

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 2002, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.  
29 junio 2002



**NÚMERO 111**

---

Atzimba Baltazar Macías y Juan Pablo Guerrero  
Amparán

**LA REFORMA MUNICIPAL EN OAXACA**

## ***Resumen***

La reforma constitucional al artículo 115 de 1999 obligó a las entidades federativas a adecuar su legislación a los nuevos lineamientos de la reforma federal. Este documento, que forma parte de un conjunto de estudios comparativos sobre quince entidades federativas, revisa el proceso de reforma municipal en el estado de Oaxaca; sugiere que el impulso de procesos de reforma en el ámbito local abrió oportunidades para orientar el marco legal hacia el mejoramiento del gobierno municipal. Su principal objetivo es evaluar el contenido de la reforma local y analizar su grado de innovación para consolidar el gobierno municipal en ese estado. El caso de Oaxaca resulta particularmente interesante debido al reconocimiento de los usos y costumbres indígenas en el marco jurídico y su vinculación con la institución municipal. El texto revisa las modificaciones a la constitución local y a las leyes secundarias para ubicar los temas que despertaron mayor interés en el contexto político local tras la reforma federal.

Finalmente, se hace una revisión del proceso legislativo con el propósito de ubicar a los actores participantes en la reforma y estudiar la naturaleza del debate público suscitado en la entidad. El análisis sugiere que la reforma federal alteró la distribución de poder entre estados y municipios; en Oaxaca, el balance final fue determinado por la capacidad de negociación de los actores y los recursos políticos con que contaron.

## ***Abstract***

The Federal Constitutional Reform of 1999 to article 115 forced the Mexican states to adapt their local legislation to the new federal conditions. This paper, one of a group of fifteen studies on Mexican State governments, reviews the municipal reform process in Oaxaca; it suggests that the mandatory reform at the local level opened windows of political opportunity to improve the legal framework of municipal government. Its main objective is to evaluate the content of state reform and the degree of innovation for municipal government consolidation. The case of Oaxaca is particularly interesting given the existence of native Indian communities whose social and political traditions are already acknowledged by the state law and closely linked to any municipal legislation. The paper identifies the constitutional changes and new laws in order to assess the issues that raised the attention in the local political context.

Finally, the paper reviews the legislative process in order to reveal the relevant stakeholders, their motivations and the nature of public debate in the context of municipal reform in Oaxaca. The study suggests that federal reform redistributed balance of power between state and municipal government. In Oaxaca, lobbying was crucial to determine the final outcome.

## *Introducción* \*

En 1999, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional del artículo 115 a partir del cual se generó un conjunto de leyes en materia municipal con el propósito fundamental de fortalecer y dotar de autonomía a los municipios del país. La reforma establecía como plazo hasta el 23 de marzo de 2001 para que las legislaturas locales adecuaran sus constituciones y sus leyes secundarias a los nuevos lineamientos establecidos en el ámbito federal. Ello originó que cada entidad federativa iniciara su proceso de reforma municipal.

En el estado de Oaxaca, el proceso de reforma municipal se hizo de manera rápida: los cambios en la Constitución local se publicaron en el Periódico Oficial del Estado el 8 de diciembre de 2000 y la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca — que abrogó la Ley Orgánica Municipal anterior— se publicó el 23 de marzo de 2001 (véase Anexo 5).

Dadas las características municipales de Oaxaca se esperaba que el proceso de reforma tuviera un impacto significativo en el ordenamiento local de la entidad, así como que suscitara un intenso debate en la opinión pública. Lo anterior se infiere debido a que Oaxaca es el estado que cuenta con mayor número de municipios: 570 municipios agrupados en 30 distritos rentísticos,<sup>1</sup> que constituyen casi 25% del total nacional (véase Anexo 2). Esta división política es resultado de la existencia de diversos factores sociales, culturales y étnicos que han coexistido y que encuentran un reconocimiento jurídico y político en una sola institución: el municipio.

Cabe señalar que, del total de municipios en el estado, 418 (73%) se rigen bajo esquemas de usos y costumbres<sup>2</sup>, mientras que los 152 (27%) municipios res-

\* Esta investigación se realizó en el marco del Proyecto de la Reforma Municipal ([www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx)) en el CIDE que ha contado desde 1998 con el generoso apoyo de la Fundación Ford.

<sup>1</sup> Los distritos rentísticos son divisiones administrativas que se componen por un determinado número de municipios. Dentro de estos distritos, existen una o varias cabeceras municipales donde se encuentran oficinas del gobierno del estado, entre las que destacan principalmente la oficina de recaudación estatal, que depende de la Secretaría de Finanzas; es aquí donde acuden los ciudadanos que pertenecen a ese distrito rentístico a pagar impuestos. Esta oficina a su vez cubre las participaciones estatales y federales a los municipios pertenecientes al distrito (véanse Anexos 2 y 4).

<sup>2</sup> Los municipios de usos y costumbres tienen dos características principales. La primera se refiere a que la manera de elegir a sus autoridades municipales se hace en asamblea comunitaria y no mediante voto directo. Además, la duración en el periodo de gestión de las autoridades municipales varía de un municipio a otro: la elección de autoridades puede ser cada año, cada año y medio o cada dos años. La otra característica se refiere a que las funciones de gobierno se realizan mediante un sistema de cargos, donde la participación de los miembros del ayuntamiento es obligatoria y gratuita (sobre el tema, véase Fausto Díaz Montes, Gloria Zafra y Salomón González Melchor. "Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 135-162). La presencia de grupos indígenas se reconoce tanto en la Constitución Política del estado como en su Ley Municipal; existe además, una Ley de Derechos de los Pueblos y

tantes están gobernados por ayuntamientos con filiación partidista. No obstante, debe decirse que, en términos poblacionales, los municipios indígenas —o mayoritariamente indígenas— concentran solamente 36% de la población total del estado (véanse Anexos 1-4).

El propósito de este trabajo es evaluar, por un lado, la adecuación del estado al nuevo marco jurídico municipal propuesto por las reformas al artículo 115 constitucional y; por el otro, el grado en que la negociación y la correlación del juego político introduce o no innovaciones en el ordenamiento jurídico del estado.

Para cumplir con este objetivo, el texto se estructura en dos partes. En la primera, se evalúan las modificaciones hechas a la Constitución Política de Estado y a la Ley Municipal para ubicar los nuevos elementos formales que regularán el funcionamiento de la institución municipal en la entidad. En la segunda parte, se analiza el proceso legislativo para ubicar a los actores participantes, sus motivaciones y el peso de cada uno en la redacción final de la reforma municipal en el estado.

El análisis parte de dos supuestos básicos. El primero sugiere que la reforma federal implicó cambios en la distribución del poder entre el estado y los municipios—expresados en los temas, las atribuciones y los recursos— por lo menos en su expresión formal; y el segundo que la participación de los actores respondió a un interés por mantener —o aumentar— sus privilegios políticos en la distribución final del proceso de reforma.<sup>3</sup>

### *Contenido legislativo de la reforma municipal en Oaxaca*

Desde la publicación de la reforma federal al artículo 115 constitucional, la Legislatura local y el gobierno del estado se mostraron interesados en realizar los cambios en la legislación municipal de la entidad, pues se creía que, con las modificaciones hechas al texto federal, “se avanza[ba] sustancialmente en el nuevo federalismo que propugna[ba] por un acelerado proceso de descentralización de funciones y de recursos como forma de propiciar una verdadera democracia, no solamente representati-

Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Aunque estos ordenamientos establecen que el Estado respetará estas formas de organización política y social, no se cuenta con un documento legal donde se establezca en qué consisten esos usos y costumbres. Por otra parte, como se verá, los pueblos indígenas se encuentran formalmente separados del municipio (para un análisis descriptivo del marco jurídico para los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca véase Anexo 9).

<sup>3</sup> El presente trabajo pretende evaluar el impacto que una reforma federal tiene en la acción pública de los niveles estatal y municipal de gobierno. Desde esta perspectiva, el estudio del marco normativo es una herramienta de análisis sumamente importante, “en la medida en que determina el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que éstos pueden o no hacer” (Robert Agranoff, “Las relaciones intergubernamentales”, trad. de Juan Ramos Gallarín, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, CONACYT-CNCPAP, 1992, p. 191). Sin embargo, la interpretación de la ley deja abiertas zonas de discrecionalidad que los actores participantes en el proceso de políticas pueden utilizar para facilitar la consecución de sus metas —profesionales, políticas, etc. De ahí la importancia de analizar también las motivaciones de los actores participantes del proceso legislativo en la entidad.

va, sino también profundamente participativa”.<sup>4</sup> De acuerdo con el dictamen presentado por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales,

La reforma constitucional federal en materia municipal está contenida en tres grandes vertientes: la política, la administrativa y la financiera fiscal para fortalecer de manera integral al municipio libre. La vertiente política consolida al municipio como un orden de gobierno y reconoce al Ayuntamiento como órgano del gobierno municipal y asimismo, determina la competencia exclusiva del municipio. La vertiente administrativa establece nuevas facultades de asociación, de celebrar actos y convenios y se da plena vigencia a la facultad reglamentaria del Ayuntamiento [...]; por lo que respecta a la vertiente financiera fiscal, se faculta a los municipios para proponer a la Legislatura local las cuotas y tarifas aplicables para el cobro de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que servirán de base para el cobro del impuesto predial y se establezcan las excepciones en materia de contribuciones.<sup>5</sup>

Las modificaciones hechas en la Constitución local y en la Ley Municipal se agruparon en torno de dichas vertientes temáticas. Por tal motivo, el análisis de este apartado se hará distinguiendo la manera como el nuevo ordenamiento jurídico de Oaxaca atiende a cada una de estas tres áreas.<sup>6</sup> En el proceso, imperó además, una lógica de economía constitucional, pues la reforma a la ley general se limitó a las modificaciones de carácter federal y se dejó en la ley secundaria las innovaciones aplicables a la entidad.

Con respecto a la Constitución Política del Estado, se puede decir que, en términos de estructura, se agregaron en un solo artículo —art. 113— todas las disposiciones que en materia municipal, se encontraban dispersas en el ordenamiento constitucional anterior. Asimismo, se derogaron 23 artículos que se repetían textualmente en la Ley Orgánica Municipal. Es importante señalar que los artículos derogados se referían a cuestiones específicas del funcionamiento interno del ayuntamiento —v.g. la manera en que el cabildo debía sesionar, las atribuciones del secretario del ayuntamiento, etc. Por tanto, el cambio resultó pertinente ya que imprimió una coherencia lógica al ordenamiento local. En el ámbito constitucional, el nuevo artículo 113 estableció de manera general las atribuciones políticas, administrativas y fiscales del municipio y; dejó en la Ley Municipal el detalle de procedimientos a cargo del gobierno municipal.

En términos de contenido, la mayoría de los cambios en el ordenamiento local respondieron a modificaciones que reiteraron los temas propuestos por la refor-

<sup>4</sup> Congreso del Estado de Oaxaca, “Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto que presentan José Murat, Gobernador del Estado, y diputados de la LVII Legislatura por el que se reforman, adecuan, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Oaxaca”, 25 de septiembre de 2000.

<sup>5</sup> “Dictamen presentado por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales de la LVII Legislatura del Estado de Oaxaca, mediante el que se aprueban las modificaciones en la Constitución Política del Estado”, 22 de noviembre de 2000.

<sup>6</sup> En los Anexos 7 y 8 se hace un análisis descriptivo del sentido de estos cambios.

ma federal. En cuanto la vertiente política, como se muestra en el cuadro 1, destaca el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno. En el artículo 29 se estableció que “el Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su organización política y administrativa el municipio libre” y además, se protegía la jurisdicción y autonomía municipal al establecer que “no habrá autoridad intermedia entre [los municipios] y el Gobierno del Estado”. En el artículo 113, se reitera, nuevamente, la autonomía municipal: “la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado. La organización y regulación del funcionamiento de los Municipios, estará determinada por las leyes respectivas que expida el Congreso del Estado, sin coartar ni limitar las libertades que les concede la Constitución General de la República y la particular del Estado” (art. 113, fracc. I, párrafos 10º, 11º, 12º).

Los temas referentes al funcionamiento y elección del cabildo se modificaron de tal forma que su redacción quedó prácticamente igual a la de la fracción I del artículo 115 de la Constitución federal. Es decir, se estableció que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa; que estará integrado por el número de síndicos y regidores que la ley determine y; que la remoción de alguno de los miembros del ayuntamiento se hará conforme el procedimiento establecido en la ley secundaria. En cuanto a la vertiente administrativa, se reconoció la facultad que el ayuntamiento tiene para expedir los bandos de policía y gobierno y todas las disposiciones administrativas necesarias para organizar la administración pública municipal (art. 113, frac. I, párrafo 9º). Además, se estableció claramente la prestación de los servicios públicos que el ayuntamiento tiene a su cargo, lo cual implicó la agregación de los nueve incisos que se incluyeron en el texto federal.<sup>7</sup>

En cuanto a la prestación de servicios, se reiteró la capacidad del municipio para asociarse con otros municipios o con el Ejecutivo estatal para prestar de manera coordinada algunos de los servicios que le correspondan. De igual forma, se estableció la facultad del ayuntamiento para establecer convenios con el Ejecutivo estatal para hacerse cargo de la prestación de algún servicio cuando el ayuntamiento lo considere pertinente (Art. 113, fracc. III).

<sup>7</sup> Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública en los términos del Artículo 21 de la Constitución General de la República, policía preventiva municipal y tránsito; así como protección civil (art. 113, fracc. III).

*Cuadro 1*  
**Reforma municipal en la Constitución local**  
**Vertientes política y administrativa**

<i>Tema</i>	<i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal 23 de diciembre de 1999</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 15 de abril de 1922 (reformada hasta 1994).</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000</i>
<i>Municipio como orden de gobierno</i>	Se establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no existirán autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.	Sólo se establece que el municipio será gobernado por ayuntamiento de elección popular directa y que no existirán autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.	Se cambia la palabra “administrado” por “gobernado”.
<i>Facultad reglamentaria</i>	Se establece la facultad del ayuntamiento para expedir las disposiciones y reglamentos que regulen las actividades de la administración pública municipal.	Se establece que el ayuntamiento tiene facultad para expedir los bandos de policía y buen gobierno en su jurisdicción respectiva.	Se agrega textualmente la disposición federal.
<i>Prestación de servicios públicos</i>	Se establece que la prestación de servicios públicos es facultad exclusiva del municipio y se agregan nuevas facultades en esta materia.	Se establece que los municipios tienen a su cargo servicios públicos.	Se agregan las especificaciones de la reforma federal.
<i>Asociación entre municipios y con el Ejecutivo del estado</i>	Se le da al municipio la facultad de asociarse y coordinarse con otros municipios y con el Ejecutivo del estado para la prestación de servicios públicos o para el ejercicio de alguna atribución municipal.	Sólo se contempla la asociación entre municipios del estado y con el Ejecutivo federal.	Se agrega que la asociación se puede hacer también con municipios de otros estados, previa aprobación de las legislaturas correspondientes.
<i>Facultades concurrentes</i>	Se le otorga al municipio la capacidad de participar en materias concurrentes.	No estaba contemplado.	Se agrega esta disposición

Fuente: Elaboración propia.

Como se verá, este último tema fue objeto de intenso debate durante el proceso legislativo, ya que la gran mayoría de los municipios del estado son pequeños y de escasos recursos, por lo que les resulta prácticamente imposible hacerse cargo de la eficaz prestación de estos servicios. Por esta razón, en el artículo segundo transitorio, se estableció que

Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sean competencia de los Municipios y que a la entrada en vigor de las reformas sean prestados por el Gobierno del Estado o de manera coordinada con los Municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento. El Gobierno del Estado dispondrá lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al Municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, contemplado en el Artículo 113, Fracción III inciso a) de esta Constitución, dentro del plazo señalado en el Párrafo anterior, el Gobierno del Estado podrá solicitar a la Legislatura, conservar en su ámbito de competencia estos servicios, cuando la transferencia de Estado a Municipio, afecte en perjuicio de la población su prestación, la Legislatura del Estado resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer Párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

Es decir, la prestación de servicios no será una atribución que se otorgue de manera automática a los municipios: el procedimiento tendrá que ser gradual con el fin de evitar situaciones que retrasen el servicio o que impliquen daños al usuario. No obstante, la Constitución no especifica cuáles son las condiciones que el municipio tendrá que cumplir para prestar el servicio.

A este respecto, solamente se señala que es facultad de la Legislatura “disponer, a través de las leyes correspondientes, el procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal, cuando al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura del Estado considere que el Municipio de que se trate, esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes” (art. 59, fracc. XVII).

De lo anterior, se infiere que el Congreso establecerá esas condiciones de manera discrecional, pues con el artículo segundo transitorio se le otorga al estado la facultad de revertir un proceso constitucional. Sin duda, una situación de este tipo propiciaría el surgimiento de conflictos entre el Ejecutivo y los municipios. Por tal razón, en la Constitución local, se establecen claramente —a diferencia de otras legislaciones locales— las autoridades y los procedimientos que solucionarán conflic-

tos que surjan entre las autoridades municipales y el Ejecutivo estatal en la prestación de servicios públicos. La Legislatura tendrá la obligación de “emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado o entre aquellos con motivo de los actos derivados de las fracciones XVI y XVII de este artículo” (art.59, fracc. XIX).

En cuanto a la solución de controversias, se establece que es obligación de la Legislatura “instruir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal o Municipal y los particulares. Así como las que se susciten entre éstos y el gobierno del estado, como consecuencia de los convenios que celebren para el ejercicio de funciones, ejecución de obras o prestación de servicios municipales, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad” (art. 59, fracc. XX). Esta función se reitera en el artículo 106, donde se establece que “corresponde al Tribunal Superior de Justicia resolver las controversias de carácter contencioso que se susciten entre los Municipios, entre sí y entre éstos y los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado” (fracc. IV). Y se reitera, nuevamente, en el artículo referente al gobierno municipal: “los conflictos que susciten entre los diversos Municipios del Estado, serán resueltos por convenios que éstos celebren, con aprobación del Congreso local. Cuando dichos conflictos tengan carácter contencioso, serán resueltos por el Tribunal Superior de Justicia del Estado” (art. 113, fracc. VI).

En cuanto a las facultades concurrentes, se le da a la Legislatura local la facultad de “expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno del Estado y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección, perduración, aprovechamiento y restauración del patrimonio natural de la entidad” (art. 59, fracc. XLI).

Al Ejecutivo, por otra parte, se le da la facultad de “celebrar convenios con el Gobierno Federal o con los ayuntamientos para coordinar sus atribuciones en materias concurrentes” (art. 79, fracc XIX). Al artículo referente al municipio, se le agrega una fracción donde se establecen las facultades concurrentes de que goza: formular y aprobar planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de reservas territoriales; participar en los planes de desarrollo regional; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; participar en la creación y administración de zonas ecológicas; intervenir en la formulación de programas de transporte urbano y; celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales (art. 113, fracc. IV).

Por lo que respecta a la vertiente financiera fiscal, las modificaciones hechas al ordenamiento local de Oaxaca respondieron, nuevamente, a la reiteración de los temas propuestos por la reforma federal. En el cuadro 2 se muestra el sentido de estos cambios.

*Cuadro 2*  
**Reforma municipal en la Constitución local**  
**Vertiente financiera fiscal**

<i>Tema</i>	<i>Reformas al artículo 115 Constitución federal 23 de diciembre de 1999</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 15 de abril de 1922 (reformada hasta 1994).</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000</i>
<i>Administración de la hacienda pública</i>	Se establece que las leyes federales no pueden limitar la facultad de los estados para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria ni sobre la prestación de servicios públicos.	Se establece que sólo los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios están exentos de esas contribuciones.	Se agrega la disposición de la reforma federal.
<i>Leyes de ingresos/ Presupuesto de egresos</i>	Es facultad de la legislatura estatal aprobar la ley de ingresos de los municipios.  Los presupuestos de egresos serán aprobados por el ayuntamiento con base en sus ingresos disponibles.	El gobernador del estado tiene facultad de proponer a la legislatura la Ley General de Ingresos Municipales.	Se mantiene la facultad del gobernador de proponer la Ley General de Ingresos Municipales.  Se agrega la disposición federal.
<i>Fiscalización de la cuenta pública</i>	La legislatura local tiene la facultad de revisar y fiscalizar la cuenta pública de los municipios.	La legislatura local tiene la facultad de examinar y calificar la cuenta pública de los municipios.	Se adecua a la disposición federal.

Fuente: Elaboración propia.

Se estableció la facultad exclusiva del municipio para administrar libremente su hacienda, la cual se compone de sus bienes propios y de los rendimientos que éstos produzcan, así como las contribuciones que la Legislatura local establezca a su favor. Se especifica que los municipios percibirán: las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios (art. 113, frac. II); y que “las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mismas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni a instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio públi-

co de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público” (art. 113, fracc. II, inciso c).

En este aspecto, se le dio especial atención a las facultades que tienen los ayuntamientos para proponer a la Legislatura, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Se establece también que la legislatura deberá “determinar mediante leyes los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento” (art. 59, frac. XV).

A la legislatura local, corresponde también “señalar por una ley general los ingresos que deben constituir la Hacienda Municipal, sin perjuicio de decretar las cuotas y tarifas de impuestos, derechos y contribuciones de mejoras que cada Ayuntamiento proponga de acuerdo con las necesidades locales de sus respectivos municipios” (art. 59, fracc. XIV). El Congreso local será, además, el órgano encargado de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios (art. 59, fracc. XXIII).

Si se atiende a los cambios señalados, podría parecer que la reforma municipal en el estado de Oaxaca respondió estrictamente a las modificaciones hechas a la Constitución federal en 1999, y que no se mostró una intención explícita por incluir innovaciones. No obstante, se deben señalar algunas modificaciones hechas al ordenamiento local previas a las reformas federales, que responden a características peculiares de la región y que permiten asegurar la gobernabilidad en el estado.

El Estado de Oaxaca es un caso *sui generis*, pues su legislación reconoce la composición étnica de la entidad y los mecanismos que se han establecido para darle una expresión jurídica a estas otras formas de organización social. Este reconocimiento se introdujo en la Constitución estatal en 1994, donde se establecía que “el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran”; se protegía el acervo cultural de las etnias y se promovía el desarrollo de formas específicas de organización social. Además, se aseguraba el acceso efectivo a la protección jurídica para los habitantes indígenas y se establecía que, en los juicios en que un indígena sea parte, los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de su lengua nativa o, en su defecto, cuenten con traductores bilingües (art. 16).

En 1998, el Congreso del estado aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, donde se establecían los derechos sociales<sup>8</sup> de que gozan los pueblos indígenas, dado que “dichos pueblos y comuni-

<sup>8</sup> Este ordenamiento entiende por *derechos sociales* “las facultades y prerrogativas de naturaleza colectiva que el orden jurídico oaxaqueño reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, en los ámbitos, político, económico, social, cultural y jurisdiccional, para garantizar su existencia, pervivencia, dignidad, bienestar y no discriminación basada en la pertenencia a aquellos” (art. 3, fracc.

dades tienen existencia previa a la formación del estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo” (art. 2).

Con la reforma constitucional al artículo 115, se volvió a reformar el artículo 16 de la Constitución del Estado de Oaxaca, aunque la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas no sufrió modificación alguna. En esta última reforma se creó un marco jurídico algo más completo para el reconocimiento de autoridades comunitarias y sus formas de organización social. En primer lugar, se les otorgó personalidad jurídica a las comunidades indígenas: “el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales” (art. 16). Siguiendo este tenor, se reconocieron sus formas de organización social, política y de gobierno; además, se estableció que la ley secundaria establecería los procedimientos que protegieran los “elementos que configuran su identidad, sus sistemas normativos y sus formas de expresión religiosa y artística”. Y se autoriza que la elección de miembros del ayuntamiento, en comunidades indígenas, se realice mediante el sistema de usos y costumbres (Art. 113, fracc. I).

A la luz de este marco normativo se entiende que diversos actores políticos de la entidad expresaran su rechazo a la Ley de Derechos y Cultura Indígena aprobada por el Congreso de la Unión el 27 de abril de 2001. En el Congreso local, la minuta enviada por el Congreso de la Unión recibió 38 votos en contra de diputados del PRI y del PRD y sólo cuatro votos a favor de los diputados del PAN.<sup>9</sup> Por su parte, José Murat el 31 de julio de 2001 inició, junto con los 418 ayuntamientos indígenas y la Procuraduría de Justicia del Estado de Oaxaca, una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>10</sup> De igual manera respondieron diversas organizaciones municipales en el estado: las 25 comunidades Mixes, Mixtecas y Zapotecas iniciaron el juicio de controversia el 31 de agosto y la Unión Liberal de Ayuntamientos del distrito de Ixtlán de Juárez lo hizo el 1 de septiembre.<sup>11</sup>

Estos actores sostuvieron que la Ley Indígena representaba un retroceso en el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas de la entidad. El argumento presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación apuntaba que la Ley

VII). Y los diferencia de los derechos individuales que son los que el orden jurídico de la entidad otorga a todo “hombre o mujer [...] por el solo hecho de ser personas” (art. 3, fracc. VI). Entre los derechos más importantes de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran el respeto a sus formas políticas y sociales de organización; su libertad para practicar sus tradiciones, costumbres y su patrimonio cultural y transmitirlos mediante la educación; la garantía al acceso a la justicia homologándola con sus usos y costumbres; el acceso a los recursos naturales de su territorio y; el derecho a recibir montos derivados de las participaciones federales y de los ingresos estatal y municipal.

<sup>9</sup> La minuta fue rechazada también por los Congresos de Baja California Sur, Hidalgo, Estado de México, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas, Chiapas y Guerrero (<http://www.reforma.com/nacional/articulo/108691>, 13 de agosto de 2001).

<sup>10</sup> <http://zeus.infolatina.com.mx/universidad/viewDoc.pl>

<sup>11</sup> <http://www.cronica.com.mx/2001/sep/01/nacional.html>.

Indígena “adolecía de deficiencias formales y que también diversos contenidos sustanciales fueron omitidos o modificados respecto a la iniciativa de la COCOPA”.<sup>12</sup>

El rechazo por parte de los actores del estado se centraba, básicamente, en la definición de *autonomía indígena*. Dado que la Ley Indígena estableció que “el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se har[ía] en las constituciones y las leyes de las entidades federativas”<sup>13</sup>, la LVII Legislatura del estado de Oaxaca sostenía que al tema indígena se le negaba el carácter y la jerarquía constitucional. Esta situación contravenía el reconocimiento que la Constitución local daba a los pueblos indígenas desde 1994. La Ley Indígena, además, reconocía que los pueblos indígenas eran “entidades de interés público” y no, como en la Constitución del estado, “entidades de derecho público”. Con esto se negaba la capacidad de los pueblos indígenas para ser titulares de derechos y obligaciones.

En cuanto a los ámbitos de aplicación de la autonomía otorgada por la Ley Indígena, la fracción priísta de la legislatura local sostuvo que la reforma no establecía los niveles donde se ejercería dicha autonomía. Para el caso particular de Oaxaca, esto tiene una importancia fundamental pues se decía que, en relación con la elección de autoridades y representantes, la Ley Indígena sólo establecía que:

el derecho a elegir autoridades sólo es para el ejercicio de sus formas propias de gobierno o bien representantes ante los ayuntamientos, esto es, se cancela la posibilidad de que se elijan a autoridades municipales constitucionales a través de los procedimientos consuetudinarios, tal como lo permite la actual Constitución del estado. En nuestro estado la autoridad no se divide en las dimensiones autoridad interna y autoridad municipal constitucional; la una y la otra son la misma y se eligen en el mismo momento y bajo el mismo procedimiento. La Reforma Constitucional aprobada nos obligaría a derogar nuestras disposiciones electorales locales, con los graves disturbios y enfrentamientos que esto originaría.<sup>14</sup>

Con respecto a la modificación del artículo 115 contenida en la Ley Indígena, la fracción priísta del Congreso local sostuvo que la ley federal negó la posibilidad de asociación de los pueblos y comunidades de distintos municipios, regiones o entidades federativas, lo que impidió “la reconstrucción de las comunidades originales, así como toda política de desarrollo de carácter regional”.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> “Principales razones de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional de la LVII Legislatura del Estado de Oaxaca para rechazar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 5 de junio de 2001, <http://camaradediputados.com.mx/escenarios/oaxacayleyindigena.html>.

<sup>13</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, “Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1; se reforma el artículo 2; se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, 27 de abril de 2001.

<sup>14</sup> Fracción parlamentaria del PRI de la LVII del Congreso de Oaxaca, “Principales razones...” art. cit.

<sup>15</sup> *Ibid.*

Lo que llama la atención de este debate es la separación jurídica que existe entre lo indígena y lo municipal, tanto en la Ley Indígena federal como en el marco jurídico de Oaxaca. Si bien es cierto que, por un lado, se reconoce la composición plural de la entidad; por el otro, a las comunidades indígenas se les niega la posibilidad de erigirse en municipios. Esta situación se muestra claramente en el cuadro 3.

En la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de Oaxaca se establece que la autonomía se entiende como “la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del estado de Oaxaca [...] para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura” (art. 3, fracc. IV). En otra parte, esta disposición señala que se entiende por territorio indígena a la “porción del territorio nacional constituida por espacios continuos y discontinuos ocupados y poseídos por los pueblos y comunidades indígenas, en cuyo ámbito espacial, material, social y cultural se desenvuelven aquellos y expresan su forma específica de relación con el mundo, sin detrimento alguno de la Soberanía Nacional del Estado Mexicano ni de las Autonomías del Estado de Oaxaca y sus Municipios” (art. 3, fracc. V).

La nueva Ley Municipal, por su parte, entiende al municipio como “un nivel de gobierno investido de personalidad jurídica con territorio y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda; gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa e integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine” (art. 3, 1º párrafo).

*Cuadro 3*  
**Marco jurídico para los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca**

<i>Tema</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca (reformas hasta 1994)</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000</i>	<i>Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca 20 de noviembre de 1993</i>	<i>Ley Municipal para el Estado de Oaxaca 23 de marzo de 2001</i>	<i>Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca 18 de junio de 1998</i>
<i>Reconocimiento de comunidades y pueblos indígenas</i>	Se reconoce la composición étnica y plural de la entidad.	Se establece que los pueblos indígenas tienen personalidad jurídica y gozan de derechos sociales.	No hay referencia.	Es obligación de los ayuntamientos promover el desarrollo de la cultura de los pueblos indígenas.	Se reconoce la composición plural de la entidad y los derechos sociales de los pueblos indígenas.
<i>Elección de autoridades comunitarias</i>	La ley respetará las prácticas democráticas de las comunidades indígenas.	La ley respetará y promoverá las prácticas que las comunidades indígenas utilicen para la elección de sus representantes.	No hay referencia.	Se establece el respeto a las prácticas democráticas de las comunidades indígenas.	No hay referencia.
<i>Elección de Concejales</i>	No hay referencia.	Se respetarán las tradiciones de las comunidades indígenas, pero el periodo de gestión no puede exceder de tres años.	No hay referencia.	Se respetarán las tradiciones de las comunidades indígenas, pero el periodo de gestión no puede exceder de tres años.	No hay referencia.
<i>Autonomía y territorio</i>	No hay referencia.	Se establece que la jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias.	No hay referencia.	No hay referencia.	La autonomía indígena se entiende como libre determinación de los pueblos indígenas para adoptar formas propias de organización social.  La autonomía se ejercerá a nivel de municipio, agencias municipales, o asociaciones de municipios.
<i>Organización social y política</i>	No hay referencia.	No hay referencia.	No hay referencia.	No hay referencia.	Cada pueblo tiene derecho a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus sistemas normativos.
<i>Recursos</i>	No hay referencia.	No hay referencia.	No hay referencia.	No hay referencia.	Las participaciones federales y los ingresos propios se distribuirán entre los pueblos y comunidades indígenas.

Fuente: Elaboración propia.

Es decir, lo indígena se entiende como parte de lo municipal, pero en la legislación no existe una definición de *municipio indígena* como tal. Esto es un aspecto criticable de la reforma municipal en Oaxaca, dado que la reforma debió incluir el reconocimiento de una institución que *de facto* sí existe: el municipio indígena regido por un derecho consuetudinario, social y políticamente, reconocido.

La reforma municipal en Oaxaca, también implicó modificaciones importantes en las leyes secundarias. El más significativo fue, sin duda, la creación de la Ley Municipal que abrogó la Ley Orgánica Municipal publicada el 23 de marzo de 2001 en el Periódico Oficial del Estado.

Las modificaciones respondieron tanto a cambios de estructura como en los contenidos. En términos de estructura, se agregaron cuatro capítulos que responden, básicamente, a los tópicos propuestos por la reforma a la Constitución federal. Siguiendo las tres vertientes identificadas por el Congreso local —política, administrativa y financiera fiscal—, se puede decir que las modificaciones de la Ley Municipal se ubicaron en el mismo tenor. Desgraciadamente, las reformas a este último ordenamiento no presentan grandes innovaciones, pues el contenido reformado se ciñe, de manera casi textual, a lo dispuesto tanto por la Constitución federal como a las modificaciones hechas a la Constitución particular del estado.<sup>16</sup>

No obstante, vale la pena rescatar los aspectos señalados en el cuadro 4. En cuanto a la vertiente política se reitera la condición del municipio como orden de gobierno y ya no como una categoría administrativa. De esta manera, se establece que “el municipio libre es un nivel de gobierno, investido de personalidad jurídica con territorio y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda” (art. 3).

En cuanto a la vertiente administrativa de la reforma municipal, se agregó el Título Cuarto, que detalla el funcionamiento del Ayuntamiento y enfatiza que éste es el órgano de autoridad suprema de los municipios. En este sentido, se retomaron los lineamientos de la reforma federal para incorporar nuevas atribuciones y funciones —todas ellas, replicas textuales del artículo 115 de la Constitución federal.

El único aspecto donde se encontró un esfuerzo mayor por establecer procedimientos específicos fue lo referente al control interno y externo del funcionamiento administrativo del municipio. En el capítulo IV, se establecieron de manera detallada la forma y los términos en que la administración municipal deberá integrar los documentos de entrega y recepción de la situación del municipio —cuáles son los requisitos que se deben cumplir y los plazos y obligaciones de remisión a la Contaduría Mayor de Hacienda para efectos de su revisión. A este respecto, en el capítulo XI, se señalaron cuáles son las autoridades auxiliares y se incluyó su obligación de rendir un informe detallado a la asamblea general de sus poblaciones sobre el monto, destino y aplicación de los recursos recibidos de los ayuntamientos. Las autoridades auxiliares tendrán, además, que remitir en forma mensual al ayuntamiento la documentación comprobatoria respectiva.

<sup>16</sup> Las modificaciones más importantes en este ordenamiento se muestran en el Anexo 10.

**Cuadro 4**  
**Reformas en la Ley Municipal**  
**Principales modificaciones**

<i>Tema</i>	<i>Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca 20 de noviembre de 1993</i>	<i>Ley Municipal del Estado de Oaxaca 23 de marzo de 2001</i>
<i>Municipio como orden de gobierno</i>	Se establece que el municipio libre es una entidad de derecho público, investido de personalidad jurídica con territorio y patrimonio propios autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda.	Se establece que el municipio libre es un nivel de gobierno y se mantienen sus demás características.  Se establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y estará integrado por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que la ley determine.
<i>Funcionamiento del ayuntamiento</i>	Los ayuntamientos son asambleas electas por voto popular directo y constituyen el órgano de gobierno responsable de administrar cada municipio.	Se mantiene la definición de ayuntamiento.  Se establece que la competencia constitucional que se otorga al municipio se ejerce de manera exclusiva por el ayuntamiento.
<i>Control interno y externo del ayuntamiento</i>	Es obligación del presidente municipal saliente entregar un informe de entrega-recepción por escrito.	Se agrega que la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado podrá designar un representante para que participe como observador en el proceso de entrega-recepción.  Se establecen qué información debe contener el documento de entrega-recepción.
<i>Financiero-fiscal</i>	No estaba contemplado	El ayuntamiento puede proponer al Congreso local el proyecto de Ley de Ingresos y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto predial.  Es facultad del ayuntamiento aprobar su presupuesto anual de egresos.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta a la situación financiera del municipio, la Ley Municipal no introdujo cambios significativos en ninguno de los temas correspondientes. Nuevamente, los artículos modificados reiteraron las atribuciones del municipio —el derecho para aprobar sus leyes de egresos, proponer al Congreso sus leyes de ingresos, las cuotas y tarifas para el cobro de impuestos inmobiliarios y la facultad exclusiva para ejercer los recursos que integran la hacienda municipal.

La única modificación que se percibe como innovación, dado que trata de adecuarse a las características locales de la entidad, es la inclusión de un capítulo sobre pueblos indígenas, donde se estableció que “en los municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas, los ayuntamientos promoverán, en el marco de las prácticas tradicionales de las Comunidades y Pueblos Indígenas el desarrollo

de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos naturales y sus formas específicas de organización social, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Particular del Estado” (art. 18). Además, se estableció que los planes de desarrollo municipal deberán contener programas y acciones tendientes al crecimiento y bienestar de los pueblos indígenas [...] respetando sus formas de producción y comercio” (art. 19).

### ***Proceso legislativo***

Para entender la naturaleza del estado y por ende el impacto que una reforma municipal como la planteada por el artículo 115 puede tener, cabe hacer una pequeña descripción de las características políticas más importantes de la entidad. Oaxaca ha sido un estado eminentemente priísta, pues todos los gobernadores que ha tenido provienen de esta filiación y sus congresos han tenido siempre mayoría priísta (véase Anexo 6).

En el 2001, el estado está gobernado por José Murat Casab, de filiación priísta, quien inició su periodo en 1998 y finalizará en 2004. El PRI, además, gobierna 113 (20%) municipios, mientras que el PRD y el PAN cuentan tan sólo con 29 (5%) y 9 (2%) presidencias municipales, respectivamente. Cabe mencionar que, aun cuando Acción Nacional no tiene una presencia numérica considerable en el estado, sí gobierna los dos municipios más importantes del estado: Oaxaca de Juárez —la capital del estado— y San Juan Bautista Tuxtepec. En términos de población estos municipios representan 11.5% del total de la entidad. El PRD, por su parte, también tiene una presencia considerable, pues gobierna el tercer y el cuarto municipios más grandes de la entidad: Salina Cruz y Juchitán, que en términos de población representan cerca de 5% de la población total del estado (Véase Anexo 3).

En el ámbito legislativo, la mayoría de los miembros del Congreso local han pertenecido a la misma extracción política que la del Ejecutivo (PRI); situación que se ha mantenido hasta la configuración de la LVII Legislatura (1998-2001). A pesar de que los partidos de oposición tuvieron acceso al Congreso local desde 1980, no habían logrado ganar un distrito uninominal, sino hasta 1998, cuando el PRD ganó dos curules mediante el principio de mayoría relativa y 11 mediante representación proporcional, convirtiéndose así en la segunda fuerza dentro del Congreso local. El PAN, por su parte, ha tenido una presencia importante, pues desde 1980, ha obtenido curules de representación proporcional. Otros partidos —PPS, PARM, PSUM, PFCRN— también han tenido una presencia moderada en el Congreso local, desde 1980<sup>17</sup> (véase Anexo 6).

El proceso de reforma municipal en Oaxaca se llevó a cabo en dos etapas: la primera se centró en las reformas y adecuaciones de la constitución local en materia municipal y, la segunda, en las modificaciones hechas a las leyes secundarias, prin-

<sup>17</sup> Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Océano, 2000, p. 150.

cialmente a la Ley Orgánica Municipal, que fue reemplazada por la nueva Ley Municipal.

En términos generales, se puede decir que el proceso legislativo fue cerrado: en ambas etapas, las iniciativas aprobadas provinieron del Ejecutivo. En el caso de las modificaciones a la Constitución del Estado, la iniciativa de modificaciones fue realizada por el Ejecutivo y estuvo respaldada por todas las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso. En el caso de la Ley Municipal, el proceso se abrió un poco más, puesto que se presentaron dos iniciativas de ley: la primera presentada por el Ejecutivo y diputados de las fracciones del PRI y PRD y la segunda presentada por Acción Nacional respaldada por su Comité Ejecutivo Nacional.<sup>18</sup> En ambos casos, sin embargo, las modificaciones que se hicieron a las propuestas del Ejecutivo sufrieron cambios menores.

Cabe señalar que los tiempos de discusión se sujetaron a lo establecido por la reforma federal: en el caso de la Constitución local, el Ejecutivo y diputados de las tres fracciones parlamentarias presentaron su iniciativa ante la LVII Legislatura el 25 de septiembre de 2000; el 22 de noviembre la Comisión de Puntos Constitucionales emitió el dictamen y; las modificaciones hechas al ordenamiento constitucional en materia municipal se publicaron el 8 de diciembre de 2000, quedando pendientes las modificaciones en las leyes secundarias. En el caso de la Ley Municipal las iniciativas —del Ejecutivo y las fracciones del PRD y PRI y del PAN— se presentan el 14 de marzo de 2001; la Comisión de Fortalecimiento y Asuntos Municipales emite su dictamen el 15 de marzo y; la Legislatura aprueba la aprueba por unanimidad el 16 de marzo (véase Anexo 5).

En la primera etapa las adecuaciones se lograron mediante el consenso de los tres grupos parlamentarios. Según los diputados y funcionarios entrevistados, las propuestas se integraron bajo un esquema de coordinación y consenso con las diferentes fracciones del PRI y PRD, lo cual desembocó en una iniciativa de ley que integró y consolidó las diversas inquietudes de las fracciones parlamentarias sobre la reforma del artículo 115. El resultado de este proceso fue la aprobación de la iniciativa por unanimidad.<sup>19</sup>

De lo anterior, se puede suponer que hubo dos actores en el proceso de reforma municipal: los actores internos —las fracciones parlamentarias— y los actores externos —el Gobierno del estado y el CEN del PAN. En el caso de los actores internos, su participación en el proceso de reforma fue diferenciada. Aunque cabe señalar que ninguno propuso mecanismos formales de consulta, que establecieran la posibilidad de que otros actores enriquecieran las propuestas —concretamente, los municipios.

<sup>18</sup> Entrevista con el Diputado Raymundo Araiza. Fracción Parlamentaria del PAN, marzo 2001.

<sup>19</sup> Entrevista con el Diputado Juan Manuel Cruz. Fracción parlamentaria de PRI y Director del Instituto de Investigaciones Legislativas, marzo 2001.

En el caso de la fracción priísta, el trabajo parlamentario en materia de reforma municipal consistió en realizar un seminario para analizar las reformas al artículo 115 y discutir las propuestas de reforma.

Por otra parte, los diputados del PRD mantuvieron inquietudes en lo referente a la agenda municipal en temas como: las elecciones de las agencias municipales; y el financiamiento municipal. Esta última propuesta, que fue considerada en la nueva Ley Municipal, dio la posibilidad para que las agencias municipales obtuviesen un porcentaje de financiamiento basado en la densidad de población y en lo que se recaudara de los impuestos prediales del municipio correspondiente.

Por su lado, la fracción panista contó con la orientación y asesoría de parte de un organismo llamado Coordinación Nacional de diputados locales del Partido Acción Nacional, cuya sede está ubicada en el Distrito Federal y sesiona mediante encuentros nacionales de diputados locales del PAN celebrados cada 6 meses en diferentes puntos de la República. Esta coordinación opera mediante consensos entre los coordinadores de los grupos parlamentarios locales sobre una serie de temas que son, a juicio de los coordinadores, importantes para la vida pública nacional. En ese espacio se estuvo tratando el tema de impulsar las reformas constitucionales locales; para ello, se contó con la asesoría de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, quien dictó una serie de lineamientos generales que deberían ser observados por las diputaciones locales.

El tema central de este encuentro fue la necesidad de introducir en las administraciones municipales un sentido de misión. Es decir, dadas las limitaciones, en términos del tiempo de gestión y los pocos recursos con que cuentan los ayuntamientos entrantes, éstos deben ubicar sus prioridades para satisfacer las necesidades de su población y canalizar sus recursos disponibles para la consecución de dichas prioridades. Algunas herramientas propuestas fueron la implantación de un servicio civil de carrera en el ámbito municipal que favoreciera la profesionalización de funcionarios y que, eventualmente, permitiera desarrollar procesos más eficaces y eficientes. Se hizo énfasis también, en el aprovechamiento de herramientas tecnológicas que facilitasen el flujo de información entre las autoridades municipales y la ciudadanía.<sup>20</sup> Sin embargo, ninguno de estos temas se incluyó en la reforma municipal en el estado de Oaxaca, ni tampoco fueron temas de debate durante el proceso legislativo de la entidad.

Un rasgo que llama la atención cuando se reconstruyó la perspectiva de los legisladores en el proceso de reforma es el apoyo o interés por parte del actor externo —el gobierno del estado— por impulsar su propuesta. Las opiniones en cuanto a este aspecto se polarizan entre los funcionarios entrevistados, incluso al interior de la fracción priísta. Algunos diputados consideraron como decisivo el papel del ejecutivo estatal y sus dependencias, pero para otros, la esencia de la reforma estuvo dada

<sup>20</sup> Armando Reyes Vigueras, "Capacitación para Alcaldes", *La Nación*, mayo de 2001, núm. 2152; Salvador I. Reding, "Buen Gobierno Municipal y Profesionalización del Servicio Público". *La Nación*, mayo de 2001, núm. 2152.

por la participación del Congreso a través de órganos como el Instituto de Investigaciones Legislativas.<sup>21</sup>

Como se ha mencionado, el proceso siguió un esquema cerrado: el Ejecutivo se encarga del diseño de la propuesta y el Legislativo la aprueba sin modificaciones importantes. Esto se sostiene si se analiza la iniciativa presentada por el Ejecutivo y se compara con el texto final de la reforma, donde se aprecia que las modificaciones fueron menores. Tampoco hay que olvidar que el Ejecutivo presentó su iniciativa de reforma municipal el 14 de marzo, el 15 de marzo se turnó a la Comisión Permanente de Fortalecimiento y Estudios Municipales y el 16 de marzo esta Comisión emitió el dictamen por el que se aprobaron las modificaciones propuestas en la iniciativa del Ejecutivo.

Según consta en entrevistas realizadas, todas las dependencias del Ejecutivo que manejan servicios públicos participaron en la reforma municipal realizando anteproyectos de leyes secundarias. Por ejemplo, la Secretaría de Finanzas y el Instituto de Catastro formularon dos anteproyectos de Ley de Catastro y las adecuaciones de la Ley Fiscal y Municipal; el Instituto de Agua hizo un anteproyecto de la ley que regula la prestación de agua potable y alcantarillado, el Instituto de Desarrollo Municipal (IDEMUN) preparó un anteproyecto de reformas a la Ley Orgánica Municipal,<sup>22</sup> concretamente en lo referente al procedimiento de desaparición de ayuntamientos.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> A continuación se transcriben algunas interpretaciones que los funcionarios entrevistados dieron al preguntarles que actores habían tenido más peso en la redacción final de la reforma municipal: “la iniciativa la presenta el gobernador, debido a que no tenemos asesores. El gobernador lo que hace es adecuar la reforma jurisdiccional [...] nada más le modificamos algunas palabras y nada más, nos defendemos; pero otra cosa es contribuir.” (Entrevista con Diputado Diego Mayoral. Fracción parlamentaria del PRD, marzo 2001). “Todos los trabajos han sido de manera conjunta. Por mi parte, con el apoyo del Instituto de Investigaciones Legislativas, he venido coordinando los trabajos relativos a las iniciativas correspondientes en coordinación con el Poder ejecutivo del estado y, en su caso con las áreas administrativas directamente involucradas, para el efecto de conformar un documento que ya traiga desde nuestra presentación como iniciativa de trabajos coordinados entre ambos poderes” (Entrevista con diputado Juan Manuel Cruz. Fracción parlamentaria del PRI y Director del Instituto de Investigaciones Legislativas, marzo 2001). “Si el gobierno del estado no hubiera apoyado la iniciativa, como siendo mayoría [sic], simplemente no hubiera pasado. Entonces la participación del gobierno del Estado en efecto ha sido de un gran apoyo” (Entrevista con la Diputada Guadalupe González Ruiz. Fracción Parlamentaria del PAN, marzo 2001). “Hemos estado en contacto muy directo con el Congreso lo cual ha producido que las iniciativas sean formuladas conjuntamente: los representantes de las fracciones parlamentarias y el Ejecutivo del estado en determinadas materias” (Entrevista con Lic. Ramón Eduardo López Flores. Subsecretario de Gobierno, marzo 2001). “Cuando hay una cuestión importante, aunque el gobierno del estado, aunque las dependencias del Ejecutivo no hayan participado, [es costumbre que aparezca] el nombre del gobernador en la iniciativa. Ese fue el caso en esta ocasión, el gobernador firma la iniciativa de reforma junto con todos nosotros (la firmamos prácticamente todos los diputados) pero hubo poca participación de las dependencias del Ejecutivo, todo el trabajo se hizo aquí, en el Legislativo” (Entrevista con diputado Abel Raymundo Araiza Bravo. Fracción parlamentaria del PAN, marzo 2001).

<sup>22</sup> Aunque de acuerdo con el Director del Instituto de Investigaciones Legislativas, la participación del IDEMUN lejos de aportar innovaciones creó confusiones, pues el IDEMUN “se ubicó todavía

Por otra parte, llama la atención que ninguno de los actores descritos hayan diseñado mecanismos para emplear la capacidad de propuesta de los municipios. Durante el proceso de reforma los municipios no tuvieron la oportunidad de erigirse en actores activos de una reforma que impactaría directamente su vida institucional. Destaca el hecho que desde la perspectiva de los funcionarios estatales su falta de participación se debe a que “no participaron, porque la función de los ayuntamientos no está dada para participar.”<sup>24</sup> A lo largo del proceso de reforma municipal no se recibió ninguna propuesta formal de los ayuntamientos, lo único que se trabajó conjuntamente con ellos es lo que tradicionalmente se acuerda: las leyes de ingresos y sus presupuestos de egresos que se presentan ante la Cámara para poder ser aprobados. En general, se puede considerar que la participación de los ayuntamientos se centró en las actividades organizadas por el IDEMUN. Sin embargo, en este aspecto, nuevamente, las interpretaciones son variadas. Según el PAN, existió participación por parte de los síndicos municipales en la revisión de su iniciativa de ley municipal. Para el PRI, no tuvieron interés aunque se les mantuvo informados y en algunos municipios, incluso, se realizaron reuniones de trabajo con los diputados para explicarles los alcances de la reforma del 115 y la necesidad de que se incorporarán y recibirían sus opiniones respecto de la legislación secundaria pero no se recibió sugerencia de ningún ayuntamiento.

La interpretación del PRD a este respecto es que la responsabilidad de recabar las propuestas y opiniones de los ayuntamientos y municipios recayó en una oficina del Congreso que estuvo tratando de buscar el acercamiento con los presidentes municipales en asuntos legislativos para hacer un trabajo más amplio y más participativos.

Desgraciadamente, pocos son los resultados que se pudieron obtener, porque los funcionarios entrevistados expresaron que estas consultas se dieron de forma verbal y telefónica con algunos presidentes municipales y que, además, las invitaciones fueron a título particular y sin mediar ningún tipo de integración colectiva como podría haber sido un foro de consulta. Por lo tanto, no se cuenta con ningún convenio formal establecido entre el Congreso del estado y los ayuntamientos, que pudiera comprobar estos esfuerzos para fomentar su participación.

Esta situación es, ciertamente, uno de los puntos criticables en el proceso de reforma, pues el proyecto de Agenda de la Reforma Municipal realizó en 1999 un foro de discusión a propósito de las reformas constitucionales al artículo 115 en la entidad. En este foro, participaron funcionarios municipales y legisladores locales que plantearon algunas propuestas de fortalecimiento municipal en el estado.

Entre las propuestas más recurrentes en este foro se encuentran el fortalecimiento de la estructura financiera del ayuntamiento y de los mecanismos de coordi-

en la nomenclatura anterior y propusieron reformas y adiciones a la ley vigente que se encontraban fuera de contexto.”, Entrevista con Dip. Juan Cruz, marzo 2001.

<sup>23</sup> Entrevista con Lic. Ramón Eduardo López Flores. Subsecretario de Gobierno, marzo 2001.

<sup>24</sup> Entrevista con el Lic. Eduardo López Flores. Subsecretario de Gobierno, marzo 2001.

nación fiscal mediante la revisión de las formulas utilizadas para la asignación de los recursos y crear mecanismos de control de gasto. Llama la atención que la mayoría de las propuestas expresadas hicieran énfasis en la necesidad de crear vínculos más estrechos entre las instituciones municipal e indígena. Por ejemplo, en la impartición de justicia, donde la gravedad de un delito en el derecho consuetudinario, no necesariamente se corresponde con su definición en el derecho positivo del estado. Otro tema recurrente fue la necesidad de fomentar la profesionalización de los servidores públicos municipales mediante cursos de capacitación que diferenciaran a sus sujetos: personal de ayuntamientos indígenas y no indígenas.<sup>25</sup> Desgraciadamente, este debate no fue retomado en el proceso legislativo.

Como se ha demostrado, el proceso de reforma municipal en Oaxaca se centró en el Ejecutivo y el Legislativo. No obstante, esto no quiere decir que no hubiera un debate intenso. Las discusiones en la redacción de las reformas a la Constitución local se centraron únicamente en aspectos de estructura; empero, al momento de redactar la versión de la nueva Ley Municipal surgieron algunos puntos polémicos. Éstos se centraron, básicamente, en la manera cómo se iban a delegar a los municipios las nuevas atribuciones otorgadas por la reforma federal. Tanto a los diputados como a los funcionarios del Ejecutivo les preocupaban dos aspectos: el manejo de recursos y la prestación de servicios.

En cuanto al manejo de recursos, el caso concreto que se discutió fue el cobro del impuesto predial y el manejo del catastro. La discusión se centró en la preocupación de que al permitir que los municipios se hicieran cargo de estas funciones, lejos de fortalecer a la institución municipal, se iba a repartir pobreza. La Subsecretaría de Gobierno sostenía que los municipios no tienen la capacidad para hacerse cargo de estas atribuciones:

Cuando se hizo la reforma del artículo 115 se contempló que el impuesto predial fuera para los ayuntamientos y que el manejo de los catastros municipales fuera una manifestación de la autonomía municipal. Sin embargo, en Oaxaca el solo costo del catastro, su operación técnica y las formalidades y especificidades con las que debe trabajar, resultan una carga para los ayuntamientos, porque en materia impositiva el avance de la legislación ha sido muy amplio [...] Los ayuntamientos de Oaxaca no tienen capacidad para estructurar su catastro, para zonificar su tierra, para valuar las propiedades, para fijar las tasas, las bases sobre las cuales se ha de cobrar el impuesto predial y manejar el catastro como una función pública. Entonces, el estado tiene que ayudarlos a través de un Instituto Catastral. [Los ayuntamientos] no tienen muchas veces, ni capacidad para emitir de manera sistemática y ordenada los recibos que por pago del impuesto predial han de expedirse a los contribuyentes. Consecuentemente, esos costos de una función tan técnica como es el catastro no los pueden afrontar. Entonces, si hacemos una reforma tan ortodoxa como nos la pide el artículo 115, nos vamos a encontrar con que los ayuntamientos no van a poder afrontar el ejercicio de esta atribución constitucional y, consecuentemente, tampoco pue-

<sup>25</sup> Las propuestas de este foro se pueden consultar en la página del proyecto de Agenda de la Reforma Municipal: <http://www.municipio.org.mx>.

de ser una fuente tributaria segura que vaya a fortalecer las haciendas municipales. Entonces, la reforma aquí funcionó negativamente.<sup>26</sup>

Por este motivo, la iniciativa de Ley Municipal que presentó el Ejecutivo planteaba que la recopilación del catastro fuera una responsabilidad del gobierno del estado y que a los municipios quedara únicamente la responsabilidad de cobrar el impuesto predial. Esta iniciativa fue rechazada por las fracciones del PRD y el PAN.<sup>27</sup> La fracción parlamentaria del PRI también se opuso, pues juzgó que el Ejecutivo no entendió que, en el espíritu de la reforma, esas facultades se trasladaban a los municipios y al Congreso del Estado: “la facultad que tienen los municipios es propositiva, es decir, proponen al Congreso los valores del suelo, de la construcción, pero es el Congreso el que debe asumir la responsabilidad de aprobar y darles un valor a todos”.<sup>28</sup> El proyecto de Ley Catastral que propuso el Ejecutivo está en discusión y la Legislatura cree que será hasta que la próxima Legislatura inicie el periodo de sesiones cuando se llegue a una versión definitiva de Ley Catastral.

El tema de prestación de servicios fue igualmente debatido. El argumento era el mismo: la incapacidad de los ayuntamientos para asumir estas funciones. Tanto para el Ejecutivo como para los diputados, los servicios que presentan problemas son la administración del sistema de agua potable y de la seguridad pública. Esto fue materia de intenso debate, pues en el caso de Oaxaca, “la reforma está completamente alejada de la realidad porque no son municipios fuertes en lo económico que tengan grandes fuentes de captación financiera y [...] que sus presupuestos sean suficientes y bastantes para cubrir sus necesidades. Al aumentar las capacidades legales de los ayuntamientos en materia de desarrollo, en materia de transporte, de servicios y asumir mayores responsabilidades, también debió haber un mecanismo constitucional para la obtención de mayores recursos”.<sup>29</sup>

En el diseño de la Ley Municipal, por tanto, se discutió mucho la manera cómo se trasladarían estas responsabilidades a los gobiernos municipales, pues lo que se necesitaba era un imprimir un “trato desigual para desiguales”, para hacer posible que los municipios pequeños, basados en sistemas de usos y costumbres, se incluyeran en esta nueva dinámica de fortalecimiento municipal.

En el caso concreto del tema de agua potable, se argüía que los costos económicos de estos servicios son superiores a las capacidades de cobro que tienen los ayuntamientos. Además, los municipios en Oaxaca no son tan grandes, en términos de población y territorio, como para que los ayuntamientos tengan fuentes de abastecimiento suficientes; infraestructura para el tratamiento de aguas residuales o; un sistema de cobro eficiente para mantener la rentabilidad de los organismos operado-

<sup>26</sup> Entrevista con Lic. Ramón Eduardo Flores López. Subsecretario de Gobierno, marzo 2001.

<sup>27</sup> Entrevista con Dip. Raymundo Carmona Alabedo. Fracción parlamentaria del PRD, marzo 2001.

<sup>28</sup> Entrevista con Dip. Juan Manuel Cruz. Fracción priísta. Director de HLCEO, marzo 2001.

<sup>29</sup> Entrevista con Eduardo Flores. Subsecretario de Gobierno, marzo 2001.

res. La Subsecretaría de Gobierno decía que necesariamente, el gobierno tendría que subsidiar el cobro de estos servicios.

Se infiere que la discusión en estos temas no generó consenso. Ni en la Constitución estatal ni en la Ley Municipal se establecieron mecanismos específicos, ni las condiciones en que los ayuntamientos se harán cargo de los servicios de agua potable y el cobro del impuesto predial. Como ya se mencionó, estas decisiones se le otorgan, de manera discrecional, al Congreso (arts. 2 y 4 transitorios).

### **Conclusiones**

El proceso de reforma municipal en Oaxaca no cumplió con las expectativas que se esperaban. Como se pudo observar, en términos de contenido, la reforma se restringió a lo dispuesto por la reforma federal de 1999. No se mostró ningún intento por incluir elementos innovadores para el fortalecimiento de la institución municipal. Si bien es cierto que la legislación municipal en Oaxaca incorpora el reconocimiento de municipios indígenas y sus formas de organización política y social, estos cambios fueron previos a la reforma municipal federal.

La LVII legislatura no pudo aprovechar la coyuntura de reforma municipal para avanzar en su ordenamiento y modificar o incluir elementos nuevos elementos que pudieran resolver los problemas municipales que ya están ubicados —la prestación de servicios y el cobro del catastro. Esta situación se puede explicar por el hecho de que las iniciativas que se presentaron provinieron del Ejecutivo, lo cual no propició un debate intenso y bien fundamentado al interior de la Cámara.

Otro aspecto que puede explicar la falta de innovación en el ordenamiento jurídico de la entidad fue el poco debate público suscitado. Como ya se mencionó, no hubo participación de actores de la sociedad —universidades, ONGs, municipios. Incluso, el debate legislativo fue pobre y nos atrevemos a decir que, los legisladores no le dieron la importancia que merecía. La revisión de las iniciativas por parte de las Comisiones de Estudios Constitucionales y Fortalecimiento y Asuntos Municipales fue poco cuidada: las iniciativas se presentan y los dictámenes se emiten casi al día siguiente. Esto es evidente cuando se hace la revisión de la Ley Municipal, pues las modificaciones hechas se adecuan de manera textual a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución federal.

En el tintero quedaron algunos temas que fueron materia de debate —la Ley de Hacienda y la Ley de Catastro— y que quizá se resuelvan cuando la siguiente legislatura entre en sesiones. Sin embargo, el contexto político de la entidad seguirá siendo mayoritariamente priísta, con lo cual podría pensarse que los procesos legislativos seguirán siendo cerrados.<sup>30</sup> Situación que podría sustentar la hipótesis planteada por este proyecto: una composición política plural garantiza procesos legislativos abiertos y, por ende, innovaciones en el marco jurídico de la institución municipal. En el caso de Oaxaca, la composición política no es plural y tampoco se aprecian innovaciones importantes en las modificaciones hechas durante este periodo de sesiones.

<sup>30</sup> El 7 de octubre de 2001 se realizaron elecciones en Oaxaca para elegir diputados y presidentes municipales. La LVIII Legislatura tendrá una composición de mayoría priísta al contar con 25 de los 42 diputados locales. El PAN por su parte, contará con 7 curules, mientras que el PRI contará con 8 diputados (Congreso del Estado de Oaxaca).

## **Bibliografía**

- Agenda de la Reforma Municipal en México, <http://www.municipio.org.mx>.
- Agranoff, Robert, "Las relaciones intergubernamentales", trad. de Juan Ramos Gallarín, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, CONACYT-CNCPAP, 1992, pp. 179-215.
- Díaz Montes, Fausto, Gloria Zafra y Salomón González Melchor, "Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 135-162.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- Periódico Reforma, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/108691>, 13 de agosto de 2001.
- Periódico La Crónica, <http://www.cronica.com.mx/2001/sep/01/nacional.html>, varias fechas.
- Reyes Vigueras, Armando, "Capacitación para Alcaldes", *La Nación*, mayo de 2001, núm. 2152.
- Reding, Salvador, "Buen Gobierno Municipal y Profesionalización del Servicio Público", *La Nación*, mayo de 2001, núm. 2152.

## **Legislación**

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, "Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 17 de junio de 1999.
- \_\_\_\_\_, "Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1; se reforma el artículo 2; se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Ley Indígena), *Gaceta Parlamentaria*, 27 de abril de 2001.
- Congreso del Estado de Oaxaca, "Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto que presentan José Murat, Gobernador del Estado, y diputados de la LVII Legislatura por el que se reforman, adecuan, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Oaxaca", 25 de septiembre de 2000.
- \_\_\_\_\_, "Principales razones de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional de la LVII Legislatura del Estado de Oaxaca para rechazar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 5 de junio de 2001.
- \_\_\_\_\_, "Dictamen presentado por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales de la LVII Legislatura del Estado de Oaxaca, mediante el que se aprueban las modificaciones en la Constitución Política del Estado", 22 de noviembre de 2000.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 15 de abril de 1922 (reformas hasta 1994).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 8 de diciembre de 2000 (última reforma).

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, 18 de junio de 1998.

Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, 23 de marzo de 2001.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, 20 de noviembre de 1993.

### *Entrevistas*

Araiza Bravo, Abel Raymundo, Fracción parlamentaria del PAN, marzo 2001.

Carmona Alabedo, Raymundo, Coordinador de la fracción parlamentaria del PRD, marzo 2001.

Cruz, Juan Manuel, Fracción parlamentaria de PRI y Director del Instituto de Investigaciones Legislativas, marzo 2001.

González Ruiz, Guadalupe, Fracción Parlamentaria del PAN, Comisión de Fortalecimiento y Asuntos Municipales, marzo 2001.

López Flores, Ramón Eduardo, Subsecretario de Gobierno, Gobierno del Estado de Oaxaca, marzo 2001.

Mayoral, Diego, Fracción parlamentaria del PRD y propietario de la Comisión de Estudios Constitucionales, marzo 2001.

*Anexo 1*  
Situación municipal en el Estado de Oaxaca

*Por número de municipios*

FILIACIÓN	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE
PAN	9	1.6
PRD	29	5.1
PRI	113	19.8
USOS Y COSTUMBRES	418	73.3
OTROS	1	0.2
TOTAL	570	100

Fuente: Gobierno del Estado de Oaxaca

*Por población*

FILIACIÓN	POBLACIÓN	PORCENTAJE
PAN	477,041	14.8
PRD	381,681	11.9
PRI	1,173,972	36.5
USOS Y COSTUMBRES	1,166,578	36.3
OTROS	14,457	0.4
TOTAL	3,213,729	100

Fuente: Gobierno del Estado de Oaxaca

*Anexo 2*  
Distritos Rentísticos por Población

<i>DISTRITO</i>	<i>HABITANTES</i>	<i>PORCENTAJE</i>	<i>NÚMERO DE MUNICIPIOS</i>	<i>PORCENTAJE</i>
Centro	416,874	13	21	3.7
Tuxtepec	368,204	11.5	14	2.5
Juchitán	318,304	9.9	22	3.9
Tehuantepec	213,298	6.6	19	3.3
Jamiltepec	162,500	5.1	24	4.2
Pochutla	149,328	4.6	14	2.5
Miahuatlán	129,657	4.0	32	5.6
Teotitlán	129,523	4.03	25	4.4
Huajuapam	117,009	3.6	28	4.9
Tlacolula	100,781	3.1	25	4.4
Tlaxiaco	97,324	3.0	35	6.1
Juquila	91,790	2.9	12	2.1
Etla	91,734	2.9	23	4.0
Mixe	91,230	2.8	17	3.0
Putla	79,920	2.5	10	1.8
Ocotlán	66,639	2.01	20	3.5
Juxtlahuaca	64,944	2.0	7	1.2
Sola de Vega	64,303	2.0	16	2.8
Nochixtlan	59,226	1.8	32	5.6
Zimatlán	53,611	1.7	13	2.3
Cuicatlán	53,309	1.7	20	3.5
Ejutla	44,466	1.4	13	2.3
Choapam	40,733	1.3	6	1.1
Ixtlán	39,206	1.2	26	4.6
Silacayoapan	34,043	1.1	19	3.3
Yautepec	33,044	1.0	12	2.1
Villa Alta	31,935	1.0	25	4.4
Teposcolula	30,835	1.0	21	3.7
Zaachila	29,202	0.9	6	1.1
Coixtlahuaca	10,757	0.3	13	2.3
TOTAL	3,213,729	100	570	100

Fuente: Gobierno del Estado de Oaxaca

*Anexo 3*  
Principales municipios de Oaxaca gobernados por partidos políticos  
Por población

MUNICIPIO	DISTRITO	HABITANTES	FILIACIÓN
OAXACA DE JUÁREZ	CENTRO	244,773	PAN
SAN JUAN BAUTISTA TUXTEPEC	TUXTEPEC	127,239	PAN
SALINA CRUZ	TEHUANTEPEC	76,185	PRD
JUCHITAN DE ZARAGOZA	JUCHITAN	75,717	PRD
SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC	TEHUANTEPEC	52,092	PRI
HUAJUAPAM DE LEON	HUAJUAPAM	47,800	PAN
ACATLAN DE PEREZ FIGUEROA	TUXTEPEC	43,631	PRI
SANTIAGO PINOTEPA NACIONAL	JAMILTEPEC	41,791	PRI
LOMA BONITA	TUXTEPEC	41,052	PAN
SANTA CRUZ XOXOCOTLAN	CENTRO	40,794	PRD
SAN PEDRO TUTUTEPEC	JUQUILA	39,996	PRI
MATIAS ROMERO	JUCHITAN	39,711	PRI
SANTA LUCIA DEL CAMINO	CENTRO	35,626	PRI
NUEVO SOYALTEPEC	TUXTEPEC	33,790	PRI
SAN PEDRO POCHUTLA	POCHUTLA	30,760	PRI
SANTIAGO JUXTLAHUACA	JUXTLAHUACA	29,371	PRI
MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	MIAHUATLAN	28,883	PRI
HUAUTLA DE JIMENEZ	TEOTITLAN	27,191	PRI
SAN PEDRO MIXTEPEC	MIAHUATLAN	27,077	PRI
PUTLA VILLA DE GUERRERO	PUTLA	26,113	PRI

Fuente: Gobierno del Estado de Oaxaca



*Anexo 5*  
Proceso legislativo en Oaxaca

*Elementos del proceso legislativo en Oaxaca*

23 de diciembre 1999	Se promulga la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual marca como plazo para adecuar las normas jurídicas locales hasta el 23 de marzo del 2001.
25 de septiembre de 2000	José Murat, gobernador del estado, y diputados de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, PAN integrantes de la LVII Legislatura presentaron iniciativa de Decreto por el que se reforman, adecuan, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Oaxaca en materia municipal.
26 de septiembre de 2000	Se turna a la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales el proyecto de Decreto
22 de noviembre de 2000	La Comisión Permanente de Estudios Constitucionales emite el dictamen mediante el que se aprueban las modificaciones a la Constitución local en materia municipal
8 de diciembre de 2000	Se publica en el Periódico Oficial el Decreto número 230 por el que se aprueban las reformas, adecuaciones y adiciones a la Constitución Política del Estado de Oaxaca
14 de marzo de 2001	José Murat, gobernador del Estado, y diputados de las fracciones del PRI y PRD integrantes de la LVII Legislatura presentan iniciativa de Ley Municipal para el Estado de Oaxaca que abroga la Ley Orgánica Municipal.
14 de marzo de 2001	Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del PAN presentan iniciativa con proyecto de Decreto que Abroga la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca y crea la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.
15 de marzo de 2001	Se turnan a la Comisión Permanente de Fortalecimiento y Asuntos Municipales ambas iniciativas de Ley Municipal
16 de marzo de 2001	La Comisión Permanente de Fortalecimiento y Asuntos Municipales emite el dictamen mediante el cual se aprueban la creación de la Ley Municipal para Estado de Oaxaca
23 de marzo de 2001	Se publica en el Periódico Oficial del Estado el decreto número 293 que promulga la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y abroga la Ley Orgánica Municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en los Dictámenes que presentan la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales (22 de noviembre de 2000) y la Comisión Permanente de Fortalecimiento y Estudios Municipales (14 de marzo de 2001).

*Anexo 6*  
Composición del Congreso local en Oaxaca

<i>PARTIDO</i>	<i>LV Legislatura 1992-1995</i>			<i>LVI Legislatura 1995-1998</i>			<i>LVII Legislatura 1998-2001</i>		
	<i>MR</i>	<i>RP</i>	<i>Total</i>	<i>MR</i>	<i>RP</i>	<i>Total</i>	<i>MR</i>	<i>RP</i>	<i>Total</i>
PRI	21	-	21	25	-	25	23	2	25
PAN	-	3	3	-	5	5	-	4	4
PPS	-	1	1	-	-	-	-	-	-
PARM	-	1	1	-	-	-	-	-	-
PFCRN/PC	-	1	1	-	1	1	-	-	-
PRD	-	4	4	-	9	9	2	11	13
PT	-	-	-	-	1	1	-	-	-
LOCAL	-	-	-	-	1	1	-	-	-
TOTAL	21	10	31	25	17	42	25	17	42

Fuente: Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 150.

MR=mayoría relativa  
RP=representación proporcional

*Anexo 7*  
**Reforma municipal en la constitución local**  
**Vertientes política y administrativa**

<i>Tema</i>	<i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal 23 de diciembre de 1999</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 15 de abril de 1922 (reformada hasta 1994).</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000</i>
<i>Municipio como orden de gobierno</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y el número de síndicos y regidores que las legislaciones estatales determinen (se agrega fracc. I).</li> <li>▪ La competencia constitucional que se otorga al municipio será ejercida por el ayuntamiento sin que exista autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado (se agrega fracc. I).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa (art. 29).</li> <li>▪ Se establece que no existirán autoridades intermedias entre el gobierno del estado y los municipios (art. 29).</li> <li>▪ En la ley secundaria se establecerá el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas (art. 25).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propios y constituyen un nivel de gobierno (art. 113, 3° párrafo).</li> <li>▪ Se cambia la palabra “administrado” por “gobernado” ; y se establece que el ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que la ley señale (art. 113, fracc. I).</li> <li>▪ Se mantiene que no existirán autoridades intermedias entre los municipios y el gobierno del estado (art. 29).</li> <li>▪ En los municipios de usos y costumbres la elección de los miembros del ayuntamiento se hará respetando las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas (arts. 25 y 29).</li> </ul>
<i>Facultad reglamentaria</i>	<p>Los ayuntamientos tienen la facultad de expedir los bandos de policía y gobierno y las disposiciones administrativas que organicen la administración pública municipal, que regulen las funciones y servicios públicos de su competencia y que aseguren la participación ciudadana, de acuerdo con los lineamientos expresados en las constituciones estatales (fracc. II, párrafo 2°).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los ayuntamientos poseen facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y las disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones (art. 94, 3° párrafo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se agrega textualmente la disposición federal en la fracción I del artículo 113.</li> </ul>

cont. anexo 7

Tema	<i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal 23 de diciembre de 1999</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 15 de abril de 1922 (reformada hasta 1994).</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000</i>
<i>Prestación de servicios públicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos de agua potable; drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito y; las demás que las legislaturas señalen (fracc. III, incisos A-I).</li> <li>▪ Para el caso de la seguridad pública, se agrega que la policía preventiva de cada municipio estará al mando del presidente municipal y acatará las órdenes del gobernador del estado en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público (fracc. VII).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los municipios tienen a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia, mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles parques y jardines; seguridad pública y tránsito (art. 94, incisos A-I).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se agregan en el artículo 113, fracción III, los incisos correspondientes a la reforma federal.</li> </ul>
<i>Asociación entre municipios y con el Ejecutivo del estado</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los municipios pueden asociarse y coordinarse para la prestación de servicios públicos.</li> <li>▪ Cuando se trate de asociación entre municipios de estados diferentes se requiere la aprobación de las legislaturas estatales correspondientes.</li> <li>▪ Cuando a juicio del ayuntamiento sea necesario, los convenios se pueden celebrar con el estado para ejercer las funciones municipales de manera coordinada o cuando sea necesario que el gobierno del estado preste un servicio de manera temporal (fracc. III, último párrafo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los municipios del estado pueden coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden (art. 94).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se agrega literalmente, en la fracción III del artículo 113, la disposición federal.</li> <li>▪ En el caso del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, el gobierno puede solicitar a la legislatura conservar estos servicios, cuando juzgue que el municipio está imposibilidad para prestar estos servicios (art. 2 transitorio).</li> </ul>
<i>Solución de conflictos entre poderes</i>	<p>Las legislaturas estatales establecerán los procedimientos mediante los cuales se resolverán conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado o entre municipios con motivo de los actos derivados de:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No estaba contemplado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los conflictos que se susciten entre los diversos municipios serán resueltos por convenios que éstos celebren, con aprobación del Congreso local. Cuando estos conflictos tengan carácter conten-</li> </ul>

cont. anexo 7

<i>Tema</i>	<i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal 23 de diciembre de 1999</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 15 de abril de 1922 (reformada hasta 1994).</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La celebración de convenios para la prestación de servicios públicos.</li> <li>▪ El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando el Congreso estime que el municipio esté imposibilitado para hacerlo. En este caso es necesaria la aprobación de la tercera parte de los miembros del ayuntamiento respectivo (fracc. II, último párrafo).</li> </ul>		<p>cioso serán resueltos por el Tribunal Superior de Justicia (art. 113, fracc. VI).</p>
<i>Facultades concurrentes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se faculta a los municipios para participar en la formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano y reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar y controlar la utilización del suelo; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias para construcciones; participar en la creación de zonas de reserva ecológicas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros y celebrar convenios para la custodia y administración de zonas federales (fracc. V, incisos A-I).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No estaba contemplado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se agregan en el artículo 113, los incisos correspondientes a la reforma federal.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

*Anexo 8*  
**Reforma municipal en la constitución local**  
**Vertiente financiera fiscal**

<i>Tema</i>	<i>Reformas al artículo 115 Constitución federal 23 de diciembre de 1999</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 15 de abril de 1922 (reformada hasta 1994).</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000</i>
<i>Administración de la hacienda pública</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.</li> <li>▪ Las leyes estatales no establecerán exención o subsidio a persona o institución alguna con respecto de dichas contribuciones. Sólo estará exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios salvo que tales bienes sean utilizados para fines distintos a los de su objeto público (fracc. IV).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de estas contribuciones. Sólo los bienes del dominio público de la federación, estados y municipios estarán exentos de dichas contribuciones (art. 108, inciso c).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se agrega la disposición de la reforma federal (art. 113, fracc. II).</li> </ul>
<i>Cuotas aplicables a impuestos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores que sirvan como base para el cobro del impuesto inmobiliario (fracc. IV, inciso c, 3º párrafo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No estaba contemplado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se agrega el párrafo textualmente en el artículo 113, fracc. II.</li> </ul>

cont. anexo 8

Tema	Reformas al artículo 115 Constitución federal 23 de diciembre de 1999	Constitución Política del Estado de Oaxaca 15 de abril de 1922 (reformada hasta 1994).	Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000
<i>Leyes de ingresos y fiscalización de la cuenta pública</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas (fracc. IV).</li> <li>▪ Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles (fracc. IV).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Es facultad del gobernador proponer a la Legislatura la Ley General de Ingresos Municipales, sin perjuicio de remitir a la legislatura las que presenten los ayuntamientos (art. 80, fracc. VI).</li> <li>▪ Es facultad de la legislatura examinar y calificar la cuenta pública de los municipios (art. 59, fracc. XVII).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se mantiene la facultad del gobernador para proponer la Ley General de Ingresos (art. 80, fracc. VI).</li> <li>▪ Es facultad de la legislatura revisar y fiscalizar la cuenta pública de los municipios (art. 59, fracc. XXIII).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 9

Marco jurídico para los pueblos y comunidades indígenas

<i>Tema</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca (reformas hasta 1994)</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000</i>	<i>Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca 20 de noviembre de 1993</i>	<i>Ley Municipal para el Estado de Oaxaca 23 de marzo de 2001</i>	<i>Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca 18 de junio de 1998</i>
<i>Reconocimiento de comunidades y pueblos indígenas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se reconoce la composición étnica y plural de la entidad (art. 12).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se establece que los pueblos y comunidades indígenas tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales.</li> <li>▪ Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos (art. 16).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se establece que en los municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas, los ayuntamientos promoverán el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres y sus formas específicas de organización social. (art. 28).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas que hablan una lengua propia y han ocupado sus territorios en forma continua y permanente.</li> <li>▪ Estos pueblos y comunidades tienen existencia previa a la formación del estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que la ley les reconoce (art. 2).</li> </ul>
<i>Elección de autoridades comunitarias</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En la ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas (art. 25, 5º párrafo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos (art. 25, penúltimo párrafo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En los municipios que se rigen por usos y costumbres, se respetarán sus tradiciones y prácticas democráticas en los términos de los ordenamientos aplicables (art. 23, párrafo 2º).</li> <li>▪ Las elecciones municipales tendrán lugar en la fecha que determine el Código de Instituciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia.</li> </ul>

cont. anexo 9

Tema	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca (reformas hasta 1994)</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000</i>	<i>Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca 20 de noviembre de 1993</i>	<i>Ley Municipal para el Estado de Oaxaca 23 de marzo de 2001</i>	<i>Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca 18 de junio de 1998</i>
<i>Elección de Concejales</i>	▪ No hay referencia.	▪ Los Concejales electos por el sistema de usos y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrán exceder de tres años (art. 113, fracc. I, 5º párrafo).	▪ No hay referencia.	Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en las que se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades (art. 28).  ▪ En los municipios de usos y costumbres, los concejales electos desempeñarán sus funciones durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrán exceder de tres años (art. 31, 2º párrafo).	▪ No hay referencia.
<i>Autonomía y territorio</i>	▪ No hay referencia.	▪ La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de cada pueblo dentro del marco del orden jurídico vigente (art. 112).	▪ No hay referencia	▪ No hay referencia.	▪ La autonomía indígena se entiende como la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, organización socio-política, administración

cont. anexo 9

<i>Tema</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca (reformas hasta 1994)</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000</i>	<i>Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca 20 de noviembre de 1993</i>	<i>Ley Municipal para el Estado de Oaxaca 23 de marzo de 2001</i>	<i>Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca 18 de junio de 1998</i>
					<p>de justicia (art. 2, fracc. IV).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La autonomía de los pueblos y comunidades se ejercerá a nivel del municipio, de las agencias municipales, agencias de policía o de las asociaciones integradas por varios municipios entre sí, comunidades entre sí o comunidades y municipios (art. 8).</li> </ul>
<i>Organización social y política</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos (art. 16).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus sistemas normativos internos de acuerdo con el marco normativo del estado de Oaxaca (art. 10).</li> </ul>
<i>Recursos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Con respeto a la autonomía municipal, los ayuntamientos dictarán las medidas legales a efecto de que las participaciones federales, y los ingresos propios de los municipios</li> </ul>

cont. anexo 9

Tema	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca (reformas hasta 1994)</i>	<i>Constitución Política del Estado de Oaxaca 8 de diciembre de 2000</i>	<i>Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca 20 de noviembre de 1993</i>	<i>Ley Municipal para el Estado de Oaxaca 23 de marzo de 2001</i>	<i>Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca 18 de junio de 1998</i>
<i>Tequio</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se reconoce el tequio como expresión de solidaridad comunitaria (art. 12).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se agrega que el tequio será considerado por la ley como pago de contribuciones municipales (art. 12).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay referencia</li> </ul>	<p data-bbox="1693 448 1959 659">se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades que integran sus municipios, considerando sus disponibilidades presupuestales y las necesidades de las mismas (art. 59).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígena.</li> <li>▪ Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común podrán ser considerados como pago de contribuciones municipales (art. 43).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

*Anexo 10*  
**Reforma municipal en la ley municipal**  
**Principales modificaciones**

<i>Tema</i>	<i>Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca 20 de noviembre de 1993</i>	<i>Ley Municipal del Estado de Oaxaca 23 de marzo de 2001</i>
<i>Municipio como orden de gobierno</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se establece que el municipio libre es una entidad de derecho público, investido de personalidad jurídica con territorio y patrimonio propios autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda (art. 3).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se establece que el municipio libre es un nivel de gobierno y se mantienen sus demás características (art. 3).</li> <li>▪ Se establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y estará integrado por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que la ley determine (art. 3).</li> </ul>
<i>Funcionamiento del ayuntamiento</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los ayuntamientos son asambleas electas por voto popular directo y constituyen el órgano de gobierno responsable de administrar cada municipio (art. 17).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los ayuntamientos son asambleas electas por voto popular directo y constituyen el órgano de gobierno de cada municipio (art. 20).</li> <li>▪ La competencia constitucional que se otorga al gobierno municipal se ejercerá de manera exclusiva por el ayuntamiento (art. 21).</li> </ul>
<i>Control interno y externo del ayuntamiento</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El presidente municipal saliente debe entregar un informe por escrito de la cuenta municipal, un informe detallado del patrimonio municipal y un inventario de los bienes muebles e inmuebles del ayuntamiento, así como los programas de trabajo y los libros de actas del ayuntamiento (art. 29).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se agrega que la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado podrá designar un representante para que participe como observador (art. 37).</li> <li>▪ El documento de entrega-recepción deberá incluir la documentación relativa al estado financiero del ayuntamiento: balanza de comprobación, flujo de efectivo, balance general y estado de resultados. Además deberán entregarse los documentos comprobatorios del ingreso y gasto públicos y del ejercicio presupuestario (art. 38, fracc I y II).</li> </ul>
<i>Financiero-fiscal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No estaba contemplado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Es atribución del ayuntamiento proponer al Congreso local el proyecto de Ley de Ingresos y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto predial (art. 47, fracc. VI, VII).</li> <li>▪ Es facultad del ayuntamiento aprobar su presupuesto anual de egresos (art. 47).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## ***Documentos de trabajo de reciente aparición***

### **División de Administración Pública**

- Tamayo Flores, Rafael, *Inversión pública en infraestructura, acceso de mercado y dispersión territorial del crecimiento industrial en México*. AP-101
- Raich, Uri, *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*. AP-102
- Mariscal, Judith, *Telecommunications Reform in Mexico: An Institutional Perspective*. AP-103
- Cabrero Mendoza, Enrique, *La acción pública en municipios urbanos. Una Propuesta de marco teórico*. AP-104
- Bracho González, Teresa, *Desigualdad social y educación en México. Una perspectiva sociológica*. AP-105
- Ramírez, Jesús y Edgar, Ramírez, *Génesis y desarrollo del concepto de nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno*. AP-106
- Carter, Nicole, y Leonard, Ortolano, *The Role of Two NAFTA Institutions in Developing Water Infrastructure in the U.S. - Mexico Border Region*. AP-107
- Arellano Gault, David, *Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México*. AP-108
- Nava – Campos Gabriela, *Fiscal Implications of Mexico's 1994 Banking Crisis and Bailout*. AP-109

### **División de Economía**

- López Calva, Luis F. y Juan, Rosellón, *On the Potential Distributive Impact of Electricity Reform in Mexico*. E-223
- Villagómez, Alejandro, *La subcuenta de vivienda y el INFONAVIT*. E-224
- Del Ángel, Gustavo y Bernardo, Batíz -Lazo, *Collaboration and Strategic Alliances among Competing Financial Intermediaries. Cases in British and Mexican Banking (1945-1975)*. E-225
- Hernández, Fausto, Pagán, José Luis y Julia, Paxton, *Start up Capital, Microenterprises and Technical Efficiency in Mexico*. E-226
- Ramírez, José Carlos y Rogelio, Sandoval, *Patrones no lineales en los rendimientos de las acciones de la BMV: una prueba basada en cadenas de Markov de segundo orden*. E-227
- Brito, Dagobert, L. y Juan, Rosellón, *A General Equilibrium Model of Pricing Natural Gas in Mexico*. E-228
- Ramírez, José y Juan, Rosellón, *Pricing Natural Gas Distribution in Mexico*. E-229
- Brito, Dagobert L. y Juan, Rosellón, *A Solar Power Project in Mexico for the California Electricity Market*. E-230
- Cordourier, Gabriela y Gómez-Galvarriato, Aurora, *La evolución de la participación laboral de las mujeres en la industria en México: una visión de largo plazo*. E-231

## División de Estudios Internacionales

- Boone, Catherine y Henry Clement, *Banking Reform and Development in the Middle East and Africa, 1980-2001*. EI-77
- Borja Tamayo, Arturo, *Materiales para la docencia: el marco conceptual básico de la disciplina de las Relaciones Internacionales*. EI-78.
- Trubowitz, Peter, *Structure and Choice in Foreign Policy Analysis*. EI-79.
- Trubowitz, Peter, *The Bush Administration and Future of Transatlantic Relations*. EI-80.
- Schiavon, Jorge A. , *Sobre contagios y remedios: la heterodoxia económica del New Deal, la política exterior corrección de Roosevelt y su impacto sobre la administración cardenista*. EI-81.
- Jones, Adam, *The Russian Press in the Post Soviet Era: A Case- Study of Izvestia*. EI-82
- Jones, Adam, *Genocide and Humanitarian Intervention: Incorporating the Gender Variable*. EI-83
- Minushkin, Susan y Charles W. Parker III, *Government – Financial Sector Relations and the New Financial Structure in Mexico*. EI-84
- Borja , Arturo, Faucher, Philippe, Morgenstern, Scott y Daniel Nielson, *The Politics of Trade in North America: Comparing Models & Industries*. EI-85
- Velasco, Jesús, *Caminando por la historia intelectual de Seymour Martin Lipset*, EI-86
- Chabat, Jorge, *The Combat of Drug Trafficking in Mexico under Salinas: The Limits of Tolerance*, EI-87
- Chabat, Jorge, *Mexico's War on Drugs: No Margin for Maneuver*, EI-88

## División de Estudios Políticos

- Marván, Ignacio, *Nuevo marco institucional y relaciones entre los diputados y el presidente Carranza*. EP-131.
- De Remes, Alain, *Does Local Democracy Matter?*. EP-132.
- Negretto, Gabriel, *Does the President Govern Alone? Legislative Decree Authority and Institutional Design in Brazil and Argentina*. EP-133.
- Casar, Ma. Amparo, *Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura*. EP-134.
- Trejo, Guillermo, *The Political Foundations of the Ethnic Mobilization and Territorial Conflict in Mexico*. EP-135.
- Trejo, Guillermo, *Religious Competition, State Action and the Renaissance of Indigenous Identities in Chiapas*. EP-136.
- Casar, Ma. Amparo, *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio del caso*. EP-137.
- De Remes, Alain, *La nueva geografía electoral mexicana y el voto dividido en los estados durante la elección presidencial del 2 de julio del 2000*. EP-138.
- Negretto, Gabriel, *Los dilemas del republicanismo liberal en América Latina. Alberdi y la Constitución Argentina de 1853*. EP-139.
- Lehoucq, Fabrice, *Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization*. EP-140
- Colomer, Josep M, *Reflexiones sobre la reforma política en México*, EP-141
- Negretto, Gabriel, *Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina*, EP-142