

"2015, AÑO DEL CENTENARIO DE LA CANCIÓN MIXTECA"

E.C

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXII LEGISLATURA



680-121

ASUNTO: Se remite iniciativa.

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 23 de Febrero de 2015.

**DIPUTADA
LESLIE JIMENEZ VALENCIA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.**

JAVIER CESAR BARROSO SANCHEZ, Diputado de la Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional, en uso del derecho de iniciativa que a los representantes populares otorgan los artículos 50 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 67 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, con todo respeto comparezco y expongo:

Se incluya en el orden del día de la próxima sesión ordinaria, la INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCION XIII DEL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, PARA SUPRIMIR LA FIGURA DE LOS ADMINISTRADORES MUNICIPALES.

Sin otro particular, quedamos de Usted.

**ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN
"EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"**

DIP. JAVIER CESAR BARROSO SANCHEZ.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
LXII LEGISLATURA
DIP. JAVIER CESAR BARROSO SANCHEZ
DISTRITO XIX
OCOTLÁN DE MORELOS

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
LXII LEGISLATURA



DIP. JAIME BOLAÑOS CACHO

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXII LEGISLATURA

ASUNTO: Se remite iniciativa.

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 23 de Febrero de 2015.

**DIPUTADA
LESLIE JIMENEZ VALENCIA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.**

JAVIER CESAR BARROSO SANCHEZ, Diputado de la Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional, en uso del derecho de iniciativa que a los representantes populares otorgan los artículos 50 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 67 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, con todo respeto comparezco y expongo:

Que por su conducto presento ante esa soberanía la siguiente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCION XIII DEL ARTICULO 59 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, PARA SUPRIMIR LA FIGURA DE LOS ADMINISTRADORES MUNICIPALES.

Fundamento la presente iniciativa en la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS:

UNICO.- La presente iniciativa propone la reforma de la fracción XIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para suprimir la figura de los administradores municipales, en virtud de que dicha situación está en abierta contravención con la Constitución General de la República, como se explicará más adelante.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXII LEGISLATURA

Los orígenes del gobierno de las comunidades locales son incluso anteriores al Estado como forma centralizada de organización del poder. Las investigaciones en materia de antropología política han demostrado la existencia de las sociedades preestatales en las que se realizaban asambleas cuya misión era discutir los asuntos de la comunidad y tomar resoluciones.

La comunidad que habita y convive dentro de un territorio, aun antes de crearse la Ciudad-Estado, establece sus propias formas de organizarse y autogobernarse en la que participan todos los hombres adultos y en la que desempeña un papel importante el "**consejo de ancianos de la misma comunidad**", concediéndose a esta forma de organización el antecedente más remoto del Municipio.

La abundante bibliografía que la respecto se ha escrito referente al Municipio, podremos encontrar, que se establece como origen a Roma, en la cual se otorgaban esa denominación a las ciudades que habían sido sometidas por las legiones romanas, las cuales quedaban incorporadas formalmente al Estado de Romano, conservando un margen considerable para autoadministrarse¹.

De esta manera el Municipio concebido por el imperio Romano era considerado como un centro de población a cuyos habitantes se les concedía ciertos derechos civiles y políticos, el Municipio de esta manera concebido por los Romanos era una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana².

Durante esta época la más importante de las leyes fue la promulgada por julio cesar en el año 45 a.c. denominada la "**lex julia municipalis**", la cual ordeno la administración de las ciudades a las que se les había otorgado la condición de municipios en la que se regulaba y ampliaba su autonomía.

Posteriormente, esta misma situación fue replicada en España, una vez que fue conquistada por los romanos, llevándose a cabo diferencias entre las ciudades a razón de que aquellas que hubieran colaborado con los romanos desde el principio de la invasión, se

¹ Salvador Valencia Carmona, Derecho Municipal. Porrúa-UNAM, Mexico, 2003, Pag. 98.

² Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional mexicano, Porrúa-Mexico, 1973, pag.964.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXII LEGISLATURA

les premiaba con la máxima categoría urbana la de **Municipio**, por el contrario las que se resistieron a la conquista se les denominó “**estipendarias**”, las cuales estaban obligadas a pagar un tributo o **stipedium**. Uno de los primeros municipios organizado en territorio hispano en términos de la lex julia municipalis fue gales, actual Cádiz.

Posterior a la caída del imperio romano, la forma de organización municipal permaneció en los reinos visigóticos existentes en el territorio de España. Una contribución de los árabes era la actividad que se realizaban en las ciudades conquistadas por ellos, en las que se regulaba las actividades del mercado, iluminar calles, limpiarlas y protegerlas contra los ladrones, mantener las cañerías de agua, etc. Todo ello era realizado por el “**gobernador de la ciudad**” el cual era designado por el Monarca, teniendo a su mando un cuerpo policiaco denominado “**shurta**”, los cuales eran reclutados en las localidades, así mismo se denominó un “**muhasib**” el cual era el encargado de supervisar los precios en los mercados así como pesos, medidas y la calidad de los artículos, su autoridad devenía de un versículo del Corán.

La lucha de los españoles por expulsar a los árabes musulmanes de su territorio se le conoce como reconquista, en esta etapa se fortalece al Municipio, ya que los territorios recuperados, los monarcas españoles concedieron el dominio de las áreas ocupadas a aquellos que eran capaces de retenerlas por medio de la figura denominada vasallaje los cuales fueron constituyendo feudos, o bien mediante el establecimiento de nuevos centros de población. De esta manera, el Municipio Español se convierte durante esta etapa en un aliado de los reyes cuya estabilidad era precaria. Los documentos legales durante esa época se le denominó “**fuero o carta-puebla**”, en la que se constituía una garantía a los pobladores de contar con capacidad de autogobierno. El fuero era la ley, uso y costumbre de algún pueblo o provincia la cual era concedida a alguna provincia, ciudad o persona, siendo de esta manera un pacto entre el rey y sus vasallos, mediante este procedimiento las ciudades podían obtener su autonomía política y administrativa que caracteriza al régimen municipal. Por su parte la carta puebla, fueron aquellos permisos reales para poblar o repoblar un lugar determinado, mediante este documento las poblaciones quedaban exentas de obligaciones feudales y tenían independencia para organizarse, resolver sus asuntos internos e impartir justicia³.

³ Eduardo Andrade, Derecho Municipal, Oxford University Pres, México, 2009. Pags. 13 y siguientes.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXII LEGISLATURA

No fue hasta el año de 1118, cuando Alfonso IX, monarca de León convoca a una curia abierta la cual propicio el nacimiento de las Cortes, antecedente para España de lo que conocemos como Parlamento. En ella participan además de los miembros del clero y la nobleza, los representantes de las ciudades, el tercer estado, en los cuales el monarca buscaba el apoyo económico y político para consolidar su gobierno. Las decisiones que se tomaban en los municipios era a través de la asamblea de los aforados, es decir los vecinos beneficiados por el fuero, reminiscencia de la vida comunitaria preestatal. Así pues, se trataba de una forma de democracia directa siendo el antecedente del cabildo abierto. El ayuntamiento surge en aquellos centros de población con mayor densidad poblacional, es decir las decisiones se toman en forma de cabildo cerrado o ayuntamiento. Una vez consolidado el Estado-Nación Español, y la centralización del poder en los monarcas, se fue reduciendo el actuar del Municipio.

El antecedente remoto del municipio lo encontramos en nuestro país a la llegada de Hernán Cortés, fundando en 1519 el primer municipio al cual denomino la Villa Rica de la Veracruz. En su recorrido hacia Tenochtitlan Cortés funda en 1520 el segundo Municipio al cual denomino Segura de la Frontera y posteriormente en 1521 funda el de Coyoacán, el cual fue trasladado a México en 1524. Las fuentes de la organización Municipal, se dan con las ordenanzas dictadas por Hernán Cortés en 1524 y 1525, en ellas se establecieron que en cada villa, habría dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. No fue sino hasta 1531, que se le dio el reconocimiento de organizarse a los integrantes de las comunidades indígenas de la misma manera, aunque estos de acuerdo a sus formas tradicionales para elegir los cargos de responsabilidad en la comunidad.

Durante la Independencia de México, encabezada principalmente por los criollos, se redactaron una serie de documentos en los que se solicitaba mayor independencia, es decir sin la necesidad de la injerencia de la corona española, dando como resultado que en el año de 1810, los ayuntamientos estaban constituidos por las personas que habitaban dentro de su territorio, e inclusive llegaron a nombrar a sus diputados quienes fueron aquellos que los representaron a la Junta Suprema Central Gubernativa.

La referencia histórica del ayuntamiento en las Constituciones, la encontramos en la Constitución de Cádiz, adoptada por México y en la que se establecía que cualquier población con mil habitantes debería contar con un ayuntamiento y los miembros se esté

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXII LEGISLATURA

serían nombrados por elección de los pueblos, cesando todos aquellos cargos que fueran perpetuos, cualquiera que sea su título y denominación.

La constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, no mencionaba nada respecto a la organización y gobierno de los municipios. Por su parte la Constitución Federal de 1824, no hacía referencia respecto a los ayuntamientos, ya que esta correspondía a la facultad de los Estados. Por lo que hace a la Constitución de 1836, se estableció, que habría ayuntamientos en las capitales de departamento, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil, en aquello que no se alcance la población habrá jueces de paz, los cuales se encargaran de la policía. La constitución de 1857, retoma el modelo federalista por la que en ella no se encuentra ninguna referencia a la instalación de los ayuntamientos, la única referencia es aquella en la que los ciudadanos deberían inscribirse en el padrón de su Municipalidad.

Por su parte, la actual Constitución de 1917, reconoce tres aspectos fundamentales la independencia de los ayuntamientos y de su Hacienda y el otorgamiento de personalidad jurídica, para contratar, adquirir y defenderse, todas ellas establecidas en el artículo 115 de la constitución, el cual ha sido reformado, a partir de 1932 en la que se prohibió la reelección para un periodo inmediato, en 1946 siendo presidente Miguel alemán Valdez, presento una iniciativa para otorgar el derecho de votar a las mujeres en las elecciones municipales, en 1976 se volvió a reformar el artículo 115 de la Constitución Federal, en esa ocasión para incorporar las bases destinadas a la regulación de los asentamientos humanos y del fenómeno llamado conurbación, reformándose así mismo los artículos 27 y 73 de nuestra carta magna, en 1977 por vez primera se introduce en el ámbito municipal la aplicación de la representación proporcional en aquellos municipios con o más de 300 mil habitantes, aplicándose de la misma manera en las legislaturas locales, en 1982 con Miguel de la Madrid como representante del Poder Ejecutivo se reforma el artículo 115 de la Constitución en la que se introducía una serie de cambios tendientes a afianzar la competencias de las autoridades municipales, otorgándoles garantías para disponer efectivamente de recursos económicos.

Por otra parte, en lo relativo a la suspensión y desaparición de Ayuntamientos se establece el derecho de defensa en favor de los ayuntamientos, quedando de la siguiente manera:

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXII LEGISLATURA

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, **las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.**

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

Posterior a esta reforma, le siguen la de 1987 en la que se estableció un reordenamiento de los temas municipales y estatales, la de 1999 introdujo la noción del Municipio como ámbito de gobierno, sustituyéndose la expresión será administrado por será gobernado, entre otras cosas se hace hincapié a que ***los consejos municipales, quedarán integrados por el número de miembros que determine la ley estatal y que en dicho supuesto los miembros de los consejos cumplan los requisitos legales para desempeñar el cargo de regidor.*** Así mismo, se estableció a favor de las legislaturas estatales la facultad reglamentaria para la organización y funcionamiento de los ayuntamientos.

En 2001, y ante el levantamiento de comunidades indígenas en el Estado de Chiapas se reconoce la autonomía de gobierno de las comunidades indígenas.

Como ha quedado señalado, los grandes cambios al artículo 115 de la Constitución, por parte del poder reformador establecido en nuestra carta magna, han derivado en grandes cambios al nivel de gobierno denominado Municipio, teniendo como base a las personas, que reunidas forman la comunidad básica de una forma de Gobierno directo.

Como puede apreciarse el Municipio constituye un nivel de gobierno, libre y autónomo, gobernado por un órgano colegiado como lo es el Ayuntamiento, y en casos

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXII LEGISLATURA

excepcionales por un Consejo Municipal, integrado en ambos casos por ciudadanos y ciudadanas vecinas del Municipio.

No existe en la Constitución Federal referencia alguna a los administradores municipales, por el contrario, uno de los postulados que dieron origen a la revolución mexicana fue acabar con la figura de los jefes políticos, funcionarios nombrados por los gobernadores, que hacían las veces de jefes de los Ayuntamientos. Al reconocerse a los Municipios como un nivel de Gobierno es claro que no puede quedar sin órgano colegiado de autoridad, llámese Ayuntamiento o Consejo Municipal.

Tal como se señaló en la reforma de 1982 al artículo 115 de la Constitución Federal, el poder reformador de nuestro Estado de manera responsable adecuó el correspondiente artículo 113 de nuestra Constitución local en ella se establece los principios que a nivel Federal se determinaron para los ayuntamientos y en la que se estableció con precisión cuales son las facultades del Congreso del Estado.

Durante los últimos años, los Municipios que integran el Territorio de nuestro Estado han recurrido a los tribunales judiciales a fin de combatir las violaciones que se cometen a los habitantes de sus Municipios respecto al Derecho de contar con un verdadero Ayuntamiento que los represente, han decidido emprender una lucha en un tema de la mayor relevancia que es el de los Administradores, quienes de acuerdo a la facultad que se atribuyó el Congreso nuestro Estado, violenta de manera directa lo establecido por nuestra máxima carta, al introducir la figura del Administrador.

Resabio de anteriores administraciones que durante muchos años ha servido como control político de las comunidades y que a partir de 2010 ha sido cuestionado de manera cada vez más constante, ya que no refleja un verdadero ejercicio de democracia directa, sino por el contrario es una forma de control ahora por el poder legislativo. La Revolución Mexicana combatió la figura de los jefes políticos, como superiores de los Ayuntamientos, para que el Municipio fuese realmente libre y autónomo, no para que hoy en día el poder Legislativo se constituya en jefe político de los Municipios.

La institución del Municipio libre consagrada en el artículo 115 de la Constitución de 1917 tomó muy en cuenta el reclamo de los municipios. Sobre todo tomó nota de las siguientes inquietudes:

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXII LEGISLATURA

“ La libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.

Considerando que los pasados dictadores ahogaron la independencia de los municipios, sometiéndolos a la férrea dictadura de los gobernadores y jefes políticos, que solo tendían a enriquecerse a costa de los pueblos y sin dejar a los municipios la libertad de acción, ni los recursos pecuniarios que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y progreso del vecindario.

La libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo..”

Nuestro Estado a partir del año 2010, ha pugnado por el establecimiento de gobiernos municipales legítimos, en donde las elecciones de los representantes de los ayuntamientos por sistemas de partidos políticos y sistemas normativos internos se llevan de manera limpia en la que las reglas y resultados se han admitidos por los actores de la competencia.

Pero existen intereses, que durante mucho tiempo se han dedicado a contrariar o delimitar la soberanía derivada de las personas en las urnas, que se han constituido en fuerzas paralelas a las que se articulan al quehacer político institucional, que hoy en día amenaza y se enfrenta en esta transición democrática de nuestro Estado, estos poderes facticos los cuales se les ha denominado como aquellas instituciones de las que su importante peso social pueden influir de hecho en la política de una país, surgen cuando quedan al margen de la ley, cuando la ley no puede acotarlos o bien cuando de la ley surgen dándose abusos e imposiciones en detrimento de los derechos de los Ciudadanos, exhibiendo una debilidad de nuestras instituciones en la que se encuentran involucrados los poderes originarios de cualquier Estado democrático, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, como es el caso del Juicio de Amparo 183/2014 en la que un ciudadano Indígena zapoteca de Santa María Atzompa, obtuvo por parte del Juez de Distrito que la actual fracción XIII del artículo 59 de nuestra constitución, viola la autonomía y libre



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXII LEGISLATURA

determinación de los pueblos y comunidades de Oaxaca, al no permitirse nombrara sus autoridades.

Por todo lo anterior, en estricto apego al principio de constitucionalidad que deben seguir los procesos legislativos y a efecto de devolver a los Municipios del Estado la facultad de contar siempre con órganos colegiados de autoridad, como lo son los Ayuntamientos o los Consejos Municipales, presento ante esta soberanía la presente propuesta de reforma a la fracción III del artículo 59 de nuestra Constitución.

Por lo anterior someto a consideración de esa soberanía el siguiente proyecto de:

D E C R E T O :

UNICO.- Se reforma la fracción XIII del artículo 59 de la constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para quedar de la siguiente manera:

"ARTICULO 59.- Son facultades del Congreso del Estado:

I a XII ...

XIII.- Designar, a propuesta del Gobernador, a los integrantes de los Consejos Municipales, cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, o se declarara desaparecido o suspendido el Ayuntamiento, lo anterior de conformidad en lo establecido en la Ley de la materia.

XIV a LXVII ..."

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXII LEGISLATURA

TRANSITORIO:

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el periódico oficial del gobierno del Estado."

Con fundamento en los artículos 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, solicito que la presente iniciativa se turne para su análisis y dictamen a la Comisión permanente de Estudios Constitucionales.

A T E N T A M E N T E
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN
"EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"

DIPUTADO JAVIER CESAR BARROSO SANCHEZ.