



**LXIII LEGISLATURA.**  
**H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.**

**“2017, Año del Centenario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”**

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, 07 de febrero de 2017.

**DIPUTADO SAMUEL GURRION MATIAS**  
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA**  
**DEL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA**  
**P R E S E N T E**

Por instrucciones del Diputado HORACIO ANTONIO MENDOZA, integrante de la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, y con fundamento en 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, solicitó a usted, sea incluido en el Orden del Día de la siguiente sesión del Congreso del Estado, a nombre del Diputado HORACIO ANTONIO MENDOZA, la siguiente iniciativa:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA.**

ATENTAMENTE

**LICENCIADA EUGENIA C VENEGAS CRUZ**  
**SECRETARIA TECNICA DE LA FRACCION PARLAMENTARIA DEL PRD.**



**CC. DIPUTADAS Y DIPUTADOS QUE INTEGRAN  
LA MESA DIRECTIVA DE LA LXIII LEGISLATURA  
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
P R E S E N T E S:**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 49, 50 fracción I y 141 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 67 fracción I y 70 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, y; 70 y 74 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, el suscrito Diputado HORACIO ANTONIO MENDOZA a nombre y representación de la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado, vengo a someter a la consideración del Pleno Legislativo, la presente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL  
ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE  
OAXACA.**

Me fundo para hacerlo en la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

**PRIMERA:** El Municipio es la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial. Por tal motivo, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. A su vez, el artículo 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establece que el Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico, popular y multicultural, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Gabino Fraga dice que "el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". Andrés Serra Rojas afirma: "La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio". Moisés Ochoa Campos entiende el municipio como "la forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular".

Lo que sí es indudable, es que el Municipio es el nivel de gobierno más cercano a la Comunidad, que tiene a su cargo las funciones y servicios que nos permiten vivir con condiciones de bienestar y seguridad; circunstancia que provoca que las elecciones municipales sean las que generen mayor apasionamiento y

conflictividad. Es oportuno tener presente que, por esta causa, la alternancia en el poder durante la etapa de la transición a la democracia, tuvo inicio en los municipios de México y. que el Federalismo fue uno de los temas permanentes de la agenda de la transición.

La palabra Municipio proviene del latín *municipium*, que se refería a las ciudades libres que se gobernaban por sus propias leyes. Es decir, que de origen la palabra Municipio trae aparejada la noción de autonomía y libertad, y de esa manera como institución político-administrativa se ha desarrollado de diversas maneras en los Estados modernos.

**SEGUNDA:** En lo referente al Municipio Oaxaqueño, resalta a primera vista la tradición autonómica de los pueblos y comunidades indígenas que ha pervivido hasta nuestros tiempos, de tal manera que de los 570 Municipios que tiene el Estado de Oaxaca, 417 de ellos se rigen electoralmente por sus sistemas normativos internos.

En efecto, el gobierno colonial de la Nueva España, se caracterizó por reconocer un sistema jurídico plural, que fue la base para implementar una política de protección a favor de las comunidades indígenas, impulsando su congregación y respetando parte de su organización política y social, en lo que denominó "Repúblicas de Indios", reconociendo sus formas de autogobierno y protegiendo la propiedad de sus territorios mediante cédulas reales emitidas a su favor.

El 4 de septiembre de 1551, Carlos V determinó que los indios, cuyas poblaciones se redujesen, podrían elegir entre ellos a sus alcaldes y regidores para gobernarse. Felipe II ordenó, el 10 de octubre de 1618, que en cada pueblo o reducción hubiera un alcalde indio de la misma reducción; si el poblado tenía más de 80 casas, habría más de dos alcaldes y cuatro regidores, pero si el poblado tenía menos de 80 casas, sólo habría un alcalde y un regidor.

El 10 de enero de 1825, al promulgarse la primera Constitución Política del Estado de Oaxaca, se estableció en el artículo 5 que para administrar al Estado, éste se dividía en departamentos, partidos y pueblos. El artículo 159 determinó que los pueblos cuya población llegara a tres mil almas con su comarca, tendrían ayuntamientos que se compondrían de alcaldes, regidores y síndicos. El artículo 161 establecía que en los demás pueblos en que no tuviere lugar el establecimiento de ayuntamientos, habría una municipalidad que se llamaría con el nombre conocido de república, la cual tendría por lo menos un alcalde y un regidor.

La tradición autonómica reiterada en el México independiente y, en el caso de Oaxaca, la posibilidad de continuar con sus propios gobiernos, provocó que en muchos casos, diversas comunidades se unieran con el objeto de conformar un

Pueblo, y así estar en la posibilidad legal de contar con su propio órgano de gobierno que era el ayuntamiento, el cual se asentó en la comunidad que se convirtió en cabecera municipal, en tanto que las otras comunidades adquirieron el rango de agencias municipales o de policía.

Las leyes electorales de principios del Siglo XX, permitieron que existieran candidatos independientes y permitió que la elección se realizara en Asamblea mediante el voto a mano alzada o sufragando a viva voz. La Ley Electoral del 6 de enero de 1962, vino a tratar de eliminar el derecho consuetudinario electoral, al eliminar las candidaturas independientes, establecer el monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidaturas, y establecer el voto secreto mediante casillas y documento para votar. Esta disposición electoral, provocó acuerdos tácitos entre los municipios que se regían por sus sistemas normativos internos y el partido hegemónico, ya que las cabeceras municipales elegían mediante sus usos y costumbres a sus autoridades, y éstas eran postuladas por el partido hegemónico.

Debido a la tradición autonómica y el respeto mutuo que se tenían las comunidades entre sí, en la práctica la cabecera municipal, que también es comunidad, elegía a su Ayuntamiento que gobernaba solo a la cabecera, y cada agencia elegía libremente a su agente y se autorganizaba social y políticamente conforme a su libre determinación. Este respeto político mutuo se conoció como el "principio de reciprocidad", el cual permitió una convivencia armónica como Municipio durante casi doscientos años.

Con motivo del reconocimiento constitucional del Municipio como un nivel de Gobierno en 1999, y el establecimiento de los fondos de aportaciones federales en la Ley de Coordinación Fiscal a partir de 1998, de los cuales los fondos III y IV se transfieren a los municipios para el desarrollo social y el fortalecimiento municipal, el principio de reciprocidad que en el pasado permitió la convivencia armónica entre las comunidades que conformaban los municipios y la gobernabilidad del Estado, vino a alterarse con motivo de las demandas de recursos por parte de las agencias, y de las peticiones de los ciudadanos de las agencias, para participar en la elección del Ayuntamiento.

La promulgación en 1996 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que prevé el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, abrió una vía jurídica a los ciudadanos de las agencias, para impugnar y anular las elecciones cuando se impidiera su participación activa y pasiva. De dos juicios que se tuvieron en 1999 con motivo de sendos conflictos municipales de las cabeceras y sus agencias (Asunción Tlacolulita y Santiago Yaveo), once años más tarde en el año 2010, se anularon 47 elecciones municipales, con motivo de la violación al principio del voto universal.

Aunque en el proceso electoral del 2016, sólo a 17 municipios que electoralmente se rigen por sus sistemas normativos indígenas les fueron invalidadas sus elecciones de concejales a sus ayuntamientos, esta situación ha provocado una situación de inestabilidad política y falta de gobernabilidad en el estado, debido a la virulencia que ha caracterizado a las protestas de los inconformes; por lo que es necesario empezar a atender dicha problemática con acciones legislativas.

**TERCERA:** Debido a la tradición de autonomía de los municipios de Oaxaca, el Ayuntamiento ha sido un órgano formal de representación política hacia el exterior; pero hacia el interior del Municipio nunca ha sido considerado el órgano de gobierno, porque aunque en el diseño de la Ley los agentes municipales y de policía están concebidos como autoridades auxiliares del Ayuntamiento, lo cierto es que éste sólo puede ejercer actos de autoridad en la cabecera municipal donde tiene su sede, pero no en las agencias porque éstas ejercen plenamente su derecho al autogobierno a través de sus agentes y demás autoridades comunitarias, autorganizándose para ello.

Sin embargo, debido a que el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, sólo establece como categorías administrativas dentro del nivel de gobierno del Municipio a la Agencia Municipal y a la Agencia de Policía, la cabecera municipal ha quedado excluida de la categorización administrativa; lo que es motivo que en los casos de invalidación o desaparición del Ayuntamiento, se quede sin autoridad formal y sin autoridad comunitaria, situación que no se refleja en las agencias por lo que dicha inequidad es un motivo más de crispación en el conflicto intermunicipal y la gobernabilidad; por lo que es oportuno igualar las condiciones político-administrativas de las cabeceras municipales con las agencias.

Se entiende que esta propuesta plantea la apertura del cuarto nivel de gobierno, situación que en la práctica ya sucede desde hace varios años, por lo que lo único que estaríamos haciendo es formalizar una situación que los hechos es una práctica consuetudinaria. Además, resulta oportuno señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya abrió jurisdiccionalmente esta posibilidad, al resolver el Juicio de Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano de número SUP-JDC-1865/2015, relativo al Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán.

En razón de lo expuesto es que presento el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA.**

**DECRETO**

**ARTÍCULO ÚNICO:** Se modifica el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, agregándole un párrafo para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 17.-** Son categorías administrativas dentro del nivel de Gobierno Municipal:

I.- Agencia Municipal: Para tener esta categoría, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes; y

II.- Agencia de Policía: Para tener esta categoría se requiere que la población cuente con un mínimo de cinco mil habitantes.

**Las cabeceras municipales de los municipios que electoralmente se rigen por sus sistemas normativos internos, en ejercicio de su derecho a la libre autodeterminación y como expresión concreta de su autonomía, podrán elegir autoridades comunitarias auxiliares del Ayuntamiento, y para esto podrán pedir que el Legislativo les reconozca con una categoría administrativa equiparable al de agencia municipal, adquiriendo los derechos colectivos correspondientes.**

### **TRANSITORIOS:**

**PRIMERO:** Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

**SEGUNDO:** Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

### **RESPETUOSAMENTE**

**DIP. HORACIO ANTONIO MENDOZA**

San Raymundo Jalpan, Centro, Oaxaca, 7 de febrero del 2017.