor número es Guerrero y, en orden descendente, le siguen Guadalupe y Calvo, Urique y Ocampo.

4.2.2.1 Integración y elección

Las juntas municipales en los municipios del estado de Chihuahua también tienen mucha semejanza con los ayuntamientos, tanto en su integración como en su funcionamiento. Según el Código Municipal y en acatamiento al mandato de la Constitución del Estado, se integran por un presidente seccional, dos regidores que, se sugiere aunque no se estipula en la ley, son electos por el principio de MR y en secciones municipales con más de cuatro mil habitantes con un regidor adicional, que pudiéramos entender como de RP. La fracción I del artículo 37 de dicho ordenamiento dispone las reglas a que habrán de sujetarse los grupos de ciudadanos al competir por los cargos en la junta seccional:

En las secciones municipales con más de cuatro mil habitantes existirá un regidor más, que será el primero de la lista de la planilla que hubiere alcanzado el segundo lugar, siempre que su porcentaje sea por lo menos el cincuenta por ciento de la votación alcanzada por la planilla ganadora.

De lo anterior se aprecia, que en la elección de las juntas el legislador indujo la representación minoritaria para ciertos municipios, dejando a los ayuntamientos la función electoral y la fijación de las bases en la convocatoria siguiendo los siguientes criterios: a) las elecciones ordinarias se realizarán durante el primer mes de vigencia de la nueva administración y las extraordinarias cuando las necesidades de remoción de los miembros de cualquier junta se presenten y haya causa justificada para ello; b) se convocarán con quince días de anticipación mediante circulares expuestas a la ciudadanía en lugares públicos; c) asimismo, serán asistidas por representantes del ayuntamiento quienes verificarán la legalidad de la elección, levantarán el acta correspondiente y harán el informe respetivo para que el gobierno municipal califique, antes de quince días, su validez y declare la planilla triunfadora que, previa protesta de ley ante el presidente municipal, tomará posesión del cargo en la fecha que el ayuntamiento determine.

Cabe destacar que para la elección de 2009 y con el fin de transparentar y legitimar el proceso, 44 ayuntamientos convinieron con la Secretaría de Desarrollo Municipal del Estado y el Instituto Estatal Electoral el apoyo correspondiente, siendo “la primera ocasión en que los municipios hicieron uso de materiales electorales [mamparas, tinta indeleble, crayones y listas nominales] a cargo del Instituto Electoral sin que se vulnerara su autonomía, toda vez que los ayuntamientos estuvieron a cargo de la elección”.⁷⁷ Para firmar ese compromiso los presidentes municipales debieron contar con el acuerdo del cabildo y someterse a los principios de la función electoral.⁷⁸ Este esfuerzo tal vez no logró su cabal propósito, porque los presidentes municipales

⁷⁷ <http://www.ieechihuahua.org.mx/Default.aspx?mod=content&id=87>, consulta del 8 de enero de 2011.

⁷⁸ En nota del 21 de octubre de 2010, se dice que “El Cabildo [del municipio de Chihuahua] aprobó emitir la convocatoria de comisarías de policía y juntas municipales [...] También aprobó la colaboración del Instituto Estatal Electoral para que coordine el desarrollo de las elecciones” y no sería permitida la utilización de logos o colores relacionados con partidos políticos, <http://www.elagoradechihuahua.com/Acuerdan-bases-para-elecciones-en.html>, consulta del 8 de enero de 2011.

siguieron al frente del proceso y pudieron influir en los resultados; sin embargo es un avance propio de la democratización de las instancias públicas.

Para el registro de las candidaturas, los aspirantes deben cumplir los mismos requisitos que la Constitución estatal establece para los integrantes de los ayuntamientos, con la advertencia de que quienes hayan ocupado cualquiera de los cargos en las juntas municipales, no podrán ser reelectos en el periodo inmediato, incluyendo a los suplentes que hubieren ocupado el cargo por un tiempo determinado. Este impedimento contradice la regla que posibilita a los regidores del ayuntamiento a participar en la elección inmediata por el cargo de presidente municipal.

4.2.2.2 Organización y funcionamiento

Las juntas municipales residen en la cabecera de cada sección municipal y organizan su funcionamiento en sesiones ordinarias mensuales y extraordinarias cuando lo solicite el presidente seccional o uno de los regidores. Las sesiones son públicas como lo indica la ley para los ayuntamientos, deben convocarse por escrito, con veinticuatro horas de anticipación y para ser válidas necesitan la asistencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos se toman por mayoría de votos de los presentes y en caso de empate el presidente seccional o quien lo sustituya cuenta con el voto de calidad.

El secretario de la junta tiene las mismas facultades y obligaciones que el secretario del ayuntamiento y como parte de sus tareas levanta el acta de los acuerdos del pleno por cada sesión que se celebre y los registra en el libro de actas correspondiente del cual será el responsable de su resguardo y debida utilización.

Por prescripción del artículo 42 del Código Municipal, el presidente y los regidores seccionales se dividirán las funciones por comisión o ramo al igual que lo hace el cabildo para cada uno de los miembros de los ayuntamientos, exceptuando las del síndico que no existe en las juntas. Estas funciones las ejercerán dentro de su jurisdicción, bajo la jerarquía del ayuntamiento y del presidente municipal.

En estos términos, el mismo instrumento jurídico asigna a las juntas las siguientes atribuciones. Algunas de ellas mueven a reflexión por su nivel de descongestión municipal:

- I. Proponer ante el Ayuntamiento, la toma de acuerdos en beneficio de la población de la sección municipal;
- II. Proponer al Ayuntamiento, la creación de dependencias necesarias para la mejor prestación de los servicios públicos;
- III. Asignar a cada Regidor, los ramos que considere convenientes para su mejor atención;
- IV. Conceder licencia al Presidente Seccional, por un término mayor de diez días, en ese caso, debe llamarse al suplente y en su defecto nombrar Presidente seccional interino, entre sus miembros;
- V. Aprobar el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y remitirlo al Ayuntamiento para su aprobación e integración en el presupuesto de egresos del municipio;
- VI. Recaudar, previo acuerdo con el tesorero municipal, los ingresos municipales de la sección e informar de ello al Ayuntamiento, por conducto del Tesorero Municipal, haciendo la aplicación de los mismos de acuerdo con el presupuesto aprobado;
- VII. Velar por el mantenimiento y patrimonio municipal seccional;
- VIII. Solicitar al Ayuntamiento, para que éste a su vez, lo haga al Congreso del Estado, en el improrrogable plazo de treinta días a partir de la recepción de la petición, la dotación o ampliación del fondo legal de las cabeceras seccionales y demás poblados, con los terrenos que se requieran para su creación y desarrollo, y
- IX. Vigilar el cumplimiento de las normas estatales y municipales y de los acuerdos que dicten las autoridades competentes sobre el comercio de bebidas alcohólicas.

Por su parte los presidentes seccionales, en su carácter de titulares de la junta y responsables directos de la administración en la sección, tienen varias atribuciones que cumplir:

- I. Presidir las sesiones de la Junta Municipal, con voz, voto ordinario y de calidad;

Las autoridades auxiliares municipales

- II. Convocar a la junta municipal a sesiones extraordinarias;
- III. Informar oportunamente al Ayuntamiento, de la ejecución de los acuerdos aprobados;
- IV. Nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados de la Administración Municipal seccional, cuando no esté de otro modo determinado en las leyes;
- V. Tomar la protesta legal, a los funcionarios municipales seccionales, en los términos de la fracción VII del artículo 29 de este Código;
- VI. Conceder licencia, con causa justificada y con goce de sueldo a los funcionarios y empleados al servicio de la sección municipal, hasta por el término de diez días, y sin goce de sueldo hasta por treinta días. En hipótesis diversas, se requerirá acuerdo del Ayuntamiento;
- VII. Con respecto a la garantía de audiencia, imponer a los funcionarios y empleados seccionales, las correcciones disciplinarias que establezcan las leyes y los reglamentos, con motivo de las faltas administrativas en que incurran en el desempeño de sus funciones;
- VIII. Mandar en jefe al cuerpo de seguridad pública seccional y solicitar, al Ejecutivo Estatal y al Presidente Municipal, el auxilio de la policía a su cargo, para restablecer el orden y la tranquilidad públicos;
- IX. Practicar visitas a las comisarías de policía, cuando lo estime conveniente o lo requieran las necesidades de las mismas;
- X. Administrar la hacienda pública seccional, estableciendo los procedimientos técnicos, financieros y contables que permitan el adecuado control y examen del ingreso y gasto público; informando de todo ello al Ayuntamiento, por conducto del Tesorero Municipal;
- XI. Vigilar la recaudación de los ingresos seccionales y que la inversión de dichos fondos se aplique con apego al presupuesto, efectuando los informes, que se mencionan en la fracción anterior;
- XII. Vigilar que no se alteren el orden y la tranquilidad públicos, se cumplan las leyes, los reglamentos y demás disposiciones de la Autoridad Municipal, y
- XIII. Imponer las sanciones, que correspondan por infracciones a las leyes, reglamentos y demás disposiciones.

En cuanto a los comisarios de policía, éstos procuran el orden y la vigilancia en su comisaría respectiva y en esa jurisdicción desempeñan las atribuciones

conferidas por la ley a las demás autoridades municipales: juntas y ayuntamientos, quedando a ellas jerárquicamente subordinados.

4.2.2.3 Finanzas públicas

De acuerdo con el párrafo tercero de la fracción V del artículo 40 del Código Municipal relativo a las atribuciones de las juntas, “los ayuntamientos, al aprobar el presupuesto de Egresos Municipal, deberán autorizar las partidas que fueren necesarias para el pago de la administración seccional y la prestación, a cargo de ésta, de los servicios públicos que le competan y la realización de las obras que correspondan. En caso de que el ayuntamiento no autorice las partidas solicitadas por las secciones municipales, la negativa correspondiente deberá estar debidamente fundada y motivada”. La reforma del 24 de septiembre de 2011 a dicha fracción, apostó a que el gobierno municipal pueda evadir la obligatoriedad que antes contenía la disposición.

Para la administración de las secciones, los ingresos de las juntas y no de los comisarios de policía, proceden de las participaciones federales que reciben los ayuntamientos conforme a las bases del sistema estatal de coordinación fiscal. Esto no indica que las juntas municipales dejen de promover, ante el presidente municipal la asignación de más recursos para obra pública, insistencia poco posible cuando las distancias son muy prolongadas de un lugar a otro.

4.2.3 Las juntas auxiliares en los municipios del estado de Puebla

Otra entidad federativa, cuyo sistema legal contempla cuerpos colegiados como representación de los ayuntamientos en las comunidades más grandes, es el estado de Puebla. Actualmente cuenta con 217 municipios y 651 juntas auxiliares municipales que corresponden a 172 de ellos; es decir, al setenta y nueve por ciento. La información del número de juntas por cada una de las siete regiones en que se divide la citada entidad está en el **ANEXO 4**, siendo el **Cuadro 4.3** un resumen numérico regional por municipio. Los municipios que tienen un mayor número de juntas auxiliares son los municipios de Huauchinango con 26 y de Puebla con 17. En 45 municipios no existen estos órganos quizá por pequeños en población y/o territorio, pero es indudable que están presentes los inspectores de sección, según los supuestos establecidos en los artículos de la Ley Orgánica Municipal siguientes:

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

Artículo 234.- Cada barrio, ranchería o manzana de las poblaciones urbanizadas formarán una sección.

Artículo 235.- Si el barrio o ranchería fuera muy poblado, se dividirá en grupos de quinientos habitantes, formando cada grupo una sección.

Artículo 236.- Si estuviesen muy lejanos de los demás centros de población de mayor categoría, formarán, no obstante, una sección aunque no tengan el número de habitantes designados.

Artículo 237.- Si las manzanas fuesen poco pobladas, se unirán dos o más de ellas para formar una sola sección.

CUADRO 4.3.
PANORAMA DE LAS JUNTAS AUXILIARES EN LOS
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA

REGIÓN	DENOMINACIÓN	NÚMERO DE MUNICIPIOS			NÚMERO DE JUNTAS
		CON JUNTA	SIN JUNTA	TOTAL MUNICIPIOS	
I	Sierra Norte	31	4	35	158
II	Sierra Nororiental	18	10	28	44
III	Serdán (Chalchicomula de Sesma)	26	5	31	67
IV	Angelópolis	25	8	33	131
V	Valle de Atlixco y Matamoros	22	2	24	90
VI	Mixteca	32	13	45	91
VII	Tehuacán y Sierra Negra	18	3	21	70
TOTAL		172	45	217	651

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Directorio de Presidentes de Juntas Auxiliares, periodo 2008-2011, Centro Estatal de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo del Estado de Puebla, consulta en su página del 8 de enero de 2011.

Cabe mencionar que en el estado de Puebla las autoridades auxiliares no tienen valor constitucional como en los estados de Campeche y Chihuahua; sin embargo, destaca el factor formal en su tipificación como gobierno de los

pueblos, aspecto dilucidado también párrafos arriba. Los miembros de la junta, excepto el presidente auxiliar, se desenvuelven en la indefinición nominativa de su cargo, el artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal simplemente les denomina miembros, no obstante el rol que desempeñan y que bien puede equipararse al realizado por los regidores de los dos modelos precedentes.

Por ejemplo, en la página web del municipio capital de este estado, se especifican las comisiones de esos miembros por cada una de las 17 juntas de la siguiente forma: “Miembro Propietario de Gobernación, Miembro Propietario de Hacienda, Miembro Propietario de Obra Pública y Miembro Propietario de Educación”. Estas comisiones se homologan a las que desempeñan los regidores de los ayuntamientos.

4.2.3.1 Integración y elección

De acuerdo a la ley referida, las juntas auxiliares se integran con un presidente y cuatro miembros propietarios con sus respectivos suplentes. En efecto, su integración es grupal y su elección por “plebiscito” ordinario o extraordinario, conforme a la convocatoria lanzada por el ayuntamiento cuando menos con quince días de anticipación a la celebración de éste. La elección se realiza el último domingo de abril de cada tres años, considerando que el 15 de febrero toma posesión la nueva autoridad del municipio.

Para transparentar el proceso a cargo del presidente municipal o de su representante, la ley prevé la participación del agente subalterno del Ministerio Público del lugar y de un representante del Congreso del Estado; sin embargo, este lineamiento no es determinante en blindar el proceso de la influencia que a su interés pueda realizar la autoridad municipal, pues las reglas del juego las dicta e implementa quien dirige los destinos municipales.

A efecto de evitar problemas de gobernabilidad por la falta de certidumbre en el proceso, la legislatura local dispuso la intervención del Instituto Estatal Electoral, lo cual se concreta a petición del ayuntamiento y mediante la firma de convenio. Los ayuntamientos que así lo decidan deben contemplar en la convocatoria el sufragio libre, directo y secreto, así como ceñirse a los principios rectores de la función electoral: legalidad, imparcialidad,

Las autoridades auxiliares municipales

objetividad, certeza e independencia. En la elección participan los partidos políticos a menos que la convocatoria disponga lo contrario.

En el caso de los inspectores de sección el procedimiento electivo lo emite y lo ejecuta el ayuntamiento conforme a la Ley Orgánica Municipal, con el supuesto de que puede intervenir la junta auxiliar de la cual dependen las secciones, ya que algunas “están sujetas al ayuntamiento. Lo ideal sería que directamente lo hicieran las juntas auxiliares por tratarse de liderazgos con los que habrán de coordinarse y coincidir en la gestión de beneficios.

Para ser candidato a cualquier puesto de la junta auxiliar, los aspirantes deben cumplir requisitos análogos a los exigidos para los regidores: ciudadano vecino del municipio, estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles y tener residencia de cuando menos seis meses en el pueblo antes de la elección. En cuanto a la edad se infiere que los 18 años son el punto de partida para optar por el cargo. La ley, en contraste con otros estados de la República, prevé el recurso de la apelación en caso de inconformidad vecinal respecto de la elección o de los elegidos según se establece en el artículo 228 de la Ley Orgánica Municipal:

Quando un pueblo no esté conforme con la elección de la Junta Auxiliar, será removida si así lo solicitaren las tres cuartas partes de sus ciudadanos vecinos inscritos en el padrón electoral. Para el efecto, la solicitud será elevada al Congreso del Estado por los conductos legales, y éste, previos los informes sobre los motivos y autenticidad de la queja, exhortará al Ayuntamiento correspondiente para que convoque a los vecinos del pueblo a un plebiscito para que elijan nueva Junta.

Precisamente por el ambiente ríspido que genera la elección de estos actores, algunos diputados poblanos se han pronunciado por la intervención directa de la autoridad electoral. A mediados del 2008, por ejemplo, el coordinador de la fracción parlamentaria del PAN en el Congreso local, opinaba sobre “la urgencia de realizar una reingeniería electoral al respecto” y proponía que la instancia encargada de regular y organizar los procesos electivos fuera el Instituto Estatal Electoral y que se homologaran con la elección de los ayuntamientos.

4.2.3.2 Organización y funcionamiento

Las juntas auxiliares entran en funciones el 15 de mayo del año de su elección, después de rendir la protesta de ley. Mediante un proceso de entrega-recepción, las juntas entrantes reciben formalmente de las salientes “expedientes, utensilios y materiales, que hayan estado a su cargo”, así como las oficinas de la junta, que en algunas partes son edificios con mobiliario indispensable. En el caso de no comparecer los salientes a cumplir con esta obligación de ley, será el representante del presidente municipal quien haga las veces con todas las diligencias necesarias para tal propósito.

Una vez en el cargo, las juntas auxiliares desempeñan las atribuciones dispuestas en el artículo 230 de la ley municipal de manera colegiada:

- I. Solicitar al respectivo Ayuntamiento recursos que deberán aplicarse a la satisfacción de los gastos públicos del pueblo;
- II. Remitir al Ayuntamiento, con la oportunidad debida para su revisión y aprobación, los presupuestos de gastos del año siguiente;
- III. Procurar la debida prestación de los servicios públicos y, en general, la buena marcha de la administración pública, e informar al Ayuntamiento sobre sus deficiencias;
- IV. Rendir al Ayuntamiento los informes que éste le solicite respecto del ejercicio de las funciones que le otorga la presente Ley;
- V. Procurar la seguridad y el orden públicos del pueblo;
- VI. Promover ante el Ayuntamiento de su jurisdicción, la construcción de las obras de interés público que estimare necesarias;
- VII. Nombrar, a propuesta del Presidente de la Junta, al secretario, tesorero y comandante de policía de la Junta Auxiliar, los que son funcionarios de confianza y podrán ser removidos libremente, y
- VIII. Las demás que les encomiende el Ayuntamiento.

Ciertamente las juntas auxiliares deliberan los asuntos de su competencia en sesiones ordinarias mensuales y extraordinarias cuando lo acuerden sus miembros, constatando los acuerdos en el acta levantada por el secretario y agregada al libro de actas respectivo. Los acuerdos no relacionados con el ejercicio de sus recursos o que sean “de carácter meramente económico serán revisados y aprobados por el ayuntamiento”.

Las autoridades auxiliares municipales

Esta medida consolida la jerarquía del gobierno local en ciertos asuntos de la comunidad y busca evitar abusos de poder de los actores públicos comunitarios sobre la población y resguardar el patrimonio municipal que se tiene en la localidad.

Las atribuciones del artículo 231 de la citada ley para el presidente auxiliar, le dotan calidad política y administrativa a su responsabilidad social, amén de los usos y prácticas de la comunidad que le presentan como una persona de respeto y con autoridad para mandar y hacerse obedecer. Dichas facultades son:

- I. Procurar la debida prestación de los servicios públicos y en general, la buena marcha de la administración pública, informando al Ayuntamiento sobre sus deficiencias;
- II. Formar inventarios minuciosos y justipreciados de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la Junta Auxiliar, siendo aplicables a estos inventarios las siguientes disposiciones:
 - a) Se harán constar en un libro especial; y
 - b) Se revisarán en el mes de enero de cada año, asentando las modificaciones de aumento o disminución que haya habido en el curso del año anterior;
- III. Informar al Ayuntamiento del que dependan, el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la fracción anterior y su resultado;
- IV. Imponer dentro de su jurisdicción las sanciones que establezca el Bando de Policía y Gobierno para los infractores de sus disposiciones; vigilando que se respeten los derechos humanos de los mismos;
- V. Imponer, cuando proceda, las sanciones a que se refiere la presente Ley;
- VI. Remitir mensualmente al Ayuntamiento, por conducto de la Tesorería Municipal las cuentas relacionadas con el movimiento de fondos de la Junta Auxiliar;
- VII. Actualizar cada cinco años el padrón de los vecinos de la municipalidad con expresión de las circunstancias señaladas en esta Ley y remitirlos al Presidente Municipal;
- VIII. Formar anualmente dentro de su jurisdicción, en el mes de julio, el padrón de niñas y niños para quienes sea obligatoria, en la Junta

Auxiliar, la instrucción primaria y secundaria desde el año inmediato siguiente, remitiéndolo al Presidente Municipal, para que éste, a su vez, lo envíe a las autoridades educativas correspondientes. Este padrón deberá contener los nombres, apellidos, edad, profesión y domicilio del padre o encargado de la niña o niño y el nombre y edad de éste;

- IX. Las que establecen las fracciones II, VI, X, XXII, XXIV, XXV, XXVII y XL del artículo 91, y
- X. Los demás que les impongan o confieran las leyes.

En el cumplimiento de las facultades formales e informales, se auxilia de los otros cuatro integrantes de la junta y del personal administrativo a su disposición. Esos miembros, conocidos informalmente como regidores, desempeñan sus tareas en comisiones unipersonales con la suma de esfuerzos en la práctica. Por ejemplo, en el municipio de Puebla atienden las comisiones de gobernación, hacienda, obras públicas y educación; es decir, las comisiones 1, 2, 3 y 6 de la lista que la ley municipal establece como guía para todos los ayuntamientos.

4.2.3.3 Finanzas públicas

La Ley Orgánica Municipal poblana dispone en su artículo 196 que las juntas auxiliares se coordinarán con los ayuntamientos, a fin de coadyuvar en las funciones que éstos realicen en materia de administración, recaudación, ejecución y supervisión, recibiendo para ese propósito los recursos provenientes de las participaciones en los términos y porcentajes preestablecidos en la ley.

La fórmula de distribución la contemplaba la Ley de Federalismo Hacendario abrogada en el 2009 y la recupera la Ley de Coordinación Hacendaria en su Capítulo IV. En éste se prescribe el procedimiento a seguir por el gobierno municipal en la distribución de las participaciones a sus juntas, sobresaliendo la fijación de tres rangos porcentuales:

- a) “El 5% cuando el Municipio cuente con 1 y hasta 5 Juntas Auxiliares;
- b) “El 10% cuando el Municipio cuente con 6 y hasta 10 Juntas Auxiliares, y

c) “El 15% cuando el Municipio cuente con 11 ó más Juntas Auxiliares”.

Según esta ley, el poco presupuesto debe destinarse a los rubros: obras, servicios públicos y gasto corriente. Es obvio, las necesidades comunitarias rebasan con mucho las fuerzas económicas de las juntas y por tanto las obras y servicios de mayor costo quedan a cargo del ayuntamiento. Una muestra de ese apoyo lo tenemos en el municipio de Atlequizayán, ubicado en la Sierra Norte de Puebla. Durante el periodo 2005-2008, el ayuntamiento realizó obras en favor de la comunidad de Ignacio Allende por la cantidad de \$5'918,368.⁷⁹

De acuerdo con la ley municipal, las juntas auxiliares ejercen de manera autónoma sus ingresos y lo hacen bajo criterios de comprobación, racionalidad y austeridad. A través de su tesorero llevan la contabilidad del gasto y están obligadas a remitir los informes del ejercicio correspondiente al ayuntamiento para que éste los incluya en la cuenta pública que rinde anualmente al Órgano de Fiscalización Superior del Estado. Bajo este sistema las juntas rinden cuentas al gobierno municipal en primera instancia y por su intermediación al Congreso estatal como el regulador y fiscalizador del presupuesto de egresos.

4.2.4 Las alcaldías en los municipios del estado de Quintana Roo

En el artículo 132 de la Constitución Política quintanarroense, se dispone que los municipios podrán dividirse para su administración en cabeceras, alcaldías, delegaciones y subdelegaciones, correspondiéndole a los ayuntamientos la fijación de su extensión y límites, que bien pueden implicar una comunidad o un conjunto de comunidades. Asimismo, determina las formas de elección, designación y “remoción de los órganos auxiliares del gobierno municipal” en las divisiones que comprende la organización político-administrativa de los municipios del estado.

⁷⁹ Estadística del tercer Informe de Gobierno sin publicar y del cual obra una copia en nuestro poder. Aparecen registradas obras de mejoramiento en las escuelas primaria, jardín de niños y telesecundaria, muros de contención, pavimentación de calles, construcción y adoquinado del jardín comunitario, rehabilitación de sistema de agua potable, alumbrado público, compra de dos vehículos: camioneta de 3 y ½ toneladas para apoyar la comercialización de productos locales y camioneta doble cabina para seguridad pública, así como acciones de piso digno y de empleo temporal.

Basados en lo anterior inferimos que estas autoridades auxiliares tienen como fuente de su creación la Constitución local y que, por tanto, la Ley de los Municipios reglamenta su organización y funcionamiento, donde es constante su carácter administrativo. Así, la citada ley considera a las alcaldías órganos descentralizados, auxiliares de la administración pública municipal y a las delegaciones y subdelegaciones órganos desconcentrados igualmente de la administración pública municipal.

Las alcaldías se establecen por voluntad del ayuntamiento y a través de declaratoria en comunidades con categoría política de ciudad, villa o pueblo, cuando no sean cabecera municipal, mientras que las delegaciones en ciudades, villas y pueblos que no sean cabecera de alcaldía y las subdelegaciones en rancherías y congregaciones. Jurídicamente, las alcaldías funcionan como órganos descentralizados y “dependen directamente del ayuntamiento”, en cambio las delegaciones y subdelegaciones, con su tipificación desconcentrada, lo hacen “administrativamente del presidente municipal”.

Luego entonces, las alcaldías funcionan como cuerpos colegiados o como asambleas deliberantes de los asuntos comunitarios, donde las figuras del alcalde y concejales son correspondientes a las de presidente municipal y regidores del ayuntamiento. Es de resaltar que los términos alcalde y concejales no son de uso frecuente en la legislación municipal, aunque existen algunas referencias jurídicas sobre el particular desde la misma Constitución Nacional.

El artículo 36 de dicho ordenamiento contempla, entre las obligaciones del ciudadano, la de “Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida”; la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, cualifica a los integrantes del ayuntamiento con el carácter de concejales en sus Capítulos V y VI del Título Cuarto, y al servidor público encargado de impartir la justicia municipal como alcalde en su Capítulo III del Título Séptimo. A estos dos ejemplos se suma la voz popular, donde la palabra alcalde es común para referirse al presidente municipal.

El **Cuadro 4.4**, señala que cinco municipios del estado tienen alcaldías y que dos de los restantes sólo cuentan con delegados y subdelegados por que las

Las autoridades auxiliares municipales

comunidades quizás no cumplen con los requisitos para ser alcaldía. Cozumel e Isla Mujeres por su condición de islas y su población concentrada no requieren de ninguna autoridad auxiliar. En el municipio de Benito Juárez, el 15 de junio de 2011 fue declarada la comunidad de Puerto Morelos con la categoría administrativa de alcaldía, concluyendo en buenos términos las gestiones de la ciudadanía para que su delegación pasara a la categoría inmediata superior, así como el compromiso del presidente municipal asumido en el 2009.

Como es obvio, en el Cuadro no aparece el nuevo municipio de Bacalar, sus datos se incluyen en las cifras del municipio de Othón P. Blanco del cual se desprende.

CUADRO 4.4.
PANORAMA DE LAS ALCALDÍAS Y OTRAS
AUTORIDADES AUXILIARES EN LOS MUNICIPIOS DEL
ESTADO DE QUINTANA ROO

MUNICIPIO	ALCALDÍAS	DELEGADOS	SUBDELEGADOS
Cozumel	-	-	-
Felipe Carrillo Puerto	2	4	79
Isla Mujeres	-	-	-
Othón Pompeyo Blanco	6	32	100
Benito Juárez	1	3	-
José María Morelos	2	1	47
Lázaro Cárdenas	2	3	31
Solidaridad	-	1	9
Tulum	-	7	9
TOTAL	13	51	275

Fuente: Elaboración propia con base en información de la *Enciclopedia de los Municipios de México*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2009; en el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco con última reforma a 2008; en la página web del municipio de Benito Juárez, consulta del 13 de enero de 2011; en el Segundo Informe del presidente municipal de Lázaro Cárdenas, y en la página web del municipio de Tulum.

4.2.4.1 Integración y elección

Ahora bien, de acuerdo con la Ley de los Municipios del Estado, las alcaldías tienen una doble característica; por una parte, se refieren a la división administrativa de los municipios, cuya extensión y límites los determina cada ayuntamiento en función a la capacidad administrativa de las alcaldías; por otra parte, son órganos que dirigen y administran esas demarcaciones conforme a las facultades que les confiere el gobierno municipal. Su doble papel significa que con el mismo nombre estamos conceptualizando el término jurisdiccional de la acción de la autoridad auxiliar.

Precisamente como órganos colegiados se integran de un alcalde, un tesorero y hasta tres concejales con sus respectivos suplentes, electos por un lapso de tres años al igual que los integrantes de los ayuntamientos. Tampoco son reelegibles para el siguiente periodo aunque hayan trabajado bien y la comunidad lo exija. De presentarse la remoción del alcalde entra en funciones el primer concejal y en lugar de éste su suplente. Asimismo, si la alcaldía no cumple con su cometido, el ayuntamiento tiene la facultad para removerla, entrando en su lugar los suplentes.

La elección de la alcaldía y de los delgados, según el artículo 25 de la Ley de los Municipios es “mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible de los ciudadanos que residan en la circunscripción territorial de la alcaldía y la delegación respectiva”. Para cumplir el propósito los ayuntamientos expedirán el reglamento correspondiente, debiendo sujetarse a las nuevas bases que entraron en vigor a partir de las reformas de febrero de 2011 y que el mismo artículo contempla:

- I. Las normas que establezcan la preparación, desarrollo, organización y vigilancia de la elección, así como las infracciones y sanciones correspondientes;
- II. La convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento deberá ser publicada cuando menos quince días naturales antes de la celebración de la jornada electoral;
- III. Para los efectos de la elección prevista en el presente artículo, el H. Cabildo designará un Comité de Elección que en el caso de los

Ayuntamientos que se integran por nueve regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional, se deberá integrar por cuatro regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional, asimismo, por cuanto se refiere a los Ayuntamientos que se encuentren integrados por seis regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional, éstos integrarán su Comité respectivo, con tres regidores de mayoría relativa y dos de representación proporcional, en ambos casos, los Ayuntamientos podrán solicitar al Instituto Electoral de Quintana Roo, su coadyuvancia en la organización de las elecciones para los integrantes de las Alcaldías y los Delegados Municipales, en los términos de los convenios que al efecto celebre, y

- IV. Las Alcaldías y los Delegados deberán ser instaladas dentro los primeros noventa días de la gestión municipal.

Al comparar estas bases con las anteriores observamos importantes cambios en la conducción del proceso. Ahora, la decisión es del ayuntamiento y no del presidente municipal como sucedía antes. La regla determina la integración de comités plurales aunque con el predominio del partido en el poder, pero parece seguirse aplicando la normatividad anterior según los reglamentos de elecciones de los municipios de Solidaridad y de Othón P. Blanco.⁸⁰

Siguiendo la misma línea que en los estados de Chihuahua y Puebla, la ley municipal prevé la concurrencia del Instituto Electoral del Estado a petición de los ayuntamientos y previo convenio entre las partes. Esta posibilidad suponemos que no ha sido recurrida con regularidad, no encontramos evidencias aunque tampoco hay que descartarlas.

⁸⁰ El artículo 11 del Reglamento de Elecciones de los Órganos Descentralizados Auxiliares y los Órganos desconcentrados de la Administración Pública Municipal del municipio de Solidaridad señala: “El proceso de preparación, operación, vigilancia, calificación, validación y resolución de resultados, estará a cargo de la Comisión Operativa de la Asamblea Vecinal, la cual será presidida por el Secretario General del Ayuntamiento, quien podrá auxiliarse de todos los servidores públicos municipales para el correcto desempeño de su cargo”. Así también el artículo 68 del Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías del municipio de Othón P. Blanco dispone: “La preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en cada Alcaldía estará a cargo de una Comisión Electoral Municipal integrada por el Ayuntamiento con cinco miembros, de los cuales tres serán integrantes del propio Ayuntamiento y dos serán funcionarios públicos municipales; los cuales dentro de la su primer sesión deberán designar al presidente, secretario y vocal de dicha Comisión”.

No obstante que la ley preveía en las bases anteriores la posibilidad de elegir a delegados y subdelegados en iguales condiciones que las alcaldías, la decisión de la autoridad municipal no siempre tomaba este camino. Hoy, sin embargo, las condiciones favorecen la voluntad ciudadana en el proceso electivo de los tres tipos de autoridad auxiliar que ante todo deben cumplir iguales requisitos que la Constitución Política del Estado exige para los miembros de los ayuntamientos, excepto el del tiempo de residencia que en este caso es de tres años y no de cinco como sucede para los ediles.

4.2.4.2 Organización y funcionamiento

La Ley de los Municipios determina en su artículo 21 que el alcalde tiene la representación legal del órgano y preside las sesiones de la alcaldía, las cuales deben realizarse por lo menos una vez al mes y los acuerdos deben tomarse por mayoría de votos. Como hemos dicho este principio es análogo al modo de atender los asuntos públicos por parte de los ayuntamientos. Aquí, el calendario de sesiones, según el último párrafo de la fracción IV del citado artículo 25 de la ley respectiva, lo determinan los ayuntamientos en el reglamento que para el efecto expidan, con “la frecuencia de las sesiones, los procedimientos para emitir sus acuerdos y cumplimiento de las alcaldías” (*sic*), donde también puede incluirse la regulación de la organización y funcionamiento de las comisiones de estos cuerpos colegiados submunicipales.

A fin de ilustrar este aspecto nos apoyamos en el Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías del municipio de Othón P. Blanco, emitido por el ayuntamiento 2008-2011. Dedicó el título tercero a las sesiones y el título cuarto a las comisiones. En el caso de las sesiones señala en su artículo 26:

Las Alcaldías tendrán sesiones ordinarias o extraordinarias, públicas o privadas, solemnes y permanentes, dentro del Recinto Oficial destinado para tal efecto y sólo por acuerdo de la Alcaldía, se declarará otro local como Recinto Oficial. Las sesiones ordinarias deberán ser por lo menos una vez al mes, siendo válidas con la asistencia de por lo menos cuatro de sus miembros, debiendo presidirlas el Alcalde.

Y por cuanto se refiere a las comisiones, los artículos del citado reglamento relacionados con su objeto y su cargo disponen:

Artículo 43.- Las comisiones tendrán por objeto el estudio, dictamen y propuestas de solución a los asuntos de las distintas ramas de la administración de la Alcaldía.

Artículo 44.- Las comisiones tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, pero sus miembros carecerán de facultades ejecutivas.

Para el funcionamiento de las alcaldías, según el artículo 22 de la citada ley, toca a los ayuntamientos determinar sus facultades en la declaración que emitan para su creación, condición que inferimos se dio cuando el ayuntamiento de Benito Juárez hizo la declaratoria para constituir en alcaldía a la comunidad de Puerto Morelos.⁸¹ Si esta atribución política le toca desempeñarla a los ayuntamientos, no definen las facultades de los alcaldes, las cuales determina la misma ley en su artículo 23:

- I. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, dentro de la esfera de su competencia y jurisdicción;
- II. Ejecutar las acciones necesarias, para dar cumplimiento a los Acuerdos y Resoluciones del Ayuntamiento, en su circunscripción territorial;
- III. Cuidar el orden público y tránsito;
- IV. Informar al Ayuntamiento, por conducto del Presidente Municipal, de todos los asuntos relacionados con su encargo;
- V. Desempeñarse como conciliador y árbitro en controversias entre ciudadanos, cuando se lo pidan los interesados;
- VI. Vigilar la correcta prestación de los servicios públicos que le encomiende el Ayuntamiento;
- VII. Actuar como Oficial del Registro Civil, en los casos, forma y términos que la Ley establece;

⁸¹ “Poco después de las 12 horas dio inicio la 4ª Sesión Extraordinaria Solemne del Cabildo de Benito Juárez, en la que se aprobó por unanimidad declarar a Puerto Morelos como Alcaldía del municipio Benito Juárez, Quintana Roo [...] A su vez, el Gobernador dijo que luego de este importante paso, el Gobierno del Estado dará fuerte impulso a la alcaldía en rubros como la profesionalización de los servicios y consolidación de la infraestructura turística, aunado a una mayor promoción que le permita ser uno de los principales destinos del Estado, y el fortalecimiento la infraestructura urbana en pavimentación y alumbrado público, entre otros aspectos”. nota de *Milenio* del 15 de junio de 2011.

- VIII. Elaborar y mantener actualizado el censo de los contribuyentes de su circunscripción y actuar como auxiliar de la hacienda municipal, en las condiciones y términos que previamente acuerde el Ayuntamiento;
- IX. Inscribir a los vecinos residentes en el registro de ciudadanos y mantenerlo actualizado, en el cual manifestarán sus propiedades, industrias, profesión u ocupación, y hacerlo del conocimiento del Ayuntamiento;
- X. Celebrar los contratos o convenios, que previamente autorice el Ayuntamiento, para el fiel cumplimiento de las obligaciones y funciones que la presente Ley y el Ayuntamiento le confieran;
- XI. Auxiliar a las autoridades de la Federación, del Estado y del propio Municipio en el desempeño de sus respectivas atribuciones;
- XII. Coadyuvar en programas de alfabetización, de limpieza e higiene y de conservación de las vialidades y caminos de su jurisdicción;
- XIII. Promover ante el Ayuntamiento, la realización de inversiones para la ejecución de obras públicas dentro de su jurisdicción;
- XIV. Procurar la participación de los habitantes de su jurisdicción, en el planteamiento y solución de sus problemas y para el mejor desempeño de sus funciones;
- XV. Presentar al Ayuntamiento el Proyecto de Presupuesto de Egresos Anual de la Alcaldía;
- XVI. Rendir la protesta de ley ante el Ayuntamiento, y
- XVII. Las demás que se señalen en el reglamento interior que les apruebe el Ayuntamiento y en los acuerdos específicos del mismo.

Del listado llaman la atención dos atribuciones; la que obliga a los alcaldes a elaborar y mantener actualizado el registro de contribuyentes de la alcaldía y la que les permite celebrar contratos o convenios previa aprobación del ayuntamiento. Estas virtudes no son dables en los municipios de los demás estados de la República, aunque tal vez pudieran hacerlo los concejos congregacionales zacatecanos, por la disposición de que estos realizan iguales funciones que los ayuntamientos.

Por cuanto se refiere al mejor desempeño de la gestión de las alcaldías, la ley les asigna facultades para contratar apoyos y asesoría jurídica, contable y administrativa, así como el personal indispensable en los términos aprobados por el ayuntamiento en el presupuesto de egresos. Asimismo, la Ley de los

Las autoridades auxiliares municipales

Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado, considera trabajadores de confianza a “Los Miembros de las Alcaldías y el personal que preste sus servicios a las mismas, con excepción de las Secretarías que no lo sean del Alcalde, del Tesorero o de los Concejales, y de los Directores y Jefes de Departamento de dicha Alcaldía, y el personal de Intendencia”, lo que hace suponer que alcaldes, concejales, delegados y subdelegados tienen remuneración y servicios de asistencia social.

En la revisión de la página de transparencia de algunos municipios del estado, se encontraron datos ilustrativos del ejercicio 2010 sobre las percepciones de las autoridades auxiliares: en el municipio de José María Morelos, los alcaldes aparecen con una remuneración mensual entre diez mil novecientos pesos y once mil quinientos setenta pesos; en el de Tulum, los delegados y subdelegados con dos mil novecientos setenta pesos mensuales; y en el de Lázaro Cárdenas, los delegados con dos mil cuatrocientos sesenta y cuatro pesos y los subdelegados de acuerdo a su rango: I.- \$672; II.- \$1,008; III.- \$1,344 y IV.- \$1,799. Estas cantidades más bien pueden considerarse como apoyos por el carácter simbólico del monto.

4.2.4.3 Finanzas públicas

Los ingresos de las alcaldías, de las delegaciones y subdelegaciones para su funcionamiento están asegurados desde la declaratoria de su creación y la cual es oficializada con su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Las alcaldías presentan al ayuntamiento su proyecto de ingresos y egresos del año siguiente a más tardar durante el mes de septiembre del ejercicio que corre, con el fin de que se incluya en el presupuesto municipal. En la determinación del “monto de las asignaciones presupuestales fijas que correspondan a las alcaldías” los ayuntamientos toman como base los conceptos comprendidos en el artículo 29 de la Ley de Municipios:

- I. La recaudación que se genere por concepto de impuestos predial y de traslado de dominio dentro de la jurisdicción de la Alcaldía;
- II. La parte proporcional que les corresponda en los términos de su población, tomando como referencia los egresos municipales per cápita del año inmediato anterior;

- III. Los cobros que como contraprestaciones fiscales, en su jurisdicción, deban percibir las Alcaldías por los servicios que presten;
- IV. El apoyo extraordinario que les asigne el Ayuntamiento;
- V. El apoyo extraordinario que les asigne el Gobierno del Estado, por conducto del Ayuntamiento, y
- VI. Los demás ingresos lícitos, que obtengan para la realización de los fines que les señale la Ley.

A diferencia de los estados antes mencionados, al parecer el aporte de los contribuyentes de cada alcaldía a las finanzas municipales es clave, aunque no determinante, en la asignación del monto de sus ingresos; es decir, la autoridad comunitaria se ve acicateada en promover la recaudación del municipio. Y como es de entenderse, el esfuerzo es insuficiente para obtener mayores ingresos, por lo que las reglas del juego permiten a las alcaldías recibir apoyos denominados “extraordinarios” de parte de los gobiernos municipal y estatal, asignación que también depende, en gran medida, del tamaño de su población, sus grados de concentración demográfica y de desarrollo urbano.

En la observación de algunos presupuestos de ingresos y egresos municipales no se obtuvo ninguna evidencia que permitiera conocer los montos presupuestales para la operación de dichas autoridades auxiliares, aunque vale la pena señalar que por su arquitectura formal es un caso merecedor de investigarse.

Toca a los alcaldes como responsables de la administración de la alcaldía presentar “informes administrativos semestrales” al ayuntamiento para su análisis y aprobación correspondientes, teniendo como ariete de la vigilancia y supervisión a la contraloría municipal en la ejecución del gasto. Hubiera sido trascendente que en estos niveles de actuación de una autoridad pública, la contraloría social fuera el artífice de la transparencia y la rendición de cuentas, no dejando de lado a la contraloría municipal en la regulación y aplicación de las auditorías necesarias.

4.2.5 Los concejos congregacionales en los municipios del estado de Zacatecas

El reconocimiento de las congregaciones como división de los municipios, la podemos encontrar, de algún modo, en la Constitución Política del Estado

Las autoridades auxiliares municipales

cuando, dentro de las facultades del Congreso estatal, se establece en la fracción XVIII del artículo 65 que éste podrá erigirlas, suprimirlas o fusionarlas. Y en cuanto a los delegados municipales, su existencia constitucional es clara de conformidad con el contenido de la fracción IX del artículo 118 del propio ordenamiento, que mandata su establecimiento en los centros de población que no sean cabecera municipal y los cuales son órganos auxiliares del ayuntamiento. Estos delegados, según la misma fracción:

[...] no se consideran parte del Ayuntamiento pero podrán asistir a las sesiones públicas y abiertas que éste celebre, para exponer los asuntos que atañen a la comunidad que representan, teniendo voz pero no voto.

La Ley Orgánica del Municipio, en su capítulo segundo relacionado con la organización territorial de los municipios, dedica parte importante al diseño institucional de las congregaciones, que el legislador destaca como únicas a nivel nacional en la exposición de motivos de la citada ley de 2001. La aseveración es aventurada por que en la legislación municipal de otros estados del país, el concepto también es utilizado como parte de las categorías políticas de los centros de población.

Según se escribe de la historia municipal zacatecana, el antecedente formal de las congregaciones está en la Constitución de 1918.⁸² En ese entonces, cada una era administrada por una junta municipal compuesta de tres vocales electos por los vecinos del lugar. Como en los demás casos estudiados, la importancia política de esta categoría fue y es fundamental en la visión de sus pobladores, porque tienen posibilidades de acceder a la categoría de municipio cumpliendo los demás requisitos que establece la ley de la materia.⁸³

⁸² Juan Manuel Rodríguez Valadez cita que el artículo 72 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas de 1918, señalaba en su fracción IV: ‘La gestión administrativa de las congregaciones estará a cargo de Juntas Municipales, compuestas de tres vocales electos directamente por los vecinos de la Congregación’, en ‘Análisis de la nueva Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas’, rafaelmedinabriones.com/leyes_reglam/Articulo%20nueva%20LOMEZ.doc, consulta del 18 de enero de 2011.

⁸³ El 19 de noviembre de 1958 la comunidad de Cañitas dejó de ser Congregación para convertirse en municipio, siendo gobernador del Estado Francisco E. García y primer presidente municipal Gilberto Montes Monsiváis. Ese año se realizaron elecciones, resultando electo Herón Domínguez, quien cubrió el primer trienio (1959-1961) en la vida municipal de Cañitas de Felipe Pescador, [http://enciclopedia.us.es/index.php/Ca%C3%B1itas_de_Felipe_Pescador_\(Zacatecas\)](http://enciclopedia.us.es/index.php/Ca%C3%B1itas_de_Felipe_Pescador_(Zacatecas)), consulta del 18 de enero de 2011.

En la mencionada exposición de motivos, a las congregaciones “se les considera como autoridades auxiliares del ayuntamiento”, calidad sólo atribuible a los concejos congregacionales que las administran: las congregaciones y las delegaciones son divisiones administrativas del municipio donde actúa la autoridad auxiliar. Pero es de tener presente que su constitución es producto de la voluntad ciudadana y no del sentir del “órgano supremo de gobierno del Municipio”.

Respecto de lo anterior, el artículo 8 de la ley municipal dispone:

Toda comunidad o agrupación de comunidades que pretenda constituirse en Congregación Municipal, deberá, por conducto de sus representantes legales, manifestarlo por escrito a la Legislatura del Estado, cumpliendo a la vez con los siguientes requisitos:

- I. Que el territorio en el cual se intente erigir la Congregación municipal, tenga una superficie no menor de cincuenta kilómetros cuadrados;
- II. Que las poblaciones que se pretendan constituir en Congregación, estén ligadas por intereses comunales, históricos y sociales;
- III. Que la población en que habrá de asentarse el concejo congregacional tenga al menos cinco mil habitantes;
- IV. Acreditar capacidad administrativa para atender los servicios públicos, en su caso, la regularización de la tenencia de la tierra, para efectos catastrales y de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria;
- V. Que se conceda a los Ayuntamientos afectados, el derecho de ser oídos, antes de que se erija la Congregación, y
- VI. Que sea el resultado de plebiscito, en el que así lo decidan, por lo menos, el setenta por ciento de los ciudadanos del o los Municipios afectados.

El ayuntamiento, a petición expresa de la legislatura, se obliga a manifestar por escrito su opinión, fundada, sobre la solicitud de la población, basándose en los criterios de índice de crecimiento poblacional, desarrollo económico, político, administrativo y territorial, servicios públicos que se presten a la comunidad o comunidades y los requerimientos y necesidades de la población, así como

el análisis de los montos y distribución de participaciones y aportaciones federales en los últimos seis años.

Para el caso de aprobarse su erección, la legislatura local se arroga la atribución de designar al concejo congregacional inicial, afectando con ello el espíritu de la autonomía municipal y lo mismo sucede si se trata de la desaparición de alguna congregación que “no satisfaga las condiciones y requisitos que le den sustento legal para su existencia político social”. A diferencia de las otras experiencias descritas, aquí los ayuntamientos no tienen la facultad de dividir el territorio municipal en congregaciones, sí tratándose de las delegaciones.

4.2.5.1 Integración y elección

Cada congregación es administrada por un cuerpo colegiado denominado concejo congregacional, el cual se compone de siete concejales propietarios con sus respectivos suplentes. La elección de los concejales es por voto universal, secreto y directo de los ciudadanos de las comunidades que integren la congregación y los aspirantes deben cumplir los mismos requisitos que se requieren para ser regidor del ayuntamiento.

Una vez concluido el proceso electivo se hace la distribución de los cargos, tocándole al candidato de mayor votación la titularidad del concejo⁸⁴ y a los demás integrantes la condición de concejales en orden de prelación conforme a la votación que cada uno haya obtenido. Para su entrada en funciones, el concejo electo rinde la protesta de ley y asume el cargo “a más tardar el treinta de octubre, posterior a la toma de posesión del ayuntamiento”; es decir, un mes y medio después del 15 de septiembre en que, por ley, debe darse el cambio en el gobierno municipal.

El período es de tres años y corre a partir de la fecha de la posesión del puesto, sin posibilidades de reelección inmediata. La ley también prevé que cuando alguno de los integrantes no asista a la toma de protesta se le compela a que comparezca en un término de veinticuatro horas y, de no hacerlo, se llame

⁸⁴ La elección de los concejales tiene similitud con lo que establece el artículo 255 de la Constitución de la República del Ecuador respecto de la elección de las juntas parroquiales como entidades gubernativas: “Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá [...]”

al suplente. En ese mismo sentido, el ayuntamiento puede designar a los concejales faltantes por ausencias definitivas de los propietarios y suplentes, ya sea de “los contendientes que no fueron elegidos” o de los ciudadanos de la congregación. Con el mismo formato de la asamblea vecinal, convocada por el ayuntamiento en tiempo y forma, la ciudadanía de las comunidades con delegación municipal, ejerce su derecho a elegir a sus delegados en fórmula de propietario y suplente.

4.2.5.2 Organización y funcionamiento

Desde cuando se constituye una congregación municipal, el ayuntamiento respectivo debe expedir el reglamento de su organización y funcionamiento. En la búsqueda no se encontró ningún reglamento; sin embargo la ley es determinante cuando indica en su artículo 18:

Los Concejos Congregacionales ejercerán, en el ámbito de la Congregación, facultades análogas a las que esta ley le confiere a los Ayuntamientos y a sus integrantes. Estarán sujetos a la vigilancia del respectivo Cabildo, que será su superior jerárquico.

Este planteamiento jurídico es posible considerarlo un hecho trascendente; pero, por la amplitud de atribuciones y obligaciones que tiene el gobierno municipal, da la impresión de ser un buen deseo del legislador. Como señalamos con anterioridad, varias facultades de los ayuntamientos, por su misma naturaleza, están vedadas para los concejos congregacionales a menos que la legislatura local legisle hasta ese punto, pues de lo contrario es una magnífica intención que no debe desecharse a pesar de las controversias que genere. La idea es sugestiva para realizar un análisis concienzudo del andamiaje institucional de estos cuerpos colegiados y, de esa forma, encontrar los pros y contras que tienen, para contribuir a su desarrollo en la interpretación del gobierno comunitario o submunicipal que sugiere la ley.

Un aspecto que podemos derivar de las atribuciones análogas es que los concejos congregacionales, de existir, también deben funcionar en sesiones y se supone que en comisiones. La incógnita parte de la revisión de algunos bandos de policía y gobierno de municipios zacatecanos, únicamente encontramos en ellos la división de los municipios en delegaciones y no en congregaciones

como era de esperarse. Tal vez nuestra búsqueda no topó con los municipios que en efecto las tienen, pues de no ser así ¿cuál sería el objeto de considerarlas en la Constitución y de manera ampliada en la ley municipal correspondiente?

Ahora bien, los delegados municipales por su parte, cuentan con diversas facultades y obligaciones consignadas en el artículo 83 de la Ley de Municipios, las que desempeñan en su jurisdicción territorial como autoridades municipales auxiliares del ayuntamiento y, en caso necesario, los ciudadanos de la delegación cuentan con la posibilidad de solicitar su remoción, con la solicitud de la mitad más uno de ellos, cuestión que no dispone la ley para los concejos congregacionales y entonces intuimos que la decisión queda a cargo del ayuntamiento.

Como tampoco encontramos ninguna referencia en la legislación estatal sobre si los integrantes de los concejos y los delegados son servidores públicos, suponemos que sí lo son cuando la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, en su artículo dos abre el compás de servidores públicos a “toda persona que desempeñe algún empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza”. Las autoridades auxiliares indudablemente desempeñan un cargo que, como lo vimos en su oportunidad, no les es reconocido a pesar de ser representantes territoriales de los ayuntamientos.

4.2.5.3 Finanzas públicas

Los concejos congregacionales y los delegados cuentan con recursos anuales en el presupuesto de egresos del municipio. Los destinados por el ayuntamiento a las congregaciones municipales son para inversión productiva, servicios públicos y gasto corriente. Para ese propósito, los concejos tienen como fecha límite el quince de octubre de cada año para presentarle al cabildo el anteproyecto de ingresos y egresos.

No obstante que la ley municipal no especifica la fecha en que los presidentes de los concejos deben presentar el informe financiero y administrativo anual con el soporte documental correspondiente, inferimos que lo hacen antes del cierre del ejercicio fiscal para su revisión en la tesorería municipal y posterior incorporación a la cuenta pública que, a finales del ejercicio fiscal, rinde el gobierno local a la Auditoría Superior del Estado.

La ley de la materia establece que los delegados municipales recibirán la remuneración determinada por el ayuntamiento en el presupuesto de egresos y que deben hacer la propuesta de su programa de trabajo para su análisis y aprobación correspondiente, pudiendo acudir a las sesiones de cabildo para promoverlo y defenderlo, acción que de acuerdo a la norma no hacen los concejos o su presidente.

4.3 Resumen general de las cinco experiencias estatales

En los cinco modelos enunciados damos cuenta de la trayectoria que sigue el sistema jurídico de cada Estado, para dotar de autoridades auxiliares institucionalizadas a la comunidad local o conjunto de comunidades congregadas en función de su cercanía, lazos de vecindad, identidad histórica y características culturales, entre otros factores más de su cohesión social. Estas experiencias llaman la atención por el diseño institucional que las legislaturas construyeron para regir la organización, integración y funcionamiento de las autoridades colegiadas que, de un modo o de otro, coexisten con autoridades auxiliares unipersonales en el contexto del gobierno municipal y consecuentemente en la gestión territorial de los municipios.

Igualmente, sorprende la definición de sus ámbitos de competencia que no se entrecruzan ni sobreponen, al menos que se trate de autoridades subordinadas jerárquicamente a las juntas municipales, alcaldías o concejos congregacionales, lo cual, a nuestro juicio, es la condición más adecuada; sin embargo, los casos en que la dependencia de las autoridades unipersonales es directa de los ayuntamientos, hace suponer que conlleva estrategias de gobernabilidad y mejores causas para la participación ciudadana y la prestación de los servicios públicos.

Por lo general, las demarcaciones que dirigen y administran las autoridades colegiadas de estos cinco casos, comprenden más de una comunidad, por lo que no hay coincidencia territorial entre esta división administrativa y la división política; es decir, la categoría administrativa: junta municipal, alcaldía o concejo puede involucrar en su integración geográfica a distintas categorías políticas: colonia, barrio, ranchería y caserío, entre otras. En esa red de instituciones no sólo es posible encontrar los elementos formales de la

Las autoridades auxiliares municipales

administración pública comunitaria sino plataformas que impulsan la noción de un gobierno comunitario.

En el **Cuadro 4.5**, se hace un resumen numérico de las características de los cuerpos colegiados que hemos analizado en las cinco entidades del país, apreciándose la similitud en su integración, siendo el de mayor número de integrantes el concejo congregacional de los municipios del estado de Zacatecas. En cuanto la forma de ser electos, sólo en Campeche el proceso está a cargo directo del Instituto Estatal Electoral, en los demás estados prevalece la responsabilidad en poder del ayuntamiento, aunque vale la pena volver a resaltar que en los estados de Chihuahua, Puebla y Quintana Roo existe la posibilidad de que intervenga el órgano electoral de la entidad, previo convenio entre éste y los ayuntamientos interesados.

**CUADRO 4.5.
RESUMEN GENERAL DE LAS CINCO EXPERIENCIAS
ESTATALES**

ESTADO	MUNICIPIOS	JUNTAS	CONCEJOS	INTEGRACIÓN DE JUNTAS Y CONCEJOS						ELECCIÓN		
				Presidente	Alcalde	Síndico	Regidores	Concejales	Tesorero	X el IEE*	IEE x Solicitud	X Convocatoria
Campeche	11	20	-	1	-	1	4	-	-	X	-	-
Chihuahua	67	164	-	1	-	-	3	-	-	-	X	X
Puebla	217	651	-	1	-	-	4	-	-	-	X	X
Quintana Roo	10	-	12	-	1	-	-	3	1	-	X	X
Zacatecas	58	-	n/d	-	1	-	-	6	-	-	-	X

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes orgánicas municipales de Campeche, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas, el Código Municipal del Estado de Chihuahua; la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche; la Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla, y reglamentación municipal.

***IEE**, Instituto Estatal Electoral.

Por otra parte, el número de autoridades colegiadas es superior al número de municipios, lo cual parece lógico si consideramos que los municipios se integran con diversas comunidades que los legisladores previeron aglutinar en subdivisiones municipales a efecto de mejorar la gestión en la realización de las tareas gubernamentales. A este panorama, como se observó, se suman distintas autoridades unipersonales que cumplen roles estructurales importantes, ya sea dependiendo directamente de las juntas, alcaldías y concejos, según el caso, o de los ayuntamientos. Su existencia cubre circunstancias de organización política en el territorio municipal y permiten la construcción de redes territoriales de control a los gobiernos locales.

Para comprender el rol que juegan estas autoridades a nivel de cada demarcación en que se dividen los municipios, consideramos conveniente citar, de modo general, el número de comunidades por cada uno de los estados en observación y con ello hacer un ejercicio comparativo, casi virtual, respecto de la cantidad de centros de población que le tocaría administrar a cada ayuntamiento con sus autoridades auxiliares colegiadas y por supuesto con la cooperación de las autoridades auxiliares unipersonales.

La panorámica que se encuentra en el **Cuadro 4.6** muestra a los estados de Quintana Roo y Chihuahua, uno pequeño y el otro grande, con el mayor número de localidades por municipio y autoridades auxiliares colegiadas, y al estado de Puebla con el menor promedio, en virtud del número de municipios y de juntas auxiliares con que cuenta. En el **ANEXO 5** se relaciona el número de localidades por entidad federativa, conforme a los registros del INEGI de 2005.

CUADRO 4.6.
PANORAMA NUMÉRICO DE LOCALIDADES EN LOS CINCO ESTADOS

ESTADO	MUNICIPIOS	CUERPOS COLEGIADOS	COMUNIDADES	PROMEDIO*
Campeche	11	20	4518	145.7
Chihuahua	67	164	21073	91.2

Las autoridades auxiliares municipales

Puebla	217	651	7862	9.0
Quintana Roo	10	12	3799	172.7
Zacatecas	58	n/d	7397	-

Fuente: Elaboración propia con base en los registros del INEGI y cuadros descriptivos que forman parte de esta investigación.

* El promedio resulta de sumar el número de municipios con el número de autoridades colegiadas y dividirlo entre el número de localidades.

Finalmente, consideramos que los avances institucionales de las juntas del estado de Campeche, son un ejemplo a seguir por los demás congresos locales y por los actores políticos que buscan cambios estructurales en la organización política, económica y social del Estado mexicano. Por tanto, en la pretensión de fortalecer la vida municipal y comunitaria del país, no deben perderse de vista estas experiencias que, a nuestro entender, son claros referentes para robustecer y profundizar la territorialización del poder estatal.