
C. SECRETARIOS DE LA LVIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO P R E S E N T E.

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Puebla, por conducto del **Diputado Juan Carlos Espina von Roehrich**, con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 57 Fracción I, 63 Fracción II y 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 17 Fracción XI, 69 Fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; 93 Fracción VI y 128 del Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, somete a consideración de esta Soberanía la presente:

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL CAPITULO XXVII Y LOS ARTÍCULOS 224, 225, 226, 227 Y 228 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL. Al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Municipio, base del desarrollo local en nuestro país, ha encontrado un extenso número de definiciones bajo diversas perspectivas: políticas, económicas, sociales y jurídicas. No siempre fue considerado un auténtico poder político, con personalidad jurídica independiente de los Estados integrantes de la República; dicho reconocimiento surgió de una larga lucha que realizaron los propios Ayuntamientos ante las violaciones sufridas a manos de los Estados de la Federación. Es así, que los Ayuntamientos de Puebla en el plano jurídico fueron de los que pugnaron para que el Municipio Libre fuera reconocido¹. Ahí está la Controversia Constitucional interpuesta por los Municipios de Puebla, Atlixco y Tehuacan en contra del Congreso del Estado en 1919.

Fue hasta el año de 1992 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el Municipio era el tercer nivel de gobierno, aunado a que realiza las mismas funciones que cualquiera de los poderes del Estado, es decir, determinó que el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, propias de un verdadero poder político. En el plano legislativo y político fue hasta la reforma Constitucional de diciembre de 1999, la cual entró en vigor a finales de marzo del año 2000, cuando se reformó el artículo 115 Constitucional para establecer que el Municipio Libre es la base de la división territorial, de la organización política y de la organización administrativa de los Estados; fue hasta entonces que se le reconoció

¹ Consúltese la revista, número 1, septiembre 2007, José Ramón Narváez, *La defensa del Municipio mexicano a partir de la Constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y difusión de la Ética Judicial, SCJN, página 13 y siguientes.

Véase también la tesis histórica, Registro 811031, Quinta época, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación Página 729, Materia Constitucional "Ayuntamientos en el Estado de Puebla.- No constituyen ninguno de los tres poderes en que, conforme a la Constitución del Estado, está dividido el poder Público."

como libre y autónomo, se le atribuyó la función pública² y la capacidad de brindar servicios y realizar obra pública.

Así, podemos considerar que "el Municipio es la forma primera de la sociedad civil, con autoridades propias y funciones específicas, cuya misión consiste en proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar."³ En consecuencia "el fin del municipio es el bien común de la sociedad local."⁴

Para lograr lo anterior, ha sido dotado Constitucionalmente de la prestación de servicios públicos como son: agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos, mercados, panteones, parques y jardines, entre otros. De la misma forma debe ser actor institucional de la promoción de su desarrollo local, convirtiéndose en ejecutores de políticas públicas integrales que permitan aprovechar las potencialidades de sus territorios y solucionar de forma conjunta sus problemas. Sólo así el Municipio base de la organización Política Nacional, "será comunidad de vida y no simple circunscripción política, fuente y apoyo de libertad, de eficacia en el gobierno y de limpieza en la vida pública."⁵

No debe perderse de vista que con el nacimiento del Municipio surgen las autoridades auxiliares. En Puebla, las Junta Auxiliares existen desde la Constitución de 1861, pues en su artículo 67 se incorporó el concepto de distritos⁶ como primera clasificación de la división política administrativa del Estado, divididos a su vez en partes menores con el nombre de municipalidades y éstas se subdividían en asentamientos humanos, con un número de habitantes considerable, pero sin precisar, denominado pueblo. Estos tenían un gobierno auxiliar llamado Junta Municipal dependiente del Ayuntamiento, origen de las actuales Junta Auxiliares, integrada por un alcalde, un regidor y un síndico procurador.

Por tanto, es posible afirmar que en 1861 nacen las Junta Auxiliares con la denominación de Junta Municipal, para auxiliar a las autoridades en la administración de los pueblos. Las Juntas Municipales se transforman en Junta Auxiliares según

² La función Pública, se refiere según Jorge Fernández Ruiz, *Reforma Constitucional diciembre de 1999, Red de Revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, Universidad Autónoma del Estado de México*. La atribuida al Estado -federación, estados y municipios- cuyo ejercicio requiere el desempeño de una actividad que conlleva su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía.

³ Proyección de Principios de Doctrina, Partido Acción Nacional, 1965, I.

⁴ Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de doctrina jurídica, número 159, Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, 2003, página 50.

⁵ Proyección de Principios de Doctrina, Partido Acción Nacional 1965, I.

⁶ Los distritos ascendían a un total de veintiuno y fueron: Acatlán, Atlixco, Chalchicomula, Chiautla, Cholula, Huauchinango, Huejotzingo, Matamoros, Pahuatlán, Puebla, San Juan de los Llanos, Tecali, Tecamachalco, Tehuacan, Tepeaca, Tepeji, Teziutlán, Tetela, Tlatlauquitepec, Zacapoaxtla y Zacatlán. Para el gobierno de estos distritos el Gobernador del Estado designaba un funcionario con la denominación de Jefe Político.

disposición del texto del artículo 73 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1880, cuyo nombre y objetivo se mantiene hasta nuestros días.

Se debe tener en cuenta que la creación de las autoridades auxiliares y propiamente de las Junta Auxiliares no fue fortuito. Por el contrario, tuvo como objetivo ayudar a las Autoridades Municipales en la administración de los Pueblos que por falta de comunicación se encontraban alejados de las Cabeceras Municipales. Si el Municipio es pues el garante de la construcción de bienes públicos de una comunidad, la autoridad auxiliar comparte ese objetivo y se subordina en el propósito, velando por los miembros de la misma comunidad más alejados, más vulnerables.

El municipio es el motor encargado de propiciar bienestar en su territorio, por medio de políticas públicas integrales articuladas en dos ejes: participación ciudadana y desconcentración de servicios. Bajo esta perspectiva, el Municipio sólo puede lograr lo anterior apoyándose en sus autoridades auxiliares.

La participación ciudadana en el ámbito municipal debe prever formas permanentes de cooperación, contribución y acción ciudadana, es decir, de participación política. “El objetivo de prever este tipo de participaciones municipales es perfeccionar la democracia, para hacerla permanente y no limitada solamente al ejercicio esporádico del derecho del sufragio para elegir representantes.”⁷ Existen diversas formas de participación local municipal, Centros, Juntas o Consejos. En el caso de los Municipios de Puebla, la encontramos en los Consejos de Participación Ciudadana⁸, así como en las Secciones y Junta Auxiliares⁹. Esta última, además, debe generar la prestación eficaz y eficiente de servicios públicos.

En definitiva, el Municipio debe percibirse como una escuela de democracia, a través precisamente de esta función de participación comunitaria, basta recordar la frase de Alexis de Tocqueville de su obra, *la Democracia en América*: “Es en la comuna donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia.”¹⁰

⁷ Op. Cit., Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal*, página 408.

⁸ Véase el artículo 188 y 189 de la Ley Orgánica Municipal.- En cada Municipio funcionarán uno o varios Consejos de Participación Ciudadana, instancia básica, flexible y plural de participación ciudadana, como órganos de promoción y gestión social, auxiliar de los ayuntamientos.

⁹ En nuestro país, las figuras que concretan la desconcentración de servicios en los municipios tienen denominaciones muy variadas Carlos F. Quintana Roldán establece las siguientes: Delegaciones, Subdelegaciones y Comisarias (Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato o Estado de México), Tenencias o Congregaciones (Michoacán, Sonora y Veracruz), Sindicaturas, Agencias o Ayudantías (Morelos), y Juntas Auxiliares (Puebla).

A su vez de estas autoridades auxiliares por su forma de elección podemos encontrar dos: las que son designadas por el Ayuntamiento y aquellas que son electas mediante votación directa o usos y costumbres de la comunidad a la cual pertenecen. Por lo que respecta a la primera es claro que responden de forma inmediata al Ayuntamiento, en el entendido de que fue éste quien las designó y por tanto podrá ser quien las revoque o desaparezca. Las segundas generalmente no son identificadas en forma concreta por las leyes que las contemplan.

¹⁰ Citado por Op. Cit., Hernández Antonio, María, *Derecho Municipal*, página 422.

Por otro lado, en la atención de las necesidades colectivas, las autoridades municipales deben identificar aquellos servicios que necesita la cabecera municipal y aquellos servicios que requieren el resto de las poblaciones, para posteriormente desconcentrar los que se le dificulte llevar a la periferia o que allá mismo se pueden brindar sin su concurso. Precisamente la desconcentración de servicios debe existir para combatir el centralismo de las cabeceras municipales en la prestación de los servicios públicos.

Luego, es evidente que la Junta Auxiliares deben ser el vehículo de la desconcentración de servicios y de la participación ciudadana en su comunidad, pero respondiendo y contribuyendo en todo momento al logro de los objetivos del Municipio, al cumplimiento de sus Planes y Programas y a la construcción del bien común local.

Con independencia de lo señalado, el objetivo de creación de las Junta Auxiliares no se ha concretado en muchos casos. Lejos están de cumplir con el cometido de auxiliar de forma eficaz y eficiente al desempeño de las tareas municipales. En parte debido a que los Ayuntamientos no se han percatado del potencial que existe en la desconcentración de servicios y en la participación ciudadana; en parte, porque el marco regulatorio de las autoridades auxiliares no está definido de forma precisa y clara.

Lo anterior lo podemos corroborar si analizamos el marco jurídico de las 644¹¹ Junta Auxiliares que existen en el Estado: no se precisa la naturaleza jurídica de las autoridades auxiliares, causando confusión en el ayuntamiento y en las propias Juntas Auxiliares; no se estipulan los alcances de la subordinación de las Junta Auxiliares a la autoridad municipal, provocando desvinculación de planes, programas y proyectos, dispersión de esfuerzos e ineficiencia. Finalmente, no se establece obligación de rendición de cuentas ni de transparencia¹².

Hoy las Junta Auxiliares resultan inadecuadas en la provisión de servicios públicos esenciales para la ciudadanía: prestan de forma ineficaz, ineficiente y cara servicios públicos; no contribuyen a la consecución de los objetivos establecidos por el Ayuntamiento; no contribuyen a generar ciudadanía; y en muchos casos, han sido absorbidas por la mancha urbana, perdiendo su razón de existir por cualquiera de las causas anteriores.

Por tanto, es necesario para que el Municipio cumpla con sus fines y logre un adecuado desarrollo, que las Junta Auxiliares sean definidas de forma precisa y clara en la Ley; es decir, se especifiquen sus competencias, atribuciones y obligaciones; la dependencia jerárquica que guardan con el Municipio y a su vez la facultad del Ayuntamiento para definir los servicios que la Junta Auxiliar deba proporcionar. En una

¹¹ Citado por Armenta Ortigoza, Raquel, Homologación de Elecciones en las Junta Auxiliares, con las de Ayuntamientos en El Estado de Puebla, Revista del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, Ius Veritas, página 24. En el mencionado artículo se señala que de los 217 Municipios, sólo 172 cuentan con Junta Auxiliares, Sumando en total 644 juntas en la entidad.

palabra, es necesario puntualizar la naturaleza jurídica de la Junta Auxiliar y la subordinación que guarda ésta con el Municipio.

Con tales precisiones, la Junta Auxiliar quedará condicionada y sujeta al escrutinio público mediante la rendición de cuentas y la transparencia. Por su parte, el Municipio se encontrará obligado a proporcionar y destinar recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Lo anterior propiciará que las Junta Auxiliares se conviertan en verdaderos promotores del desarrollo, contribuyendo a los planes y programas del Ayuntamiento.

Dicho lo anterior, se propone en la presente iniciativa que la Junta Auxiliar sea considerada como órgano desconcentrado de la Administración Pública Municipal de conformidad con lo dispuesto por el artículo 118 de la Ley Orgánica Municipal. Es decir, órgano subordinado a las dependencias de la Administración Pública Municipal a la que pertenece, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia. Los organismos desconcentrados no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio y sus facultades son específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que se determine en cada caso por la Ley y por su acuerdo de creación. Esto no contraviene la naturaleza plebiscitaria y democrática del encargo de los titulares. El esquema propuesto ya existe en otro Estado y Municipios de la República Mexicana, como es el Estado de Tlaxcala.¹³

Las Junta Auxiliares son electas por medio de un plebiscito y no designados por la autoridad municipal de la cual dependen. Esta forma de elección, tiene múltiples problemas en su organización, puesto que se asemeja a una Jornada Electoral. Aunado a lo anterior, ha sido criterio sostenido del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: “que los instrumentos o procesos de democracia directa, como el plebiscito y el referéndum, quedan comprendidos propiamente dentro de la materia electoral, en la medida en que constituyen modelos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en actos de gobierno, cuando los poderes públicos someten al voto de la ciudadanía una determinada propuesta o alternativa de acción pública para que la apruebe o rechace.”¹⁴ Por lo anterior, el Congreso del Estado no debe tener facultad alguna para decidir sobre los conflictos que surgen de los plebiscitos en cuestión, toda vez que son competencia en primer momento de los Ayuntamientos y en caso de controversia, está debe ser resuelta por los tribunales electorales competentes. En tales consideraciones, resulta conveniente suprimir la porción normativa del artículo 228 de la Ley Orgánica Municipal que otorga al Congreso del Estado la facultad de

¹³ Véase el artículo 116 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala el cual establece: “Las Presidencias de comunidad son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, estarán a cargo de un Presidente de Comunidad, el cual será electo cada tres años conforme a lo previsto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el Código de Instituciones y Procesos electorales de Tlaxcala y las bases siguientes.”

¹⁴ Véase, Juicio para la Protección de los Derechos Político - Electorales del Ciudadano, SUP- JDC- 229/2008 y SUP- JDC- 365/2008, páginas 1 y 6 respectivamente.

Véase también la Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación con e l rubro: “Referéndum y Plebiscito. Los actos relacionados son impugnables mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.”

exhortar, previo cumplimiento de ciertos requisitos, al Ayuntamiento para la remoción de Junta Auxiliares y la realización de nuevos plebiscitos.

Finalmente, la Junta Auxiliar no debe funcionar únicamente para el gobierno de los pueblos, puesto que también puede serlo para el gobierno de las villas, con base en el supuesto de que un pueblo gobernado por su respectiva Junta Auxiliar cumpla con los requisitos para ser nombrado villa. Según el marco normativo actual en ese supuesto la Junta Auxiliar debería desaparecer, toda vez que ésta es únicamente para el gobierno de los pueblos; se considera indispensable entonces realizar la modificación propuesta en el entendido de que una villa, como centro poblacional, con mayor razón necesita de una autoridad auxiliar que coadyuve con el Ayuntamiento respectivo.

Por lo anterior se propone a esta Honorable Legislatura del Estado, la presente:

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO XXVII Y LOS ARTÍCULOS 224, 225, 226 Y 228 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.

ÚNICO.- Se reforma la denominación del Capítulo XXVII y los artículos 224, 225, 226 y 228 de la Ley Orgánica Municipal, para quedar como sigue:

**CAPÍTULO XXVII
DEL GOBIERNO DE LOS PUEBLOS Y VILLAS**

ARTÍCULO 224.- Para el gobierno de los Pueblos y Villas existirán Junta Auxiliares como órganos desconcentrados del Ayuntamiento correspondiente, que ayudarán al gobierno municipal a la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia teniendo facultades específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que se determine en cada caso por el acuerdo de creación correspondiente y por la ley.

Para que sea considerada la creación o supresión de una Junta Auxiliar para el gobierno de un Pueblo o Villa, el Ayuntamiento deberá determinar el cumplimiento o en su caso el incumplimiento; así como justificar cada una de los siguientes requisitos:

I.- Que la distancia o el tiempo de traslado que exista entre el Pueblo o Villa a la Cabecera Municipal, imposibilite a su consideración la comunicación eficaz y oportuna;

II.- Que no existan medios de comunicación y accesibilidad adecuados de la Cabecera Municipal al Pueblo o Villa;

III.- Que el Pueblo o Villa no haya sido absorbido por el desarrollo urbano del Municipio; y

IV.- Que el Ayuntamiento considere que la Junta Auxiliar será capaz de proporcionar de forma eficaz los servicios públicos que se le encomiende.

V.- Los demás requisitos previstos en la presente Ley.

ARTÍCULO 225.- Las Junta Auxiliares estarán integradas por un Presidente y cuatro miembros propietarios con sus respectivos suplentes; serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que expida y publicite el Ayuntamiento, con la intervención del Presidente Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del Ministerio Público.

La Convocatoria y el acuerdo de creación de la Junta Auxiliar, se expedirán por lo menos quince días antes de la celebración del plebiscito; el acuerdo de creación no establecerá una duración mayor a tres años contados a partir de la toma de protesta correspondiente.

El Ayuntamiento podrá celebrar convenio con el Instituto Electoral del Estado, en términos de la legislación aplicable para que coadyuve en la elección de las autoridades municipales auxiliares. En caso de que el Ayuntamiento celebre el convenio a que hace mención el párrafo anterior, las bases de la convocatoria respectiva podrán contemplar, entre otros, el sufragio libre, directo y secreto, además de sujetarse a los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, que rigen la función electoral.

ARTÍCULO 226.- Las Junta Auxiliares serán elegidas el último domingo del mes de abril del año que corresponda; durarán en el desempeño de su cometido tres años y tomarán posesión el día 15 de mayo del mismo año. Los miembros de las Junta Auxiliares otorgarán la protesta de ley ante el Presidente Municipal respectivo o su representante, una vez que haya sido realizada la declaratoria de validez del plebiscito correspondiente, por el Cabildo.

ARTÍCULO 227.- Para ser autoridad de una Junta Auxiliar o Villa se requiere ser ciudadano vecino del Municipio, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, con residencia de por lo menos seis meses en el pueblo correspondiente.

ARTICULO 228.- El Pueblo o Villa que consideré viable y procedente la constitución de su Junta Auxiliar dirigirá su solicitud al Ayuntamiento, mediante el Inspector o cualquier autoridad reconocida por el Municipio, previ6 cumplimiento de los requisitos que establece la presente Ley. El Ayuntamiento deberá en sesión de cabildo aprobar o rechazar la solicitud de creación de Junta Auxiliar. En caso de que el Ayuntamiento considere procedente la creación de una Junta Auxiliar deberá enviar al Congreso del Estado, dictamen correspondiente aprobado por las dos terceras partes del Cabildo, en el que funde y motive el cumplimiento de los supuestos previstos en el artículo 224 de la presente Ley.

Para la supresión de aquellas Junta Auxiliares que ya no cuenten con las condiciones necesarias para su existencia referidas en el artículo 224 de la presente Ley, el Municipio a través de las instancias correspondientes y tomando en consideración las necesidades y requerimientos que tenga en su conjunto, hará la solicitud al Congreso del Estado, debidamente fundada y motivada, que demuestre el incumplimiento de alguna de las causas que originaron la creación de la Junta Auxiliar, mediante dictamen

aprobado por las dos terceras partes del Cabildo. Las Junta Auxiliares que suprima el Congreso del Estado se incorporan como colonias al Municipio, situación que preverá el Ayuntamiento correspondiente.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO.- La LVIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado, deberá realizar las adecuaciones constitucionales, legales y reglamentarias necesarias con el objeto de armonizar el orden jurídico estatal con las presentes reformas.

TERCERO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

CUARTO.- Los Ayuntamientos del Estado de Puebla tendrán 90 días a partir de la entrada en vigor de este decreto, para aprobar y publicar el acuerdo de creación correspondiente de cada una de las Junta Auxiliares como entes desconcentrados de su respectiva Administración Municipal.

ATENTAMENTE DIPUTADOS INTEGRANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PUEBLA, PUE., A 8 DE DICIEMBRE DE 2011

DIP. MARIO GERARDO RIESTRA PIÑA

DIP. ANA MARÍA JIMÉNEZ ORTÍZ

DIP. JOSEFINA BUXADÉ CASTELÁN

DIP. JESÚS SALVADOR ZALDIVAR BENAVIDES

DIP. JOSÉ ÁNGEL P. GUERRERO HERRERA

DIP. MYRIAM GALINDO PETRIZ

DIP. LUCIO RANGEL MENDOZA

DIP. INÉS SATURNINO LÓPEZ PONCE



“La búsqueda del fundamento de los derechos del hombre no es un problema de derecho positivo, sino de derecho racional, crítico o natural, según el cual procede buscar buenas razones para sostener la legitimidad de dichos derechos y para convencer a la mayoría sobre la necesidad de darle validez.”

Norberto Bobbio.

DIP. EDGAR ANTONIO VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

DIP. DENISSE ORTIZ PÉREZ

DIP. RAFAEL VON RAESFELD PORRAS

DIP. JUAN CARLOS ESPINA VON ROEHRICH

LA PRESENTE HOJA DE FIRMAS CORRESPONDE A LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL CAPITULO XXVII Y LOS ARTÍCULOS 224, 225, 226, 227 Y 228 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL, CONSTANTE EN 9 FOJAS ÚTILES ESCRITAS POR UN SOLO LADO, PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL POR CONDUCITO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS ESPINA VON ROEHRICH.