



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
EN EL MUNICIPIO ACTUAL**

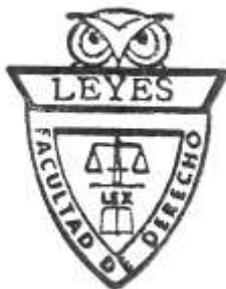
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

YOLANDA FÉLIX GARCÍA



ESTA TESIS FUE ASESORADA POR EL DR. JOSÉ ANDRÉS GALLARDO DURÁN.

MÉXICO, D. F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mí querido esposo
con todo mi amor,
Sr. Arturo Franco Gayosso.

A mis queridos hijos con amor y cariño;
Arturo, Elizabeth y Yolanda.

A mi asesor, Dr. José Andrés Gallardo Durán.
con respeto y admiración.

A mis maestros, con cariño por
su dedicación y paciencia.

A mi familia con cariño.

Tu mujer como vid fe
cunda... tus hijos como
brotes de olivo... de tu tra
bajo comerás.

Salmo, 128.

DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL MUNICIPIO ACTUAL.

ÍNDICE:	I
Introducción.....	IV

CAPÍTULO I.

Antecedentes de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en México.

1. Antecedentes de los pueblos indígenas.....	1
2. Antecedentes del Municipio.....	5
3. Constitución de Cádiz.....	15
4. Constitución de 1824.....	19
5. Constitución de 1857.....	21
6. Constitución de 1917.....	23
7. Reformas a la Constitución de 1917.....	24

CAPÍTULO II.

Marco Teórico del Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Municipio Actual.

8. Aspectos Teóricos del Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Municipio y su fundamento.....	36
9. Conceptos.....	45
a) Pueblo.....	45
b) Indígena.....	45
c) Pueblo Indígena.....	46
d) Municipio.....	47

10. El Municipio como forma de Organización Administrativa Descentralizada.....	53
a) Descentralización Política.....	61
b) Descentralización Administrativa.....	65

CAPÍTULO III.

Importancia del Municipio para los Pueblos Indígenas.....	67
11. El Municipio. Punto de Partida para el Desarrollo Indígena Mexicano.....	69
12. Descentralización y Municipio.....	75
13. La Actividad Municipal. Su fundamento e importancia.....	79

CAPÍTULO IV.

Consideraciones del Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Municipio a través del Derecho Comparado.

14. Observaciones a la Dinámica Actual de la Descentralización de Desarrollo Municipal en México, Guatemala, Brasil y Chile.....	90
15. Adecuada Atención del Gobierno Municipal a los Pueblos Indígenas....	106
16. Propuestas para el Mejor Funcionamiento de la Administración Pública Municipal frente a los Pueblos Indígenas.....	109
17. Ejercicio Pleno del Desarrollo Municipal como Resultado de los Cambios en las Atribuciones del Municipio.....	111
Conclusiones y Propuestas.....	118
Bibliografía General.....	122

INTRODUCCIÓN.

Analizar al Municipio mexicano es una tarea compleja ya que cuenta con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y éstos son la base de la sociedad mexicana desde el inicio de la colonización.

Considerar al Municipio mexicano bajo la perspectiva del desarrollo; es un compromiso que ha quedado pendiente, debe evaluarse la vulnerabilidad de los grupos sociales indígenas sobre todo, y legislar en su favor para que disfruten de las garantías que otorga nuestra Constitución Política.

Los pueblos indígenas han arribado hasta nuestros días, adaptados sabiamente a los diferentes ecosistemas que les determinó el destino histórico y el proceso colonial. La organización social de estos pueblos indígenas ha conservado los usos y costumbres, las formas y autoridades tradicionales. Un inquebrantable principio de reciprocidad entre sus individuos y una solidaridad comunitaria para reafirmar su reproducción, reafirmar su resistencia, defender su identidad, replantear sus derechos, proponer sus propias alternativas y contribuir de manera invaluable a la fecunda pluralidad cultural de México a toda prueba vigente hasta nuestros días.

En el ámbito cultural, la familia, la música, la danza, la tradición oral, el rito al culto religioso, y más recientemente, a través de sus centros ceremoniales, han sido elementos fundamentales para la expresión, conservación y preservación de la identidad de los pueblos indígenas ya que son poseedores de un amplio patrimonio cultural e histórico.

En el aspecto religioso conservan íntegras sus tradiciones en sus respectivos poblados con las principales festividades religiosas de la comunidad, así como en la organización social con el sistema de cargos políticos.

Al Municipio se le atribuye personalidad jurídica y patrimonio propio, pero por otra parte se le hace participe del orden jurídico estatal y federal sin que se le reconozcan capacidades para dirigir los designios organizativos, políticos,

sociales y culturales que favorezcan las necesidades asistenciales que requieren para el desarrollo productivo de sus comunidades.

Algunos municipios indígenas presentan asentamientos humanos dispersos y semidispersos en sus comunidades por lo que se dificulta el acceso a los servicios públicos ya que resulta muy costosa su introducción, el medio geográfico y el medio ambiente, a lo largo y ancho de este amplio territorio, han determinado las diferentes actividades productivas y la versatilidad cultural de los pueblos indígenas.

En la actualidad los pueblos indígenas siguen luchando como en los últimos cinco siglos por sus derechos autóctonos, ya que han sido víctimas de opresión, de discriminación, de despojo y de atropellos en contra de su dignidad humana, por su condición de ser indígena.

Eso nos debe convencer de que no se ha acabado su espíritu y su decisión de sobrevivir como pueblos, se les debe asegurar que disfruten de sus derechos que hasta ahora se les han negado.

Es por ello que debemos rescatar la idea de consolidar al Municipio como un auténtico poder político en el contexto de un Estado con tendencias democráticas y con un claro sentido de justicia social y política; se debe buscar con ello, el fortalecimiento de la autonomía municipal mexicana como fortaleza misma de la Federación.

Para tal efecto, es pertinente partir del concepto de Municipio e incluir sus antecedentes, así como su evolución que se ha dado sobre esta materia. Esto permitirá tener una noción sobre el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Municipio actual, mismo que cuenta con características singulares que deben tomarse en consideración para proclamar su libertad.

Naturalmente, se enfatiza el aspecto histórico tanto del Municipio como de los pueblos y comunidades indígenas, lo cual permite tener una visión general sobre el tema para apreciar su desarrollo y los avances que se han alcanzado,

con el fin de precisar la necesidad de que se logre un cambio más justo y equitativo en cuanto la regulación del mismo.

Dentro de los cambios que propongo es necesario reformar el artículo 115 constitucional para que establezcan las bases en materia indígena, con lo cual se permitirá contar con una legislación actualizada y sistematizada que redunde en beneficio de los 64 pueblos y comunidades indígenas que habitan en nuestro territorio nacional.

Capítulo I

Antecedentes de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en México.

1. Antecedentes de los pueblos indígenas.

A finales del siglo XV y principios del siglo XVI, las tierras del continente americano se encontraban pobladas por un gran número de tribus. Siglos atrás en las regiones de mesoamérica se encontraban asentadas diversas culturas entre ellas la Cultura Maya que destacó por sus grandes construcciones. Sin embargo, la civilización y cultura dominante era conocida como Mexica o Azteca, cuya capital era Tenochtitlán esta fue la ciudad más importante de toda la región. Tenochtitlán se fundó en el año 1325 el imperio de los Mexicas se extendió hasta el año 1519, colindaba hasta el norte de nuestro actual país; y al sur con las repúblicas del Salvador y Honduras, y la parte noroeste de Nicaragua y la zona noroccidental de Costa Rica. Dentro del área total de mesoamérica se encontraba el altiplano Central o Cuenca de Anáhuac.¹

El pueblo Azteca protagonizó la lucha contra los conquistadores españoles encabezados por Hernán Cortés.

La organización política de los aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista. El Uei'tlatoani era el jefe supremo, comparándosele posteriormente con un emperador. Coinciden los historiadores en afirmar que la base de su organización económica y social se encontraba en la institución del calpulli.

Al respecto los autores: Muñoz y Ruiz Massieu afirman que:

“En los aztecas existía una verdadera división de clases sociales, cosa lógica ésta, si consideramos que como pueblo guerrero necesariamente debió darse una división de dos clases: los vencedores y los vencidos. Por lo tanto la sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con

¹ Cit. Por DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Op. Cit. Pág. 227.

marcados privilegios y que eran acentuados por sus organizaciones religiosas y educativas.²

Cada Calpulli, a su vez contaba con una serie de autoridades internas como el Tlatoani o jefe político; el Teachcauh o administrador general del calpulli; los Tequitlatos o capataces; los calpizques o recaudadores de tributos; los Tlacuilos o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del Calpulli.

La compleja organización del Calpulli, así como el hecho de contar con autoridades internas ha propiciado que autores de reconocida seriedad como Don Toribio Esquivel Obregón y Don Moisés Ochoa Campos afirmen que en esta figura encontramos un verdadero Municipio natural.

La autora Teresita Rendón Huerta precisa, que:

“El Calpulli es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos”.³

Sin embargo es preciso reconocer que esta organización ha tenido influencia en el desarrollo y creación de múltiples instituciones mexicanas, como la del ejido rural en el Municipio.

José María Ots y Capdequi, afirma: “Al implantarse en las Indias el viejo régimen municipal castellano cobra pronto una vitalidad y un vigor sorprendentes. Las nuevas características del ambiente económico y social que las circunstancias impusieron en los territorios recientemente descubiertos influyeron poderosamente en la vida de esta institución. Doctrinalmente el régimen municipal que se implanta en las Indias es el mismo régimen que en las viejas ciudades castellanas regía, ya en periodo de franca decadencia. Pero estudiando el desenvolvimiento histórico de los Cabildos Coloniales no sólo a través de los preceptos jurídicos contenidos en la legislación de Indias, sino

² Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario; Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México. UNAM. México. 1979.

³ Rendón Huerta, Teresita; Derecho Municipal, 3ª edición. Ed. Porrúa. México. 2005.

acudiendo a otras fuentes documentales que ponen al descubierto la verdadera vida de esta institución, se observa pronto que los nuevos Concejos indianos jugaron en los primeros tiempos de nuestra colonización un papel tan importante como el que hubieran de desempeñar en la metrópoli de los viejos Municipios de Castilla en los tiempos de su mayor esplendor.”⁴

Las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en la nueva España.

Sin embargo cabe mencionar que otro de los aspectos que incorporó el gobierno español fue el de la reestructuración política de las autoridades tradicionales indias; para neutralizar la influencia de los Concejos de Ancianos. Por Cabildo y Ayuntamiento.

En el caso del Ayuntamiento se nota la intención de suplantar la función jurisdiccional de los Concejos de Ancianos, ya que no fueron sino consejos, pero, a la usanza española, que actuaban como juntas deliberadoras en la administración de justicia y dirigiendo los asuntos de la colectividad.⁵

Se conocen dos tipos de Municipios los insulares y los continentales, los Municipios insulares están vigentes de 1492 a 1519; y, los continentales a partir de la fundación de Veracruz en 1519.

Los Municipios insulares obedecieron a decisiones urgentes de aquellos primeros descubridores de las islas caribeñas. Santo Domingo y Cuba que aparecen como los principales territorios insulares, en ellos se fundaron múltiples villas y ciudades principales de donde partían constantemente las excursiones de descubrimiento y conquista.

Diego Velázquez Gobernador de Cuba, quien había llegado como adelantado en 1509, se interesó por el descubrimiento de nuevos territorios que le proporcionaran riquezas.

⁴ Ots y Capdequi, José María; Historia del Derecho Español en América y el Derecho Indiano, Fondo de Cultura Económica. México. 1965.

⁵ ALTAMIRA, Citado por Durand Alcántara Carlos Humberto. pág. 265.

La primera expedición que tocó tierras mexicanas le fue encargada a Francisco Hernández de Córdoba en febrero de 1517. Llegó a Campeche y Champotón, donde fueron atacados por los indígenas.

La segunda expedición que partió de la isla de Cuba, salió al mando de Juan de Grijalva en mayo de 1518; llegó a la isla de Cozumel, costó la península de Yucatán hasta llegar a Campeche y a la Laguna de Términos. En Tabasco impuso su nombre (Grijalva) al río Usumacinta. Prosiguiendo la exploración de la costa llegó a San Juan de Ulúa y al río Papaloapan; después de recorrer parte de río Pánuco regresó a Cuba.

El Gobernador Diego Velázquez le confió la dirección de la tercera expedición a Hernán Cortés en enero de 1519 para explorar las tierras que estaban al occidente, las expediciones eran costeadas por particulares; Cortés se financiaba el suministro de provisiones de los barcos, municiones y pacotilla para el trueque, con ayuda de banqueros y comerciantes a cambio de compartir las presas y el botín obtenidos; también tenía que reclutar a los miembros de la expedición. En el ejército español venían Antón de Alaminos, Cristóbal de Olid, Gonzalo Sandoval, Francisco de Montejo, Pedro de Alvarado, Alonso de Ávila y Bernal Díaz del Castillo.

La expedición de Cortés fue subsidiada por el Gobernador Velázquez y él invirtió toda su fortuna que no era mucha en ella.

La Corona se limitaba a autorizar directa o indirectamente la expedición, las condiciones se establecían en un documento llamado capitulación, Cortés no contó con la debida capitulación por lo que Velázquez, le entregó un pliego de instrucciones con la obligación de cumplirlas durante el viaje, entre otras cosas no se permitía la blasfemia, la fornicación y el juego de dados y naipes; le autorizaba sondear puertos y mares; decir a los naturales que iban por mandato del rey a visitarles y que vinieran a su obediencia; informarse sobre las cruces adoradas por los indios de Cozumel; catequizarlos en la verdadera fe; inquirir sobre la existencia de españoles en Yucatán; darle a los indios buen trato y no tomarles bienes y mujeres; guardar lo que se había rescatado en arcas de tres llaves; hacer relación de la tierra y sus particularidades.

Cuando Cortés estaba listo para partir, Diego Velázquez le revoca el nombramiento y lo manda aprehender, por lo que Cortés apresura su salida y así parte el 10 de febrero de 1519.

Cortés no había sido facultado por Diego Velázquez, para establecer una población permanente ni para realizar conquistas y como le había desobedecido, sabía que regresar a Cuba, era la muerte o la prisión. Cortés tenía formación jurídica, ya que estudió en la Universidad de Salamanca durante dos años Derecho y según señala Ochoa Campos⁶ había sido alcalde mayor en Cuba.

2. Antecedentes del Municipio.

El Municipio estaba en su apogeo, en la mente de los expedicionarios por ser el medio más eficaz para conquistar y ocupar las nuevas tierras; fundando nuevos centros de población.

Para lograr así sus aspiraciones, los expedicionarios utilizan la institución mas respetable de su época, el Municipio, sabedores que era la fuente del poder que podía facultarlos para llevar a cabo su empresa y además el medio idóneo para independizarse de Diego Velázquez.

El primer Municipio en México, se fundo el 22 de abril de 1519 para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación.

Los historiadores no concuerdan con las fechas en sus relatos sobre la trascendente fundación del primer Municipio de México, conocido como la Villa Rica de la Vera Cruz. Unos dicen que se fundó en abril de 1519, y otros señalan que fue en mayo del mismo año, en lo que si están de acuerdo es en que era viernes santo.

⁶ OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal. Ed. Porrúa. México 1985 pág. 94.

Bernal Díaz del Castillo nos relata que: Ordenamos hacer y fundar y poblar una villa que se nombró Villa Rica de la Vera Cruz, se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca.⁷

La fecha de la primera Carta de Relación constitutiva de la instalación de este primer Municipio, es la de 10 de julio de 1519.

Antonio de Solís en su libro La Conquista de México, nos narra que quedó integrado el primer Ayuntamiento.

Salieron por Alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval y por Alguacil Mayor y Procurador General Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico.

Nombróse también el escribano de Ayuntamiento con otros ministros inferiores; y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del Rey, tomaron posesión con solemnidad que se acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz; cuyo título se conservó después en la parte donde quedó situada, llamándose Villa Rica en memoria del oro que se vio en aquella tierra y de la Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la cruz.⁸

Ante este Ayuntamiento, Hernán Cortés renuncia al gobierno del ejército que poseía, según Solís, sin otro título que un nombramiento de Diego Velázquez, que fue con poca intermisión escrito y revocado.

El Ayuntamiento en quien reside hoy la representación de nuestro Rey, puede en su real nombre proveer el gobierno de sus armas.⁹

El Ayuntamiento aceptó la renuncia de Cortés y le nombro Capitán del Ejército y Justicia Mayor, transformándose la calidad del ejército, ya que ahora no tiene

⁷ DÍAZ del CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Ed. Porrúa. Colección Sepan Cuentos. México. 1986. pág. 72

⁸ DE SOLÍS, Antonio. Historia de la Conquista de México. Ed. Cosmos, México, 1977, pág. 85.

⁹ Ídem, pág. 85.

soldados de una expedición, sino que forman la milicia comunal y su obligación principal es de defender la autonomía municipal, inclusive en contra del Gobernador de Cuba.

Antonio de Solís nos narra cómo notifican de su nuevo cargo a Hernán Cortés:

Hecha esta diligencia, partieron los alcaldes y regidores llevando tras sí la mayor parte de aquellos soldados, ya que representaban el pueblo, a la barraca de Hernán Cortés y le dijeron, o notificaron, que la Villa Rica de la Vera Cruz, en nombre del Rey Don Carlos y con sabiduría y aprobación de sus vecinos, en concejo abierto, le había elegido y nombrado por Gobernador del Ejército de la Nueva España; y en caso necesario le requería y ordenaba que se encargase de esta ocupación, por ser así conveniente al bien público de la Villa y al mayor servicio de su majestad.¹⁰

Así Cortés resulta Capitán General de las Milicias comunales de Vera Cruz y empieza la gran empresa de organizar el ejército y celebrar alianzas para conquistar el Imperio Azteca; fue tan importante aquella organización que se fundó el primer Ayuntamiento por razones políticas y militares; al no existir población española con anterioridad se simuló el caserío del pueblo en medio de enramadas, creándose así un Municipio para satisfacer los requisitos legales de la conquista.

Cabe mencionar que el escritor e historiador mexicano José Luís Martínez, en la biografía del conquistador Cortés, detalla con amplitud la base legal de la creación de la Villa Rica de la Veracruz, afirmando que se apoyó ésta en el contenido de las siete partidas, que vinculan directamente al Rey con los ciudadanos, sin otra autoridad intermedia, en aquellas cosas en que exista interés superior que beneficie a la corona.

Cualquiera que haya sido la motivación, quedará en la historia universal el pasaje de la fundación del Primer Municipio de la América Continental y Primer Municipio de México.

¹⁰ Ídem, pág. 86.

Se tiene noticia de que posteriormente, el 15 de agosto de 1520, Cortés funda otro municipio en la población de Tepeaca, ahora Estado de Puebla, denominándolo Villa de Segura de la Frontera, nombrando alcaldes y regidores.¹¹

Con la fundación de Veracruz, la expedición se transformó en un Municipio Español, gobernado democráticamente por su ayuntamiento; Cortés dejó de ser un capitán expedicionario, un rebelde perseguido; para convertirse en capitán y justicia mayor de su municipio, en un vecino del municipio de Veracruz.

Toribio Esquivel Obregón señala:

Para Cortés la empresa de conquista y colonización de las tierras que se extendían ante él no eran sólo obra de audacia y esfuerzo militar, sino ante todo de orden y composición legal.¹²

Después de más de dos años de cruentas luchas, los ejércitos de Hernán Cortés toman la capital del Imperio Mexica; la Gran Tenochtitlán cae el 13 de agosto de 1521. Este mismo año Cortés instaló un ayuntamiento en Coyoacán, Ochoa Campos señala:

“No sabiéndose la fecha exacta que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros del cabildo, que sólo se conservarán a partir del 8 de marzo de 1524, en que el propio ayuntamiento fungía ya en la Ciudad de México”.¹³

De 1522 en adelante se realizaron diversas expediciones para extenderse hacia los nuevos dominios y se crearon en ellos ayuntamientos para gobernarlos. En ese mismo año se fundaron la Villa de Medellín, hasta entonces sólo en papel, así como la Villa del Espíritu Santo (Coatzacoalcos). Más tarde se hizo contacto con Zinzicha, rey de Tzintzunzan en Michoacán; se entró en relación también con la huasteca, y luego se hicieron expediciones a Yucatán y

¹¹ MELGAREJO VIVANCO, José Luís. Raíces del Municipio Mexicano. Universidad Mexicana. México. 1998. Pág. 115.

¹² ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. Apuntes de la Historia del Derecho Mexicano. Ed. Publicidad y Ediciones, México, 1984, 2ª edición, pág. 325.

¹³ OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio. Su evolución institucional. Colección Cultura Municipal. Banobras. México. 1981. pág. 98.

Guatemala; fundándose, cuando lo permitían las expediciones, las correspondientes ciudades y municipios en dichos territorios.

Los primeros municipios coloniales que se fundaron se atuvieron a las prescripciones generales del derecho español, en virtud de que Cortés había emprendido la conquista sin las capitulaciones que hasta entonces se estilaban, las cuales eran una especie de licencia que la Corona otorgaba para tales empresas.

Las capitulaciones fueron verdaderos convenios que se celebraban con el rey o sus representantes: virreyes o gobernadores. Mediante su clausulado se regulaban los derechos y obligaciones, así como las prerrogativas que se derivarían de las tareas de poblamiento. Tres categorías básicas se contemplaron: los descubridores, los conquistadores y los adelantados. Estos últimos seguramente jugaron el papel central en aquellas tareas, dado que no siempre resultaba fácil poblar nuevas tierras. Frecuentemente en materia municipal, las capitulaciones otorgaban prerrogativas de regidurías perpetuas para adelantados y fundadores de villas y ciudades principales.

Después que fue confirmado Cortés como capitán general y gobernador, por la real cédula emitida en Valladolid el 15 de octubre de 1522, recibió a poco instrucciones del emperador Carlos V. Dichas cédulas del 23 de julio de 1523, se refieren a la denominación de la tierra, sus provincias y lugares, a la fundación de ciudades, señalamiento de sus propios, repartimiento de tierras a sus vecinos, así como a diversas medidas humanitarias a favor de los indios.

Hernán Cortés, a su vez, dictó las primeras ordenanzas que fueron la base de las ciudades y Municipios. Me refiero a las Ordenanzas de 1524 y 1525 para regular distintos aspectos de la actividad colonizadora: en la primera ordenanza referida se normó el servicio militar, plantaciones, adoctrinamiento, repartimiento y residencia obligatoria de los españoles.

En la segunda se dispuso que cada villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrados por el mismo Cortés, su lugarteniente, o la persona designada al

efecto por el rey; los nombramientos habían de hacerse el 1º de enero de cada año, previo juramento de fidelidad a Dios y a su majestad de los designados. Se conocen también como “Plan Municipal”.

En estas ordenanzas, Cortés organiza la vida política administrativa del Municipio, trata de fortalecer los vínculos de vecindad obligando a los vecinos del Municipio, a establecerse en forma permanente, pues como es bien sabido los españoles que llegaban lo que querían era enriquecerse y regresar pronto a su tierra.

Dichos documentos establecen diversas obligaciones a los vecinos, entre las que destacan: En el aspecto militar, todos debían prestar el servicio militar, guardar armas, mismas que debían de tener por el número de indios del repartimiento y se debía pasar revista cada cuatro meses.

En cuanto a lo religioso, se les obligaba a difundir entre los indios la religión católica, siendo para esto enviados a monasterios y alimentados a costa del encomendero. Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos habían de acudir a misa mayor en la iglesia municipal desde que comenzara el evangelio, hasta la bendición; mientras durara la misa no debía haber tienda abierta.

Hablaban también de agricultura, todos los vecinos debían sembrar vid; por cada cien indios del repartimiento, serían sembrados mil sarmientos y se tendrían otras plantas de Castilla, debían de plantarlas en los pueblos de indios que se les hubiere asignado.

Siguiendo con la residencia, debían de obligarse a vivir en el país por ocho años, so pena de perder lo adquirido y ganado en la Nueva España, no se les podían quitar los indios repartidos, en el repartimiento habla de tenerse por juro de heredad para ellos y sus sucesores. Los vecinos que fueran casados en España, mandarían por sus mujeres y los que no fueran casados, debían casarse dentro de año y medio de publicadas las ordenanzas, debiendo establecer en este mismo término casa poblada en su vecindad.

Señalaban diversas disposiciones en el aspecto comercial, tal como la prohibición a los rescatadores de comprar las mercancías que vinieran a la villa,

sino después de treinta días de haber llegado aquéllas. Desde el primero de enero todos los domingos y fiestas de guardar, se pregonaba en la villa el remate de la carnicería, hasta el día de carnestolendas en las que al ponerse el sol, se fincaba en el que hubiere ofrecido dar la carne más barata.

Se disponía de un rastro, puntualizando que se prohibía matar animales en ningún otro lugar que no fuese el destinado a tal efecto, el cual había de estar fuera de la población y situado de modo que no perjudicara la salud de los vecinos.

Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir al cabildo con voz y voto.

Cortés, aún antes de recibir el nombramiento de Gobernador y Capitán General en 1523, había centralizado el poder en su persona y territorialmente en la ciudad de México, a pesar de que esta ciudad fue declarada residencia del virrey, gobierno y audiencia el 25 de junio de 1530.

En el cabildo colonial encontramos: alcaldes, regidores, diputados, síndicos personeros y otros oficios perpetuos o transitorios.

Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu contemplan los siguientes cargos del Cabildo Colonial: dos Alcaldes ordinarios, un número variable de regidores según la importancia del Municipio, el Alférez Real, el Alguacil Mayor, el Depositario General, el Contador Mayor de Menores, un Procurador, un Procurador de Pobres, el Obrero Mayor, el Juez de Cargos, los Diputados de Fiestas, el Juez de Coliseo, el Fiel Ejecutor, el Diputado de Alhóndiga, y otros puestos menores.¹⁴

Esta estructura correspondía a ciudades de importancia, y refleja la amplia nómina de empleados locales.

¹⁴ Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídicos del Municipio en México. UNAM. México. 1979. págs. 33 a 39.

Las facultades y atribuciones del ayuntamiento colonial eran variadas. En el campo legislativo le competía la redacción de sus propias ordenanzas municipales, en el orden judicial conocían los cabildos en pleno de apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios, siempre y cuando por cuestiones de materia y cuantía no fuera competencia de la Real Audiencia.

En los Municipios coloniales recién creados destacaban principalmente las actividades administrativas referentes a los asuntos de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social entre otras; muchas de estas atribuciones se vieron reducidas en la medida en que fueron surgiendo los órganos superiores del Estado Colonial.

Los oficios concejiles se desempeñaban por un año, pero ocasionalmente encontramos cargos de dos años, desde luego descontando los oficios de regidurías perpetuas.

En la Colonia se practicaba también “la venta de oficios” de alcaldes o de regidores éstos se otorgaban al mejor postor, se hacían subastas bajo reglas estrictas y con condiciones de aptitud e idoneidad frecuentemente severas, lo cierto fue que esa práctica degeneró en vicios y deshonestidades sin paralelo en la historia.

En el caso de oficios renovables y de acuerdo con su duración (de uno o dos años), existía impedimento de que las mismas personas los ocuparan en el periodo inmediato, concediéndose tal disposición como “Ley del Huevo”, precedente interesante de la no reelección relativa de los miembros de los ayuntamientos.

Por otra parte, las reglamentaciones coloniales fijaban para muchos cargos y oficios concejiles caución para su desempeño. De igual forma el Juicio de Residencia operaba como un proceso de responsabilidad para funcionarios, incluidos los municipales; por virtud de este procedimiento se llegaron a aplicar drásticas sanciones a munícipes y empleados que no cumplían fielmente con sus cargos.

La importante función económica que jugó el municipio colonial, en relación a la regulación de los abastos depositados en los Pósitos y las Alhóndigas como instituciones, estuvieron bajo el control municipal para equilibrar los precios de los productos agrícolas de primera necesidad.

Los pósitos representaban fondos pecuniarios, estaban administrados por autoridades municipales y eran destinados a prevenir eventualidades calamitosas, con estos fondos se comerciaban semillas; maíz, trigo, fríjol, cebada; en las épocas de abundancia y las ganancias se agregaban al pósito, que se hacía efectivo en caso de necesidad pública.

Las Alhóndigas de tanta tradición municipal, se remontan a la época de la dominación árabe en la península española, éstas operaban como almacenes de depósito de granos y semillas. En las alhóndigas se regulaba el precio de aquellos productos. El fiel ejecutor o almotacén llevaba cuenta minuciosa de las operaciones y sancionaba a quienes alteraban precios o incumplían contratos o convenios.

Las alhóndigas, son precedente importante de las facultades del Estado en la Planeación económica y en la regulación de precios y control de mercados.

Es preciso advertir a estas alturas que el tratamiento jurídico que se le dio al cabildo español fue diferente del que recibió el cabildo indígena; esta diferencia produjo efectos discriminatorios; llegándose a hablar de “repúblicas de españoles” y de “repúblicas de indios”.

Concluidos los años de lucha de la Conquista española, se trató de incorporar con rapidez a los indígenas a la doctrina cristiana y a las formas de vida social y política de los conquistadores. A ello se debió la creación de cabildos en los poblados de indios bajo el modelo municipal español, procurando que fueran los antiguos caciques y principales de donde se eligiera anualmente a los alcaldes, regidores y alguaciles, denominando a estos cabildos como repúblicas de indios que operaban bajo principios de sus usos y costumbres, contando con las cajas de comunidad en que se guardaba el dinero de la colectividad para hacer frente de forma consensuada a los gastos del cabildo.

Sin embargo, las intenciones piadosas en torno a los indígenas se vieron rebasadas por la ambición y crueldad de los conquistadores, inicialmente en las encomiendas y posteriormente en abierta explotación en el trabajo agrícola o minero, que propició un largo proceso destructivo de los pueblos indios.

Las repúblicas de indios subsistieron prácticamente hasta los inicios de la República independiente.

En los cabildos de indígenas se inició la “reconstrucción” del gobierno autóctono; de este modo, en sus principios fueron gobernados como en los tiempos prehispánicos por caciques y los señores principales, aunque el término “cacique” lo tomaron los españoles del lenguaje nativo de la Hispaniola, y calificaba a un jefe tribal, “Al instituirse la república de indios se dio este empleo, en la mayoría de los casos, a los antiguos tecuhtlis, si bien la regla tuvo sus excepciones, como México-Tenochtitlán donde el puesto fue conferido a Cihuacóatl.

Después de la Conquista, la población indígena se dividió en reducidos o mansos y bárbaros o infieles; en esa condición, tuvieron que cubrir tributos y representaron la mano de obra principal para la economía del centro y sur del país. En el siglo XVIII era común que los indígenas abandonaran sus comunidades y desempeñaran diversas actividades en las ciudades y en el campo, pero siempre en condiciones de explotación.

En los pueblos indígenas siempre se les mantenía marginados de toda relación social, expuestos a todo tipo de calamidades y abusos por parte de quienes se sentían con derecho a someterlos y humillarlos.

La Constitución de Cádiz estableció la integración de los municipios criollos, sin embargo no sería hasta las primeras décadas del siglo XIX cuando los pueblos indígenas habrían de enfrentar profundos procesos de descomposición y recomposición interna, provocados por la creación de ayuntamientos y por las nuevas formas de elegir a sus autoridades. Esas nuevas identidades de

organización social dieron base a las estructuras sociales y políticas de las poblaciones y municipios indígenas que actualmente existen.¹⁵

3. La Constitución de Cádiz.

En la Península Ibérica surgió un importante movimiento liberal a partir de 1808, que propugnaba por reformas legales de fondo a fin de regular el, hasta entonces, poder arbitrario de los soberanos, ello se convocó a sesiones extraordinarias de las Cortes Generales, de donde surgió la “Constitución de la Monarquía Española”, promulgada el 19 de marzo de 1812, mejor conocida como Constitución de Cádiz, por el puerto en que sesionaron las Cortes.

La Constitución Gaditana reguló con amplitud los asuntos municipales, según aparece en sus artículos del 309 al 323, correspondientes al Título VI, Capítulo I, “De los Ayuntamientos”. A efecto de comprender dichas disposiciones transcribo los artículos más importantes:

“Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Artículo 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos; si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

¹⁵ LIRA, Andrés y Luís Mora; Historia General de México; Capítulo: El siglo de la integración; Ediciones de El Colegio de México, págs..334 y 347. México, 2000.

Artículo 316.- El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Artículo 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero.- La policía de salubridad y comodidad.

Segundo.- Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y la conservación del orden público.

Tercero.- La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que se nombran.

Cuarto.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.

Artículo 323.- Los ayuntamientos desempeñaran todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Artículo 324.- El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

Refiriéndose a la Constitución de Cádiz, el Maestro Ochoa Campos, afirma:

“Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis, reinstauró:

- 1.- El sistema de elección popular de ayuntamientos.
- 2.- La no reelección de los funcionarios municipales.
- 3.- Su revocación cada año.

Introdujo innovaciones fundamentales:

1.- La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, “abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado”.

2.- La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

Pero a la vez, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

1.- Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los Jefes Políticos.

2.- Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda”.¹⁶

La Constitución de Cádiz estuvo vigente en dos periodos, el primero de 1812-1814 y el segundo de 1820- 1824 en los cuales se empezaron a realizar algunas prácticas propias del liberalismo. Al efecto el texto gaditano resalta el significado de ciudadanía, participación ciudadana e igualdad jurídica entre los habitantes del Imperio.

Por otra parte, esta Constitución previó la unión de las repúblicas de indios con antiguos ayuntamientos criollos, desencadenando en los pueblos indígenas una serie de situaciones conflictivas por la desaparición legal de sus autoridades locales y propiciándose, en consecuencia, la aparición de numerosos ayuntamientos constitucionales en beneficio de criollos y mestizos. Este orden liberal impulsado por la Constitución de Cádiz dejó una huella indeleble en los legisladores estatales durante la primera República Federal.

La Constitución de Cádiz aunque tuvo muy poca vigencia en nuestro país nos muestra como se reguló jurídicamente al Municipio Mexicano, también

¹⁶ OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa. México. 1985. pág. 226.

observamos que en los jefes políticos se centralizaba el poder y la autoridad que tenían los ayuntamientos haciéndoles perder su autonomía.

Los Jefes Políticos presidían el gobierno de los municipios y sometían a su voluntad a los ayuntamientos, en su carácter de autoridad superior, cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisaban la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno dentro del Municipio, eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, asimismo calificaban las elecciones de los ayuntamientos.

Estos jefes políticos que adoptó nuestra legislación controlaron el gobierno local durante todo el siglo XIX.

4. La Constitución Federal de 1824.

La primera Constitución Federal del país se promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 no se refirió de manera directa al municipio, disponiendo en su artículo 161 fracción I, que señala en el:

“Artículo 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva”.

A partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. El modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz. Durante 1824-1835 se fueron gestando las bases del federalismo mexicano. En materia municipal cada entidad federativa con el afán de darle orden y unidad a las múltiples células de poder siguió la tendencia liberal de Cádiz. En la mayoría de los Estados se disminuyeron los ayuntamientos y se crearon autoridades intermedias entre el gobernador y los cabildos en calidad de jefes políticos o perfectos, quienes tenían un papel “tutelar” de la administración municipal. Se empezaron a dictar lineamientos que centralizaron las funciones de los ayuntamientos y los hicieron altamente dependientes de los poderes estatales.

Como consecuencia de los vaivenes políticos de aquellos primeros años de la independencia del país, las fuerzas conservadoras o liberales se imponían, y de acuerdo con sus tendencias e intereses ideológicos, se implantaba el federalismo o el centralismo.

Sin embargo, al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto al Estado Federal y a la Constitución de 1824, creando a su vez, las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836.

La sexta de esas leyes, el 29 de diciembre de aquel año, se destinó a regular la “División del Territorio de la República Interior de los Pueblos”.

Los Estados se transformaron en Departamentos, los que se subdividieron en Distritos y éstos en partidos y municipalidades.

Por lo anterior, transcribiré algunos de los artículos de esa Sexta Ley, por ser de los más importantes, ya que regularon cuestiones relacionadas con el Municipio.

“Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de policía, en número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos, de dos.

Artículo 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;

II.- Vecino del mismo pueblo;

III.- Mayor de veinticinco años;

IV.-Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos”.

Es importante resaltar que el artículo 7, fracción VIII, de esta Sexta Ley, tenemos un antecedente de la suspensión de ayuntamientos, facultad que se atribuyó en dicho ordenamiento a los gobernadores departamentales.

Ochoa Campos nos señala: fue esta Sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.¹⁷

5. La Constitución de 1857

En cuanto a la constitución de 1857, no pudo vencer el viejo escrúpulo federalista, que dispensando un excesivo respecto al ámbito de acción de los estados abandonó toda formación sobre el municipio a las entidades locales; en este sentido, el artículo 40 señaló que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Federal “compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, y en el artículo 41 se refirió a las Constituciones “particulares de Estados, las que en ningún caso podrán

¹⁷ Ídem. Pág. 236.

contravenir a las estipulaciones del pacto federal”. Con ello se repitió el fenómeno acaecido en 1824, volvieron a ocuparse de la cuestión las Constituciones locales, dividiéndose los estados en distritos, como en Oaxaca; en cantones, como en Veracruz; o en partidos, como en Aguascalientes; circunscripciones todas éstas que usualmente se fraccionaron en municipalidades.

Sin embargo, en general la Constitución de 1857 fue de corte clásico, en la asamblea constituyente se manifestaron diversas e importantes opiniones sobre las cuestiones sociales, que después se recogerían y le imprimirían un sello muy singular a la Constitución actual.

Durante la vigencia de la Constitución antes mencionada, las Constituciones particulares de los Estados, no tuvieron grandes innovaciones. Sin embargo, hubo dos textos constitucionales locales que representaron una excepción, porque elevaron al Municipio a la jerarquía de un cuarto poder; la Constitución del Estado de Tlaxcala, del 5 de mayo de 1868, que expresó en su artículo 17: “El ejercicio del Supremo Poder del Estado se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, sino investido de facultades extraordinarias”. La Constitución de Hidalgo, del 21 de mayo de 1870, dispuso en su artículo 26: “El gobierno del Estado para su ejercicio se divide en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Municipal y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo”.

El triunfo de los liberales y la revolución de reforma, pase a su generosidad como movimiento social, no lograron diseñar un proyecto apropiado para el municipio más aún, un par de medidas afectaron también al municipio, principalmente en su Hacienda, la desamortización de bienes y la eliminación de las alcabalas.

La desamortización promovida por la ley Lerdo, del 15 de junio de 1856, si bien fue útil para que circularan los bienes de “manos muertas” que estaban en de la Iglesia afectó negativamente a los Municipios y a las comunidades

indígenas, que se vieron alterados en su organización y obligados a vender bienes que formaban parte de su acervo. En lo que se refiere al municipio, el artículo 3º. Del referido ordenamiento dispuso que los ayuntamientos sólo podían tener o administrar los bienes necesarios para el servicio u objeto de la institución.

6. La Constitución de 1917.

El Municipio mexicano experimento una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal. Carranza junto con otros caudillos revolucionarios que proponían diversos postulados en cuestión de justicia social y que pugnaban por una nueva organización política de la nación, buscaban solucionar los problemas municipales.

El municipio como base del gobierno libre, tenía la necesidad de libertad, esta fue una de las aspiraciones que el pueblo tenía ya que estaba cansado de tanta injusticia y desigualdad, el campesino explotado en las haciendas, los mineros y obreros sin derechos ni garantías laborales reprimidos por el régimen de Don Porfirio Díaz. En iguales circunstancias estaban los municipios sometidos arbitrariamente a los gobernadores y jefes políticos.

Con el triunfo de la revolución se organizó el poder constituyente para plasmar las garantías individuales que el pueblo necesitaba para reivindicar a los sectores de la población como nación; en la Constitución de 1917, se plasmaron los siguientes artículos: 27 lo haría en materia agraria; el 123 contempla las cuestiones laborales, y el 115 contempla las facultades y garantías públicas del Municipio.

El artículo 115 está ubicado en el Título Quinto, de la Constitución y se denomina: De los Estados de la Federación y del Distrito Federal, regulaba la organización de los Estados de la Federación y postula al Municipio libre como base de división territorial de la organización política y administrativa de los

estados. Además regulaba algunos aspectos del poder ejecutivo y del poder legislativo de los estados como son, el término para gobernador que no podrá exceder de seis años, que deberá ser electo directamente y que no podrá ser reelecto en forma absoluta, el número mínimo de diputados que cada Estado debía tener, establece la no reelección pero sólo en forma relativa, ya que solo la prohíbe para el período inmediato, disponía que deberá haber diputados de representación proporcional; esta artículo ha sido reformado once veces y actualmente regula exclusivamente aspectos municipales.

7. Reformas a la Constitución de 1917.

Primera Reforma: La primera reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el (20 de agosto de 1928).

Se hizo para regular el mínimo de diputados que debía tener cada Estado, ya que el número de representantes en las legislaturas de los Estados, debía ser proporcional al de habitantes de cada uno; adicionándose al antepenúltimo párrafo del citado artículo, en los siguientes términos: Pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a los cuatrocientos mil habitantes, y once en los Estados cuya población sea superior a la última cifra.¹⁸

En consecuencia, transcribiré el texto original del artículo 115 Constitucional y sus respectivas reformas:

Texto Original:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

¹⁸ Los Derechos del pueblo mexicano a través de sus Constituciones, tomo VIII, pág. 371.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de sus habitantes de cada uno; pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.*

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

*Éste párrafo fue sustituido por el siguiente texto:

El número de representantes, en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados, cuya población no llegue a los cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Segunda Reforma:

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el (29 de abril de 1933), establece la prohibición de reelección para gobernadores en las entidades federativas, prohíbe la reelección para el período inmediato a los diputados locales y a los miembros de los Ayuntamientos, adicionándosele un párrafo a la fracción primera del artículo 115 y reestructurándose el párrafo III en los

siguientes términos: A la fracción I se le adicionó lo siguiente: “Los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato”.¹⁹

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de ese cargo, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios que tengan carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato como suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

A la fracción III lo siguiente: “La elección de los gobernadores de los Estados de la legislatura local será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas”.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aún en el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados de despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tengan distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los últimos dos años del período.

Fue en la parte final del artículo 115 donde se adicionó la prohibición de no reelección a los diputados locales en los siguientes términos:

¹⁹ Ídem, pág. 385.

Los diputados a la legislatura de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

En consecuencia esta reforma tuvo como objeto establecer el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

Es importante destacar la no reelección ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador electo popularmente no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo en el periodo inmediato siguiente, pero, si para los subsecuentes.

Tercera Reforma:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, se hizo para modificar la parte final del párrafo segundo de la fracción tercera que disponía que los gobernadores no podrían durar en su cargo más de cuatro años, quedando de la siguiente manera: “Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años”.

Cuarta Reforma:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, consagró el derecho de sufragio a las mujeres al incluir a la fracción primera el siguiente párrafo: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.²⁰

Por virtud de esta reforma se otorgó el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

²⁰ Ídem, pág. 402.

En esta reforma se lleva a cabo uno de los derechos fundamentales con los que cuenta la mujer actual, ya que por muchos años no se le dio importancia al desarrollo de la mujer en el ámbito jurídico-legislativo ya que no podía contender por un cargo de elección popular con los varones.

Quinta Reforma:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, en el que se suprimió el párrafo que hemos transcrito en el apartado anterior y el que había sido reformado en 1947 y esto con motivo de que en esa misma fecha se reformó el artículo 34 para otorgarles plena ciudadanía a las mujeres para participar en todos los procesos políticos nacionales.

Sexta Reforma:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976; adicionó las fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el Municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el artículo 27 constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano quedando de la siguiente manera:

Fracción cuarta: “Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia”.

Fracción quinta: “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus respectivas competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.

Séptima Reforma:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, adicionó el artículo 115, aumentando un párrafo a la fracción tercera para introducir el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes, esto con el objeto de fortalecer nuestro sistema demográfico dándole participación a las minorías, a continuación transcribo el párrafo respectivo:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de mayoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil habitantes.²¹

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Octava Reforma:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, esta reforma reestructuró totalmente el artículo 115, convirtiendo sus cinco fracciones en diez.

En estas reformas se precisan las atribuciones que tiene el Municipio, y se regulan las relaciones entre las autoridades del Estado con las del Municipio.

En esta reforma encontramos una serie de críticas y especialmente la exposición de motivos que hace el presidente De la Madrid a la iniciativa del

²¹ Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1976.

proyecto de reformas presentada ante la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 1982.

Al respecto el presidente De la Madrid señala la importancia que ha tenido el Municipio en el proceso histórico del país al manifestar que encontramos al Municipio ya delineado en los Calpullis de los Aztecas, en las culturas tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya, y hasta la importancia que adquirió en el Constituyente de Querétaro.

En consecuencia, De la Madrid, planteó al pueblo la necesidad de fortalecer al Municipio, con las demandas populares mediante el proceso de consulta popular realizada en diversos Municipios recogidas durante su campaña a lo largo del territorio nacional, ya que era necesario llevar a cabo el proceso de fortalecimiento municipal.

Para entender más sobre esta reforma era necesario precisar que al incentivar el fortalecimiento municipal, se coadyuvaría a su desarrollo económico, y disminuir la migración que había venido experimentando la población de algunos Municipios.

Además la iniciativa precisa los servicios públicos en los que los municipios deben tener incumbencia; y señala que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

También en dicha iniciativa observamos que en materia económica era necesaria una reestructuración, también se consideró como una acción impostergable la correcta redistribución de competencias en materia fiscal. Se atribuyen a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como otras contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Otro fundamento de la reforma municipal, es el relacionado con el desarrollo urbano, con base a las nuevas necesidades sociales, se propone facultar a los

Municipios para intervenir en la zonificación y en la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso de suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en la necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para las construcciones y para la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

Si bien es cierto lo anterior, también cabe insistir que se le suprimió al Municipio la facultad de expedir leyes, situación que no le afecta ya que expedirá leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, aunque se le llamen reglamentos, además se sigue considerando al Municipio como un órgano meramente administrativo.

Por otro lado, debe resaltarse un renglón de la iniciativa, contenida en la fracción novena sobre la regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, se sugirió a fin de que los trabajadores cuenten con la protección legal consagrada en el artículo 123 de Nuestra Constitución Federal; se regulen las relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores.

De manera visionaria, el proceso centralizador redujo a su mínima expresión al Municipio, haciéndolo depender de los organismos federales y estatales, quienes realizaban la mayoría de las obras municipales; esa dependencia impidió el desarrollo en materia política, financiera y administrativa, que debió tener el Municipio por lo que las decisiones más importantes se tomaban y se instrumentaban en otras partes rayando en el extremo de que las autoridades municipales no se enteraban de los programas y obras, hasta que éstas se realizaban materialmente en su territorio.

Es por ello que carecía de capacidad el Municipio para organizar y formular sus propios proyectos.

Al respecto, Salvador Rocha Díaz señala: El Municipio Mexicano no contaba con recursos para su existencia, siendo inoperante jurídica y políticamente para instrumentar la democratización integral y la descentralización de la vida nacional.²²

El Dr. Carpizo señala: Las dos grandes omisiones, que a pesar suyo nuestro Constituyente de 1917 dejó respecto al Municipio, son la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio.²³

En el plan de campaña del candidato del PRI a la Presidencia de la República, hizo un diagnóstico del país de donde resultaron los ocho puntos esenciales del programa político,

Entre ellos se encontraba la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, resultando ser el Municipio instancia fundamental para realizar y alcanzar esos fines, ya que constituye el núcleo esencial de la sociedad.

Miguel de la Madrid da su opinión sobre esta reforma: Hoy, “la excesiva centralización es un fenómeno negativo, que es preciso atacar con energía... la centralización y sus efectos negativos se reproducen en todos los aspectos de la vida política, económica y social incluyendo las formas del pensamiento y de la cultura”.²⁴

El Municipio estaba limitado para apoyar la tesis de descentralización integral. De la Madrid reconocía: Hay que confesar que si alguna de las instituciones revolucionarias se nos ha quedado rezagada en nuestra organización política es la institución municipal... nuestro Municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana.²⁵

Después de la exposición de motivos que hace el Presidente De la Madrid a la iniciativa del proyecto de reformas, encontramos que: El Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como

²² ROCHA DÍAZ, Salvador. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa. México. 1983. pág. 274.

²³ CARPIZO, Jorge. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa. 1983. pág.274.

²⁴ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Citado por Serna Elizondo, Enrique, op. Cit., pág. 376.

²⁵ Ídem.

primer nivel de gobierno, de manera que supere el centralismo que se había venido dando a este respecto.

En algunas constituciones locales, no conformes con las facultades de intervención que se otorgan a los poderes locales en los Municipios, establecen la institución de la desaparición de poderes municipales, arma política que arbitrariamente pueden esgrimir estos poderes locales cuando un determinado cabildo municipal no sea de su agrado. A esto se agrega que el gobernador, en principio, es líder político de la entidad y por lo mismo a él se encuentran subordinados los presidentes municipales, no habiendo por consiguiente, una verdadera democratización del Municipio del país.²⁶

Sin embargo, no es posible que el Municipio exista como un nivel de gobierno con una sola función administrativa sin la capacidad legislativa para resolver los problemas de su población y alcanzar los fines que se le han encomendado.

Novena Reforma:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el (17 de marzo de 1987); mediante ella se depura el artículo 115, excluyendo las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipales; así suprime los textos alusivos a los gobernadores y diputados, contenidos en la parte de la fracción VIII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116. El nuevo texto de la fracción octava, sólo conserva el principio de representación proporcional para la elección del Ayuntamiento y la indicación de que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales. Asimismo, se derogan las fracciones IX y X; la fracción IX, se refería a la facultad de las legislaturas locales para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus trabajadores, pasando a ser la fracción V del artículo 116 constitucional. En cuanto a la fracción X del artículo 115 constitucional se establecía, la facultad de realizar convenios entre la Federación y los Estados y éstos y los Municipios

²⁶ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Editado por el Instituto de Capacitación Política del PRI. México. 1982. pág. 368.

para la educación, operación de obras y la prestación de servicios públicos, esta fracción pasó a ser parte de la fracción VI del artículo 116 constitucional.

Décima Reforma:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el (23 de diciembre de 1999).

Esta reforma y adición fue el producto de un amplio consenso de las fuerzas políticas integradas en el Congreso de la Unión. Contiene importantes transformaciones del precepto; establece al ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo; señala reglas más claras en cuanto a las facultades y competencias territoriales del Municipio; detalla con mayor precisión las funciones y servicios públicos a cargo del municipio; finalmente precisa de mejor manera los aspectos hacendarios municipales, así como otra serie de pormenores administrativos.

En el Ámbito Federal.

En esta esfera de competencia se deben estudiar las propuestas de Reforma que afectan a todos los Municipios de la República, por ello se realizaron diversos foros para que presentaran propuestas y se plantearan las carencias financieras por las que se dificultaba el desarrollo del Municipio; a su vez el consenso de las fuerzas políticas integradas en materia municipal ante el Congreso de la Unión, para transformar el Ayuntamiento como órgano político.

Undécima Reforma:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el (14 de agosto de 2001), mediante la cual se agregó un párrafo a la parte final de la fracción tercera que dice textualmente:

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

Capítulo II

Marco Teórico del Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Municipio Actual.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece una serie de cuestiones relativas al Municipio, en materia de desarrollo de los pueblos indígenas.

- a) Otorga capacidad a los municipios para contar con patrimonio propio integrado con bienes y recursos que le sean necesarios para atender las necesidades de la comunidad.
- b) Otorga facultades al Municipio en materia de zonificación, las reservas territoriales, para su desarrollo urbano, la utilización del suelo y la regularización de la tenencia de la tierra, así como otorgar licencias y permisos de construcción y participar en cuestiones relativas a la creación y administración de las reservas ecológicas,
- c) Establece facultades a los municipios para participar en la planeación y regulación de los asentamientos humanos conurbados para que se regule de manera conjunta entre la Federación, los Estados y los propios Municipios este fenómeno.

Asimismo, Nuestra Constitución, al estructurar el pacto federal, define los ámbitos de los niveles de gobierno y establece por lo tanto las bases de la vida municipal para lograr su desarrollo social, económico y político.

8. Aspectos teóricos del desarrollo de los pueblos indígenas en el Municipio y su fundamento jurídico: Conceptos.

Desde la conquista española, los indígenas vieron distorsionada su práctica social. Ya que los españoles impusieron modelos socioeconómicos e ideológicos contrarios a los pueblos indígenas, orillándolos a sobrevivir en zonas de refugio como selvas, sierras y desiertos o en su caso, ubicándolos como fuerza de trabajo en minas y haciendas.

En relación a los cabildos indígenas, es importante mencionar que en sus inicios Cortés y después por disposición real se inició la reconstrucción del gobierno autóctono.

Es incuestionable que en principio los indígenas fueron gobernados como en los tiempos prehispánicos por caciques y por los señores principales. Cabe explicar el término “cacique” lo toman los españoles del lenguaje de la Hispaniola, y calificaba a un jefe tribal, “al instituirse la República de indios se dio este empleo, en la mayoría de los casos, a los antiguos tecuhtlis, donde el puesto fue conferido al Cihuacóatl”, en México Tenochtitlán.²⁷

Posteriormente, los indígenas fueron gobernados por magistrados semejantes a los de los pueblos españoles: gobernadores, alcaldes ordinarios y regidores.

Es interesante notar que a la inversa del cabildo colonial español, en el cabildo indígena la designación de los cargos municipales evolucionó en torno a un procedimiento más democrático, que unos atribuyeron a la influencia hispánica, mientras que otros lo consideraron de origen nativo.

En opinión de Aguirre Beltrán, quien sostuvo que los pueblos evolucionaron como “producto de la aculturación, esto es, reinterpretación de los patrones indígenas en el marco de patrones españoles”; fue así como para las elecciones de los funcionarios municipales pudo participar el llamado “común” o sea, el conjunto de naturales de un pueblo de indios. Las elecciones de los concejos municipales indígenas se hacía a su propio estilo, “los electores discutían todos a una vez y al mismo tiempo la capacidad y las condiciones de los candidatos; uno de los electores, espesialmente se encargaba de ello, realizaba de cuando en cuando, la síntesis de opiniones; recomenzaba entonces la discusión hasta que alcanzaba la unanimidad. Este patrón cultural indígena persiste todavía”.²⁸

²⁷ AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo. Formas de Gobierno Indígena, México, Imprenta Universitaria, 1953. pág. 32 y 33.

²⁸ Ídem.

Durante los primeros años del México independiente los ayuntamientos aumentaron de manera considerable, respecto a los existentes en la época colonial, esto provocó que las comunidades indígenas se resistieran al cambio; se calcula que al principio de la independencia había treinta y seis ayuntamientos, y al concluir el movimiento había seiscientos veintisiete.

Es importante mencionar que dicha proliferación fue vista como una amenaza por diversas comunidades indígenas, en virtud de que en la mayoría de ellas quedaron abolidas las “repúblicas de indios”, se otorgó también a los mestizos, el control de diversos municipios; y muchos pueblos que habían disfrutado de gobiernos autóctonos pasaron a convertirse en agencias municipales de otros, en el reacomodo resultaron perjudicadas las regiones más dispersas.

Evidentemente el territorio municipal es parte del territorio nacional jurídicamente esta regulado por dos órdenes de gobierno el federal y el estatal.

Sin embargo, cabe destacar que la dinámica municipal es muy diversa porque existen comunidades muy aisladas como las que se encuentran al sur de nuestro territorio, municipios que por su lejanía resulta casi imposible llegar a ellos, porque actualmente no existen vías de comunicación.

En términos generales podemos considerar que el desarrollo indígena es diversificado ya que cuenta con un conjunto de actividades y de estrategias.

Se calcula que cuando menos un setenta por ciento de la población indígena desarrolla actividades de tipo primario: como caza, pesca y recolección de alimentos, también en la obtención de productos silvestres, plantas medicinales, fibras tipo textil, barbasco, palma y material combustible como leña y madera para su subsistencia, en relación a la producción agrícola cosechan café, maíz, frijol, entre otros productos, según las áreas geográficas donde habitan, en las que se encuentran muy limitados sus recursos.

Por otro lado, pueden intercambiar o vender los productos en algún mercado o feria. Algunas de estas materias primas son transformadas en artesanías, sombreros, cestos, petates, muñecas, bolsas etc. Dentro de la

estructura socioeconómica de la familia indígena ha sido la mujer, los ancianos y los niños quienes hacen las artesanías.

De manera visionaria, la inserción del capital que se ha venido desarrollando en las últimas décadas en los municipios, ha determinado que los indígenas se constituyan en la fuerza de trabajo en las parcelas agrícolas y en los potreros ganaderos a lo largo y ancho de nuestro país.

En consecuencia, los municipios rurales que se ubican en áreas que incluyen dos o más zonas ecológicas son de importancia estratégica en la preservación de los recursos naturales de la nación.

Además, en los recursos forestales y mineros que existen en los territorios indígenas han sido concesionados en su mayoría a particulares o a empresas transnacionales.

En cuanto al problema agrario se mantiene latente la negativa de reconocer formalmente las tierras de los campesinos indígenas.²⁹

De manera complementaria es necesario dar un nuevo impulso a la reforma agraria, para que surja un nuevo ordenamiento legal que no solo defina y estructure debidamente a la propiedad territorial indígena, sino que sistematice el régimen de excepción que requiere la protección, consolidación y desarrollo autosostenido de las comunidades, pueblos, culturas, lenguas y valores de los indígenas que habitan en nuestra república mexicana.

Actualmente la composición de los asentamientos de los pueblos indígenas es muy variada, intensificándose en aquellas regiones que proporcionan las mejores condiciones climatológicas para su desarrollo, como son las zonas templadas y las subtropicales en donde se encuentran el mayor número de comunidades indígenas.

²⁹ Reforma Artículo 27 Constitucional, ponencia, Memoria Foro Nacional Agrario UACH, México, 1992.

Sin embargo, algunas de estas comunidades comparten su población, con otros países, como sucede con los mayas en Belice y en Guatemala con los lacandones, memes, y tojolobales.

Es importante destacar, que aún con la existencia de diversos recursos naturales en las zonas indígenas no ha representado que salgan del subdesarrollo.

Nuestra Constitución Política nos señala específicamente en el artículo segundo las disposiciones relacionadas de los pueblos y comunidades indígenas y nos dice: La Nación Mexicana es única e indivisible.

En el año 2001, se llevó a cabo la última reforma al artículo 115 constitucional y ésta fue consecuencia de los acuerdos de San Andrés Larrainzar, del 16 de febrero de 1996 y forman parte de los llamados “derechos y cultura indígenas”, que pretendían la construcción de la autonomía que no es sólo una cuestión política y jurídica; los pueblos indígenas tienen un largo camino que recorrer para hacer realidad el derecho a la libre determinación para ejercer sus derechos colectivos, en estos acuerdos se señalan los aspectos de mayor trascendencia:

- I. Reconocimiento constitucional a los pueblos como sujetos de derecho de libre determinación y autonomía.
- II. Respeto a sus propios sistemas normativos internos.
- III. Reconocimiento a las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos.
- IV. Reconocimiento de espacios jurisdiccionales a las autoridades designadas en las comunidades.

Sin lugar a dudas, mediante este artículo se ratifica el criterio: La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de

ellas. Al dejar en manos de Estado la reglamentación de los pueblos y las comunidades indígenas.

El ordenamiento legal que se comenta hizo una reglamentación muy específica sobre como debe ser reconocido y garantizado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Por lo que se refiere a la elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, éstas deben ser de acuerdo a sus normas y procedimientos y prácticas tradicionales, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Se regularon además diversas materias de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas: la preservación y enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; la conservación y mejoramiento de su hábitat, y preservar la integridad, propiedad y tenencia de la tierra como lo establece el artículo 27 Constitucional y las leyes relativas.

El artículo 115 de nuestra Carta Magna nos señala en la fracción tercera, en el inciso I párrafo IV. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Cabe destacar que el gobierno municipal se encuentra descrito en varios ordenamientos jurídicos, en primer lugar por las normas básicas o fundamentales; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en la constitución local de cada entidad federativa, así como en las leyes

orgánicas municipales de cada uno de los estados de la federación, también en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.

El Municipio como ente jurídico colectivo, de derecho público es una persona jurídica (física o moral); y como tal cuenta con ciertas características que le son propias y son los atributos; en este sentido La persona jurídica es la unión que da vida a una unidad orgánica, a un ente en el que el estado reconoce una individualidad propia y distinta de las individualidades de las personas que componen el cuerpo colectivo o la administran o a los cuales son destinados los bienes.

Por lo que la persona jurídica es toda unidad orgánica resultante de una colectividad organizada de personas o de un conjunto de bienes, para la consecución de un fin social durable y permanente, es reconocida por el Estado una capacidad de derechos patrimoniales.

El Municipio al ser un ente colectivo; persona jurídica, el Estado le reconoce los siguientes atributos: capacidad, patrimonio; denominación; domicilio; y nacionalidad. Además posee dos atributos que lo identifican como institución en el sistema jurídico mexicano: la libertad y la autonomía.

Capacidad: La capacidad que tiene el municipio ésta en razón de su objeto, naturaleza y fines; no debemos confundirnos con la capacidad de goce y ejercicio que tienen las personas físicas; la capacidad municipal es un atributo impuesto por la ley, su objeto es claro, al ser base su división política y territorial; y de la organización política y administrativa de los estados de la federación, el artículo 27 constitucional reconoce expresamente la capacidad jurídica que tiene el Municipio.

Patrimonio: El municipio tiene patrimonio propio constituido por un conjunto de bienes, derechos y obligaciones que le otorga el Estado a través de las leyes respectivas, para cumplir cabalmente sus fines, a este se le denomina hacienda municipal; la finalidad del municipio no es de carácter patrimonial, pero no podría cumplir sus funciones gubernamentales ni otorgar los servicios públicos si careciera de recursos y bienes para tal fin.

Denominación: Es el nombre que reciben las personas morales, es decir es el medio de identificación absolutamente necesario con el que cuenta un ente jurídico para diferenciarlo de otro semejante pero sobre todo para establecer relaciones jurídicas con otros sujetos de derecho; el nombre de un Municipio se lo otorga el Estado al momento que le otorga su condición, mismo que usará en todos los documentos oficiales como identificación.

Domicilio: Los entes jurídicos colectivos de derecho público como lo es el Municipio, tienen un lugar sede de asiento de las oficinas de administración pública, es decir tiene una cabecera municipal pero además tiene un palacio municipal que es el lugar señalado como domicilio legal con calle y número preferentemente identificables.

Nacionalidad: A diferencia de las personas físicas o de las personas morales que se rigen por lo que indica la Ley de Nacionalidad y Naturalización, la cual expresamente en su artículo 5º dice: “Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal”.³⁰

Los entes colectivos de derecho público, como lo es la ubicación del Municipio mexicano, tienen su nacionalidad, sin embargo sólo hay que indicar que el Municipio no es una institución exclusiva del sistema jurídico mexicano sino una institución reconocida mundialmente.

Ahora bien la libertad y la autonomía son atributos del Municipio mexicano que lo hacen ver como una institución de derecho público.

Según el diccionario jurídico de derecho nos define: el concepto de autonomía: es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley. Según otra acepción, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las

³⁰ Ley de Nacionalidad y Naturalización Mexicana.

peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.

Sin embargo, la autonomía, lo mismo que la autarquía, dicen diversos autores, integran, a su vez, la descentralización, sólo que en la primera prevalece lo político y la idea de gobierno; mientras que en la segunda lo que denota fundamentalmente es lo económico y administrativo.³¹

Miguel S. Marienhoff en su tratado de Derecho Administrativo asevera que: “La autonomía, implica un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder propio de la legislación.”³²

Cabe mencionar que el artículo 115 Constitucional nos señala las bases estructurales del Municipio en nuestro país, en su texto no utiliza el término de “autonomía”, sin embargo, habla del “Municipio Libre”, que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia, contiene precisamente el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

En sentido moderno, entendemos a la autonomía municipal como: El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

9. Conceptos:

a) **Pueblo:** En nuestra Constitución el concepto de "pueblo" tiene un carácter histórico. Se refiere a quienes participaron en los procesos que fundaron a la

³¹ Diccionario Jurídico Omeba. Tomo XVIII. Editores Libreros. Argentina. 1979.

* Autós: propio; y nómos: ley.

³² MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Perrot. Buenos Aires. 1970. p. 387.

nación independiente y al Estado mexicano. El pueblo mexicano al que se refiere la Constitución es fuente de soberanía pero no puede utilizarse para definir sujetos específicos de derecho.

Pueblo se utiliza para referirse a grupos étnicos con identidades y continuidades culturales que se reconocen en los procesos históricos.

b) **Indígena:** Significa “originario del país de que se trata”, vocablo correcto para señalar al habitante autóctono y que debe emplearse en sustitución del más difundido y común “indio” para indicar al “americano” que, en principio, define al natural de la India, o sea al de las Indias Orientales y que se utilizó impropriamente, a raíz del error de Colon, quién creyó haber llegado a las Indias, luego denominadas Occidentales para señalar a los indígenas americanos.

La Real Academia ha aceptado la voz de “indio” en esta acepción “aplicase al antiguo poblador de América, o sea de las Indias Occidentales, y del que hoy se considera como descendiente de aquél sin mezcla de otra raza”, las voces: “indígenas”, “autóctonos” y “aborígenes”, resultan más apropiadas y específicas.

Es importante destacar que el indio no existía antes de la conquista, sino que fue el resultado histórico de ese suceso. América estaba habitada por más de cuatrocientas poblaciones que se diferenciaban no solamente por sus representaciones cosmogónico-culturales sino por el grado de desarrollo en la que se encontraban sus fuerzas productivas, como ejemplo tenemos a los chichimecas, que eran tribus nómadas de cazadores y recolectores que habitaban el centro y noreste de la actual República Mexicana. Mientras que más al sur se asentaban civilizaciones avanzadas que desarrollaron la agricultura y diversos conocimientos científicos tecnológicos.³³

Según la acepción clásica indigenismo equivale a la tendencia cultural inspirada en el conocimiento y valoración de las civilizaciones aborígenes

³³ DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, op. Cit. Pág. 33.

americanas. De allí la corriente indigenista para señalar los problemas suscitados en el ámbito institucional por la presencia de ese vasto sector racial de indígenas que buscan el desarrollo integral de sus comunidades y por ende ser reconocidos por sus usos y costumbres con una idiosincrasia perfectamente definida.

Existe una corriente indigenista que postula la reivindicación del elemento humano autóctono, esforzándose por alcanzar para los “hijos de la tierra” niveles de vida más acordes con la dignidad humana y los progresos de la cultura contemporánea.

c) **Pueblo indígena:** Era el grupo aborígen; que política y socialmente quedó en calidad de vasallo. Cubría tributo con trabajo o en especie y debía ser evangelizado y encomendado.

El concepto de pueblo indígena comparte el carácter histórico y es fundamento de la definición de México como una nación pluricultural. Este concepto histórico, que reconoce raíces y procesos, tampoco puede definir sujetos de derechos políticos, económicos o sociales, mucho menos territoriales. Tales derechos se precisan en las localidades, ejidos, comunidades y, en su caso, municipios, donde hay una clara presencia indígena.

d) **El Municipio.**

Es importante destacar que doctrinalmente existen diversos conceptos de trascendencia sobre el Municipio, algunos destacan al elemento humano, como el vínculo social de vecindad.

En relación a esto, Martingnac define al municipio como: La reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del Municipio, no es una creación del poder

público, ni tampoco una ficción de la Ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven.³⁴

Por su parte, Cuesta sostiene: El municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se deriven.³⁵

Al respecto, Algunos autores le dan más importancia al elemento territorial. El autor, Reynaldo Pola nos dice: El Municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen a las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un ayuntamiento.³⁶

El maestro Gabino Fraga nos dice: el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.³⁷

Con base en lo anterior el Lic. Miguel de la Madrid nos dice que: El Municipio es una sociedad natural domiciliada.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

En opinión del autor José Gamas Torruco, el Municipio es: Una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que

³⁴ COLIN, Mario, El Municipio Libre. Edición del Gobierno del Estado de México. 1978. pág. 19.

³⁵ COLIN Mario, op. cit., a Cuesta. pág. 20.

³⁶ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio. Cit, a Pola Reynaldo. pág. 24.

³⁷ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1981.

reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario esta integrado a su estructura³⁸.

En consecuencia, el Municipio es piedra angular de nuestra vida republicana y federal.³⁹

La enciclopedia Omeba, da la siguiente definición: Municipio es, jurídicamente una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.⁴⁰

En este concepto encontramos los tres elementos más importantes del Municipio: el humano, el territorio, y el gobierno.

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el Municipio es:

“La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del estado mexicano, municipios, estados y federación”.⁴¹

Por lo anterior, podemos definir un concepto propio del Municipio señalando que: El Municipio es una persona jurídica de Derecho Público que está integrada por una agrupación de familias asentadas en un determinado territorio que busca atender sus necesidades de servicios básicos, y tiene como finalidad organizar a una comunidad en las gestiones ante el ayuntamiento y es la base de la división político-administrativa y territorial de una determinada

³⁸ GAMAS TORRUCO, José, Federalismo y municipalismo. Seminario sobre reformas y adiciones al art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 15 de febrero de 1983.

³⁹ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, op. Cit.

⁴⁰ OMEBA, Enciclopedia Jurídica. Tomo XVIII, Pág. 55.

⁴¹ Diccionario Jurídico IJ-UNAM, tomo correspondiente a las letras de la I a la O.

entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para asociarse y coordinarse con otros municipios ya sea de su propia entidad o con otras entidades para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.

Para entender más sobre la postura que tiene el Municipio, es necesario entender que es un organismo descentralizado y puede ser creado a instancias de la administración pública, ya sea federal, estatal o municipal.

Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desaparecidos en el momento que lo estime el ejecutivo, ya que fueron creados para apoyar y auxiliarlo en su actividad.

Por su parte el Doctor Quintana Roldán señala: que la descentralización en el Municipio es un instrumento administrativo creado también por acuerdo del Cabildo, en el que se constituye una entidad pública municipal con patrimonio propio e independencia administrativa, con personalidad jurídica propia y autonomía decisoria.⁴²

Son organismos descentralizados que realizan la prestación de un servicio público.

Refiriéndose a lo anterior el maestro: Serra Rojas sostiene “La descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.”⁴³

El maestro Gabino Fraga afirma que “El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los

⁴² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. 8ª edición. Porrúa. México, 2005. pág. 442.

⁴³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 5ª ed. Porrúa. México. 1982.

poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”⁴⁴

Sin embargo, El Municipio como órgano descentralizado está dotado de personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

Es una obligación constitucional para los estados tener como base de su división territorial y de organización política y administrativa al Municipio, esto es, que no pueden dividir su territorio en delegaciones, partidos o cantones, ya que el mandato constitucional excluye cualquier otra posibilidad; este principio fundamental contiene una declaración unilateral soberana plasmada en nuestra Carta Magna, es el contenido de una aspiración popular que se enarbó como bandera ideológica durante la revolución mexicana, una de las necesidades más sentidas del pueblo y una de las respuestas más esperadas la del municipio libre, como célula de organización única excluyente de cualquier otra.

En México, se han generado dos teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica del Municipio, como objeto de conocimiento del derecho municipal; los estudiosos del derecho administrativo pretenden ver al municipio como un organismo descentralizado de la administración pública, indicando que el Municipio es el ejemplo más claro de la forma de descentralización por región.

Los constitucionalistas que estudian al municipio como un tema más de derecho constitucional, ubican al Municipio como primer nivel de gobierno.

El maestro Gabino Fraga sostiene que la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

⁴⁴ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1981.

“El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a la circunscripción territorial determinada”.⁴⁵

El maestro: Andrés Serra Rojas señala que: “La descentralización territorial es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene como finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales y que atiendan las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial”.⁴⁶

El maestro Reynaldo Robles nos afirma: “El Municipio no es parte del poder ejecutivo federal, ni del poder ejecutivo estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos.

El Municipio es libre, tiene su propia esfera de competencia sin estas atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano federal o estatal.

El Municipio nace por mandato del pueblo plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no sólo administrativa.

El Municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la federación y los estados de la federación deben acatar y, por lo mismo, el Municipio no es, ni debe ser concebido como una agencia que depende del gobierno del Estado o de la Federación”.⁴⁷

⁴⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1981, pp 210 y 211.

⁴⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1974, pág. 220.

⁴⁷ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El municipio, Porrúa, México. 1985, p. 193.

Teresita Rendón funda su oposición a la teoría en cita, diciendo: “Considero un desacierto la inclusión del Municipio, en las formas de descentralización (y en este caso por “región”) y sólo deben existir por tanto las formas de descentralización, por servicios y por colaboración, en atención a que: En el Municipio lo que da origen a la integración del ayuntamiento es la elección popular directa.

Su patrimonio es de dominio público y privado, que se ejerce sin intermediación alguna a nombre propio, además de que posee “patrimonio dinámico” es decir, ingresos fiscales.

Los Municipios son reconocidos por la ley a través de un acto declarativo. El Municipio tiene facultades materialmente legislativas en su esfera de competencia.

La base de regulación del Municipio esta contenida en el artículo 115 constitucional”⁴⁸

10. El Municipio como Forma de Organización Administrativa Descentralizada.

La descentralización como forma de organización administrativa surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados.

En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, entes autónomos, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

⁴⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. Porrúa, México, 1985 págs. 125 y 126.

Es opinión generalizada que los organismos descentralizados sólo deben ser creados por ley del congreso y no por decreto presidencial.

Lo anterior significa que los organismos descentralizados: Son instrumentos administrativos creados también por acuerdos del Cabildo, en el que se constituye una entidad pública municipal con patrimonio propio e independencia administrativa, con personalidad jurídica propia y autonomía decisoria.

Los organismos descentralizados que realizan la prestación de un servicio público tienen las características siguientes:

- Poseen personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Gozan de autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones.
- Están capacitados legalmente para contar con una estructura administrativa independiente de la del ayuntamiento.

Esta forma de prestación requiere de la aprobación por parte del Congreso del Estado a través de un proceso de iniciativa municipal. La prestación de un servicio en forma descentralizada delega competencias y atribuciones, además de agilizar la administración municipal ya que permite transferir el manejo y la operación del servicio público.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye al Municipio capacidad política y administrativa, esto es, de gobierno y de administración.

Es importante señalar que el Municipio por conducto de su ayuntamiento tendrá a su cargo la dirección de todo tipo de actividades que la ley le autoriza, con el fin de lograr que la población a su cargo tenga los elementos necesarios para una vida digna dentro de un marco de respeto y seguridad.

Las principales tareas administrativas que en este sentido corresponderá atender al Municipio serán:

- a) Actividades en torno a su organización interna.
- b) Actividades tendientes a la prestación adecuada de los servicios públicos que le correspondan, de acuerdo a la ley.
- c) Actividades de carácter fiscal, propias de su hacienda.
- d) Actividades de función de policía.
- e) Actividades tendientes a fomentar la solidaridad, cooperación y unión de la ciudadanía municipal.
- f) En general, todo tipo de actividades que la ley regule, cuya finalidad sea el racional aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con los que cuenta, para lograr el bienestar y la seguridad de sus pobladores.

Es incuestionable que los pueblos indígenas tengan un nivel de marginación muy alta, la mayoría de estos pueblos no disponen de servicios básicos que les permitan tener condiciones de vida satisfactoria y además no cuentan con servicios indispensables para que puedan desarrollarse adecuadamente; estas comunidades indígenas padecen exclusión ya que no pueden satisfacer sus necesidades por más simples que sean ya sea por cuestiones étnicas o geográficas.

Los pueblos indígenas por lo regular se encuentran ubicados en lugares de difícil acceso.

Actualmente como lo señala nuestra Constitución Federal la nación mexicana es pluricultural ya que cuenta con un gran número de comunidades o pueblos indígenas contamos hoy en día con 64 étnias indígenas; entre ellos se encuentran los nahuas, tarahumaras, otomíes, coras, huicholes, chontales, zapotecos lacandones, totziles, mixtecos, zoque, tzeltal, mazahua, mixe, suave, yaqui, ópata, chol, kiligua, pápago, yalalteco, tepehuanos del norte, seri, maya, triqui y mayos entre otros, es por ello que estas comunidades necesitan que los programas de desarrollo social lleguen hasta sus comunidades.

Los indígenas actualmente siguen siendo discriminados y se les llama “naturalitos” o “indios” y son explotados.

Un claro ejemplo lo encontramos en la comunidad nahua ya que cuentan con una organización de gobierno muy particular, en la que el ámbito estatal termina donde empieza el Municipio. Cuentan con una estructura de gobierno creada por ellos mismos que se denomina “tenencia,” la cual opera como cabecera comunal de estas tenencias dependen las “encargaturas” comunidades de quince a treinta familias, los “caseríos” cercanos y dispersos comunidades menores a quince familias y las “rancherías” comunidades de tres a cuatro familias.

En el Municipio se establece el poder político institucionalizado, representado por un ayuntamiento compuesto jerárquicamente por un presidente municipal, un secretario, un tesorero y un síndico municipal. Estas autoridades se encargan del orden, vigilan y resuelven los problemas de mayor magnitud que las tenencias no pueden resolver.

La elección de estas autoridades algunas veces se somete a los lineamientos del orden federal y local, por elección de un partido político, pero otras veces las autoridades son reconocidas por consenso en su actuación como autoridades que conocen de la resolución de conflictos y controversias que surgen en la comunidad.

En relación a esto tenemos un claro ejemplo sobre el sistema de usos y costumbres triqui, se le reconoce a esta comunidad por su lealtad, honestidad y experiencia en el desarrollo de su Municipio.

Cabe destacar que en la comunidad Triqui, el sistema jurídico de usos y costumbres de ésta étnia, es aplicable a todos los habitantes del territorio triqui, trátase inclusive de quienes sin ser triquis, residen temporalmente en dicho territorio, siendo este último caso la aplicación de los sistemas normativos en sus distintos niveles, municipal, estatal, federal, e incluso internacional.

El derecho consuetudinario triqui, cuya forma es básicamente oral, se vincula estrechamente con sus estructuras socioeconómicas, expresando las formas costumbristas de los triquis, para relacionarse con su entorno, así como políticamente.

Además de lo anterior, es importante mencionar que el procedimiento político administrativo de la comunidad triqui, al no existir estructuras especializadas en el marco de la aplicación de la costumbre jurídica triqui, el derecho fluye como un todo, independientemente de la materia de que se trate y vinculado en la forma de gobierno. Este se aplica conforme a los principios de autonomía y autodeterminación del pueblo triqui, éstos eligen a sus autoridades y aplican sus propias políticas de crecimiento y desarrollo.

Las autoridades de las comunidades tienen la facultad a través del consenso o acuerdo de asamblea de realizar gestiones ante dichas autoridades, establecer acuerdos y de comunicar a sus representantes acerca de los planes y programas que el Estado mexicano determine aplicar en su región.

Sin embargo la presencia del Municipio en las comunidades indígenas se ha reducido a la canalización de recursos a las diferentes obras sociales. El síndico municipal representa y protege los valores materiales y morales de la comunidad.

Por otro lado, tenemos a la comunidad nahua con lineamientos del orden estatal mezclan los usos y costumbres propios respecto a la toma de decisiones comunitarias, la asamblea es el órgano que se encarga de elegir y nombrar a las autoridades, por ejemplo, al jefe de tenencia, al encargado del orden y al comisariado de bienes comunales. Además, en las asambleas se exponen los problemas agrarios, se informa sobre nuevos programas de apoyo gubernamental, se asignan nuevos lugares para vivir a las familias que lo solicitan, se autoriza la construcción de locales para la venta de abarrotes y comida preparada, y de palapas y cabañas para el turismo, se hace la presentación del nuevo médico que llega a la comunidad año con año. En las

asambleas se informa sobre los diferentes servicios que se proporcionan a la comunidad, así como asuntos de interés general.

Esta comunidad cuenta con el programa gubernamental de Oportunidades,⁴⁹ que otorga becas a los habitantes para que acudan mensualmente al centro de salud a revisión médica y a que se les entreguen suplementos alimenticios, a las familias que viven en extrema pobreza.

Cabe mencionar que la luz eléctrica llegó hace diez años a la comunidad de la región.

Es interesante resaltar que esta comunidad mantiene una ferviente devoción a la religión católica, pero en los últimos años han tenido cabida grupos que representan otras creencias religiosas.

No obstante, cabe mencionar que la devoción de esta comunidad es vital para el desarrollo comunitario y la participación ciudadana es notoria porque cada individuo tiene una función específica en la preparación de las festividades cuya finalidad es complacer y venerar a su santo patrono.

La principal actividad económica de las comunidades nahuas es la agricultura, pero la mayor parte del año se desempeñan como campesinos y ganaderos, pero la migración es un fenómeno muy importante que sostiene la economía de muchas familias de la región.

El Gobierno Federal ha creado un programa de fondos regionales para pueblos indígenas, este es un instrumento de la política federal orientado para atender las necesidades de financiamiento para dichas organizaciones para llevar a cabo actividades productivas.

Los programas se crean para cubrir las necesidades de infraestructura en los pueblos indígenas, ésta es una tarea a largo plazo por lo que es necesario

⁴⁹ “Oportunidades” programa de apoyo gubernamental, creado para combatir la extrema pobreza por el Gobierno Federal.

conjuntar y sostener los esfuerzos del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales y de los propios beneficiarios.

El Municipio crea una serie de programas que detallan las acciones concretas que el gobierno municipal pretende realizar durante un tiempo determinado, a través de las unidades administrativas para llevara acabo el plan de desarrollo municipal pero estos programas se deben vincular a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.

El plan de desarrollo municipal, es norma básica dentro del sistema jurídico, y como instrumento de la planeación debe ser el documento que contenga los programas, necesidades, orientaciones y prioridades municipales.

Es el documento rector que concreta los deseos, anhelos y aspiraciones de los distintos grupos, corrientes ideológicas y de los sectores que comparten la sociedad, marca los objetivos y traza los caminos para la construcción colectiva del bienestar social.

Los programas están destinados para individuos, grupos, organizaciones y comunidades integradas por población indígena originaria o migrante, avalada por sus asambleas comunitarias.⁵⁰

En general se deben descentralizar funciones y responsabilidades en el Municipio, así como lograr mayores acciones, focalizándolas en las regiones donde se concentran la población indígena y sosteniéndolas por el tiempo que sea necesario, hasta que se observen los cambios que determinen el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de sus habitantes.

Los programas son para contribuir al desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades otorgando prioridad a las regiones indígenas, con respecto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos mediante la ejecución de obras de infraestructura básica.

⁵⁰ Se entiende por Asamblea Comunitaria al origen rector que se integra para la toma de decisiones que impactan en la vida colectiva.

Cabe insistir que la entidad ejecutora de los programas de desarrollo es el gobierno municipal, dependencia estatal o dependencia federal que tiene a su cargo la ejecución de alguna obra o servicio apoyado con recursos del programa.

México como nación pluricultural, debido a la existencia de sesenta y cuatro pueblos indígenas según los antropólogos y sesenta y ocho grupos etnolingüísticos,⁵¹ que hablan 92 idiomas autóctonos con sus variantes dialectales, además del español; portadores de ricas expresiones culturales, como la lengua, la pintura, la danza, la música, y las ceremonias y rituales; tiene un compromiso social para crear alternativas de ingresos a través de la generación de empleos fijos y temporales que inciden en la recuperación de la economía y arraigo comunitario fomentando la toma de conciencia y promoviendo acciones para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales lo que revaloriza la riqueza cultural y coadyuva al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas junto con los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal.

a) Descentralización política.

Es interesante notar que el Municipio indígena se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un Ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

⁵¹ Muntzel, Martha, et al. Panorama General de las Lenguas Indígenas. Vol. XLII. N° 4, octubre-diciembre. 1987. pág. 576.

Es importante señalar que en el Municipio se ejerce la democracia representativa del ayuntamiento ya que representan la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías.

En relación a los antecedentes de la forma de gobierno del Municipio indígena es importante destacar que se deben reconocer además de sus autoridades tradicionales como una forma de relación y realización ante el Estado a los representantes políticos legítimos de sus poblaciones ante los Congresos locales y federales.

Cabe insistir que en Ley Fundamental se estableció el principio de representatividad proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Debemos considerar que las competencias que otorga nuestra Constitución Política al gobierno municipal se ejercerá a través del ayuntamiento de manera exclusiva.

En consecuencia se fortalece el principio de que el Municipio se gobierna por un cuerpo colegiado.

No obstante lo anterior, el Ayuntamiento se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y en caso en que deban designarse Consejos municipales, estos estarán integrados por el número de miembros que la ley determine.

Asimismo éstos deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Es incuestionable el papel fundamental que representan los pueblos indígenas ya que se autogobiernan desde hace mucho tiempo y lo hacen aprovechando las formas que les permiten las leyes y autoridades civiles.

Es interesante mencionar que muchos municipios indígenas son gobernados actualmente por indígenas y sus cabildos tienen al frente sus propias autoridades tradicionales y asumen formas modernas de gobierno.

En los municipios con población mayoritariamente indígena, se reconocerá el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales y municipales, de acuerdo a sus usos y costumbres, para otorgar validez jurídica a sus instituciones y prácticas. Como lo establece nuestra Carta Magna.

En particular, se reconocerán las figuras del sistema de cargos, asamblea, consulta popular y cabildo abierto.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos serán electos y removidos por los pueblos y comunidades correspondientes, y no designados por el presidente municipal.

Es conveniente prever mecanismos que permitan la participación de las comunidades y los pueblos indígenas en los procesos electorales, sin la necesaria participación de los partidos políticos, que garanticen la efectiva participación proporcional de los indígenas en los consejos ciudadanos electorales, y en la difusión y vigilancia de dichos procesos.

En consecuencia la Constitución Federal mandata que se tomen en cuenta a los pueblos indígenas en la división distrital uninominal para las elecciones de diputados federales.

Las comunidades y los municipios con población mayoritariamente indígena, en su carácter de sujetos con facultades ya expresas en la ley, podrán convenir y asociarse entre ellos para emprender acciones regionalizadas que optimicen los esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y desarrollo y de coordinación de sus acciones como pueblos indígenas.

Las autoridades competentes realizarán la transferencia, ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles.

Los pueblos indígenas han sido y son participantes decisivos en los grandes movimientos históricos que definieron y ratifican los principios de nuestra Constitución Política. Las comunidades indígenas deben gozar de autonomía y autodeterminación expresada y ejercida en el ámbito municipal, dentro de una organización federal para que de esa manera se fortalezcan.

En este orden de ideas la autonomía municipal, se define por la capacidad de las comunidades para elegir en forma directa a sus autoridades, manejar libremente su hacienda, establecer sus normas básicas de convivencia y las formas de operación de sus servicios públicos, el Municipio es el ámbito en el que puede y debe concretarse el desarrollo de los pueblos indígenas.

La diversidad cultural, debe ser alojada en un auténtico sistema federal, que reconozca la autonomía de las comunidades indígenas dentro del Estado mexicano, dentro de un orden solidario y subsidiario. Solidario porque se concibe con un determinado número de personas con las que se integran las comunidades y éstas deben apoyarse mutuamente; subsidiario, para permitir que las personas y comunidades que tienen menores condiciones de desarrollo sean impulsadas en el concurso de los recursos destinados para éste fin, hasta que las primeras alcancen el vigor y la capacidad para progresar por cuenta propia.

Cabe insistir que el fortalecimiento del Municipio, es inaplazable ya que es indispensable para el Estado y por ende es una condición necesaria para la vida digna de los mexicanos.

La autonomía municipal consagrada en la Constitución Federal no se ha respetado del todo, ya que el Municipio es uno de los tres órdenes de gobierno. Y por ende recibe recursos monetarios provenientes del Presupuesto Federal de Egresos.

El Municipio Libre requiere para hacer efectiva la autonomía de las comunidades indígenas la libre autodeterminación.

En consecuencia la autodeterminación significa el abandono de políticas hegemónicas (populistas, paternalistas, desarrollistas, etc.). Es la creación de nuevos espacios en los que los pueblos y comunidades definen los gobiernos y formas de administración y organización más acordes con su reproducción sociocultural.⁵²

El municipio libre es una forma de gobierno y puede concretar y ejercer su autonomía.

Actualmente debe notarse y hacer valer "El reconocimiento de las comunidades indígenas, como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena y el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas."⁵³

Cabe insistir que las comunidades tienen derecho a designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, de conformidad con las instituciones y tradiciones de cada pueblo.

Las leyes orgánicas municipales de las diferentes entidades federativas establecen, el derecho de las comunidades en los municipios de asociarse con otros para coordinarse y unir esfuerzos, para optimizar sus recursos, impulsar proyectos de desarrollo regional y promover la defensa de sus intereses.

Si estos derechos conquistados por los indígenas se hicieran valer en los pueblos y comunidades rurales y en los municipios urbanos, serían los ciudadanos quienes ejercieran su derecho a organizarse y a elaborar sus propios proyectos de desarrollo, sin tener que sujetarse a los programas gubernamentales decididos desde el centro y orientados según los caprichos sexenales.

b) Descentralización administrativa.

⁵² Sobre la autodeterminación, el párrafo I del art. 1º del Pacto Internacional de los Derechos del Hombre, señala: "Los pueblos tienen derecho a determinar libremente su status político y persiguen en todo la libertad su desarrollo económico, social y cultural." Op cit por Durand Alcántara, C. pág. 179.

⁵³ Iniciativa de Derechos y Cultura Indígena, presentada por el Partido Acción Nacional.

Independientemente de la postura que se adopte es un hecho que el Municipio indígena, tiene varios antecedentes antiguos que demuestran la importancia que se le ha dado a esta institución. Sin lugar a dudas el reconocimiento formal jurídico de las poblaciones indígenas determinará el progresivo surgimiento de regiones, cuyas condiciones geoeconómicas y fundamentalmente socioeconómicas, determinarán el desarrollo del país.

En principio, de acuerdo a un análisis sobre la existencia de étnias cuyos pobladores se ubican en más de uno de los estados, es entre otras circunstancias lo que determina una nueva regionalización de México.

En base en lo anterior, es importante destacar que las regiones administrativas autónomas, son entidades político administrativas que funcionan regionalmente dependiendo de su localización, y su fin es impulsar el desarrollo de sus comunidades.

El municipio crea una serie de programas que detallan las acciones concretas que el gobierno municipal pretende realizar durante un tiempo determinado, a través de las unidades administrativas para llevar a cabo el plan de desarrollo municipal pero estos programas se deben vincular a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.

El plan de desarrollo municipal, es norma básica dentro del sistema jurídico, y como instrumento de la planeación debe ser el documento que contenga los programas, necesidades, orientaciones y prioridades municipales.

Es el documento rector que concreta los deseos, anhelos y aspiraciones de los distintos grupos, corrientes ideológicas y de los sectores que comparten la sociedad, marca los objetivos y traza los caminos para la construcción colectiva del bienestar social.

Capítulo III

Importancia del Municipio para los Pueblos Indígenas.

Es incuestionable el papel que juega el Municipio, al reconocer la existencia de comunidades cuyos pobladores se ubican en más de uno de los Estados que conforman el territorio nacional, el reconocimiento formal jurídico de las poblaciones indígenas determinará el progresivo surgimiento de nuevos municipios, cuyas condiciones socioeconómicas, determinarán una nueva regionalización del país.

En relación a esto, el Partido de la Revolución Democrática, PRD. Propuso esta nueva regionalización que se establecerá a través de la creación de lo que denominan “regiones pluriétnicas”, las que se definen de la manera siguiente:

Las regiones pluriétnicas.

Demarcación.

Las regiones pluriétnicas serán entidades político administrativas, legalmente establecidas mediante mecanismos democráticos, que se regirán mediante composición pluriétnica de su población. Estas regiones pluriétnicas se demarcarán al agruparse un número de municipios pertenecientes a una o varias entidades federativas, que constituirán el territorio de los entes regionales.⁵⁴

Sin embargo, las relaciones comunitarias de propiedad, organización social y parentesco y sus formas de reproducción social son la matriz socioeconómica del desarrollo de estos pueblos indígenas, el asentamiento es la base de su existencia espiritual, es por ello que la propiedad de la tierra significa la identidad cultural del grupo.

De manera visionaria la propiedad originaria que vino a fundamentar la propiedad territorial en México según el artículo 27 constitucional nos dice textualmente que:

⁵⁴ “Primer Encuentro Nacional de Pueblos Indios del Partido de la Revolución Democrática” Propuesta de lineamientos y principios generales para una reforma constitucional y su respectiva ley reglamentaria. Comunidad Tampaxal, Mpio. de Aquismán, San Luís Potosí, México, 28 y 29 de julio de 1990, pág. 3

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Sin embargo, para el tema que estamos tratando es de vital importancia dotar de tierras a los pueblos y comunidades indígenas a través de una nueva reforma agraria, que se encuadrará en la necesidad del surgimiento de un nuevo ordenamiento legal que no solo defina y estructure debidamente la propiedad territorial indígena, sino que sistematice el régimen de excepción que requiere la protección, consolidación y desarrollo autosostenido de las comunidades, pueblos, culturas, lenguas y valores de los indígenas que habitan en la República Mexicana.

El municipio tendrá que organizar la reestructuración de la división político territorial, con el objeto de crear unidades administrativas que correspondan a la territorialidad de las étnias o comunidades indígenas asegurando los recursos naturales y económicos necesarios para su desarrollo.

También es de vital importancia que el Municipio defina los linderos en aquellas poblaciones étnicas en donde se desconozcan sus demarcaciones territoriales; porque de ello depende que cada comunidad o pueblo indígena dentro del marco legal al que esta sujeto el municipio cuente con los suficientes recursos para la satisfacción de las necesidades de todos y cada uno de los habitantes del mismo.

Además de lo anterior, es necesario el reconocimiento legal de su personalidad jurídica, en su condición étnica, para la pronta solución de sus asuntos agrarios con cada uno de los pueblos indígenas.

Sin embargo, a lo largo de los años los pueblos indígenas han cambiado la perspectiva sobre la idea del desarrollo de sus comunidades. Al principio, su política se dirigía más a transformar la cultura que ha considerar la posibilidad de preservar sus tradiciones.

Actualmente, los estados y municipios cuentan con una serie de lineamientos para acelerar el desarrollo económico a través de los planes de desarrollo para beneficiar a los grupos más pobres y vulnerables asentados en nuestro país, a través de los Concejos de colaboración municipal, éstos son órganos de promoción y gestión social. Sus facultades entre otras, son las siguientes: coadyuvar en el cumplimiento eficaz de los planes y programas aprobados; para la mejor administración y prestación de los servicios públicos; coordinan trabajos en las juntas de vecinos, reciben demandas de necesidades de la comunidad y las canalizan al ayuntamiento para su gestión; promueven la participación y colaboración de los vecinos en todos los aspectos en beneficio social; presentan propuestas o modificaciones al ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales, proponen proyectos de leyes o reglamentos, promueven y coordinan la organización vecinal con los jefes de manzana, para la realización de obras o actividades de beneficio común; coordinan la permuta de mano de obra que les corresponda realizar a un vecino por su equivalente en materiales de construcción o pagar la mano de obra por la faena que les corresponde aportar.

11. El Municipio. Punto de partida para el Desarrollo Indígena Mexicano.

Es importante destacar que los municipios mexicanos deben crear su propia dinámica legislativa ya que no cuentan con procedimientos establecidos previamente para realizar las consultas pertinentes relacionadas con una iniciativa determinada cuando se pretende modificar la constitución local, así como los tiempos tan limitados establecidos para debatir las iniciativas y aprobarlas.

Las comunidades tienen una organización de gobierno y cultura muy particular, en la que el ámbito estatal termina donde empieza el municipio.

Por otro lado cuentan con una estructura de gobierno creada por ellos mismos que se denomina “tenencia”, la cual opera como cabecera comunal, de

esas tenencias dependen las “encargaturas” comunidades de quince a treinta familias”, los “caseríos” cercanos y dispersos comunidades menores a quince familias, y las “rancherías” comunidades de tres a cuatro familias.

Afortunadamente en los municipios actuales existen autoridades tradicionales que no constituyen un poder impuesto desde fuera, sino que corresponde a la libre determinación de los pueblos indígenas de incorporar y mantener esas formas tradicionales de organización gubernamental y de administración de justicia.

Es interesante notar que sería incorrecto partir de un mismo modelo de organización por la gran diversidad de formas adoptadas por los pueblos y comunidades indígenas.

Dentro de la diversidad sociocultural de los pueblos y comunidades indígenas encontramos las siguientes instancias de la autoridad tradicional.⁵⁵

- I. El gobernador, recoge la tradición prehispánica del calpuleque, y representa a la máxima autoridad de la comunidad. Esta figura fue transformada en las principalías novohispanas. En la actualidad la encontramos en las comunidades del norte: tarahumaras, tepehuanes, yaquis, coras, huicholes, mexicaneros, mayos, seris, entre otros, es común encontrar esta figura que se puede referir a una comunidad o a un conjunto de comunidades de la étnia. Por ejemplo entre los tarahumaras existe el “siríame” que es el principal gobernador de cada comunidad, entre los coras y huicholes encontramos al gobernador de la “tribu” y las “gubernancias” que corresponden a cada comunidad.

En las comunidades del centro y sur del país, de igual manera subsiste la figura del líder “calpulleque como el principal, cacique o jefe de la comunidad.

⁵⁵ El manejo de los conceptos comunidad y étnia procura adecuarse a la dimensión, tanto geográfica como política, en que hoy se delimitan los pueblos indígenas. Los diversos procesos históricos, en que se han desenvuelto estos núcleos, permiten advertir que en algunos casos no existe un amalgamiento de la étnia como tal, como sí sucede con los yaquis, sino la subsistencia de diversas comunidades que se organizan bajo un sistema político y jurídico que les es común, como así sucede con los triquis y driquis de Oaxaca.

Si bien bajo diversas denominaciones, éstos “tatamandones” constituyen el máximo liderazgo de organización política de los pueblos indígenas.

Es importante mencionar que la actuación de este liderazgo no es autónomo y arbitrario sino que cuenta con dos estructuras coadyuvantes para su regulación: el Concejo de Ancianos y las Asambleas.

- II. En los Concejos de Ancianos, se reconoce la permanencia de núcleos sociales compuestos por gente experimentada, que no solamente delibera en el procedimiento jurídico de los pueblos indígenas, sino que además administra y aplica bajo su identidad étnica la justicia inherente al caso concreto. Esta institución tiene un origen prehispánico y en la actualidad ha sido incorporada en las estructuras de gobiernos municipales por ejemplo, en presidencias municipales, agencias municipales y alcaldías.

En consecuencia el Concejo es un órgano de consulta para las autoridades comunitarias; suple a la asamblea general y antecede a las asambleas comunitarias; las autoridades consultan primero a los ancianos y si ellos no pueden resolver algunos asuntos, recomiendan la convocatoria general.⁵⁶

Uno de los autores que ha escrito sobre los Concejos de Ancianos entre los Zapotecos de Oaxaca, es la maestra Carmen Avendaño de Durand, quien escribió que: En los pueblos zapotecos del Valle de Tlacolula, cuando se aplica la costumbre jurídica del pueblo, el presidente municipal interviene como juez, se vuelve la “justicia” (jusanbengul). Y es a él a quien se le presenta la queja o se le expone al asunto o conflicto y lo resuelve tomando en cuenta la opinión del alcalde, del síndico y demás autoridades presentes. El presidente se transforma en “jefe del concejo” y las demás autoridades municipales en “ancianos”. Aquí corroboramos las diferencias en el

⁵⁶ De los 570 municipios que existen en Oaxaca, más de 300 nombran a sus autoridades a través del derecho consuetudinario, en éstos subsiste la figura del Concejo de Ancianos. Cf. I.N.I. Documento de Análisis Interno, Oaxaca, 1990, México, pág. 33.

procedimiento del derecho consuetudinario que existen en los diversos grupos étnicos del Estado de Oaxaca.⁵⁷

Otro caso de Concejo de Ancianos de lo encontramos en las comunidades Tzalaes y Tzotziles del estado de Chiapas.

El grupo de principales. Es decir, las gerontocracias, son los ancianos y la gente mayor, egresados de la jerarquía del ayuntamiento tradicional. Han basado su poder en la antigua organización de clanes y linajes, y en el carácter sobrenatural de su autoridad. Gozan de prestigio y se encargan de gobernar los parajes y de mantener las normas sociales y políticas tradicionales. Probablemente sea esta instancia de poder, la que mejor ha mantenido sus características autónomas, pero, es también la que actualmente se halla más debilitada, en parte por la descomposición de la organización clánica y en parte por no formar un estrato social integrado.⁵⁸

III. Las Asambleas constituyen el instrumento de organización, regulación y ejecución de las relaciones sociales que se desarrollan al interior de la comunidad, también representa un elemento cohesionador del núcleo.

Sin embargo algunos autores consideran que las asambleas más bien subsisten como una influencia del liberalismo y que han sido utilizadas como una táctica de resistencia de los pueblos indígenas ante el embate externo

IV. Sistema de Cargos. Se encuentra íntimamente relacionado con la influencia religiosa colonial, en la actualidad esta vinculada con el pensamiento mágico-religioso de las relaciones sociales que desarrolla la comunidad en las fiestas de sus santos patronos.

Ahora bien, la influencia del cristianismo fue determinante ya que los cargos;

⁵⁷ AVENDAÑO DURAND, Carmen. Derecho Consuetudinario Indígena. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1994.

⁵⁸ ORTÍZ, Andrés. Organización social y política en los Altos de Chiapas. *América Indígena*. Vol. XLVI, N° 3, julio-septiembre 1986, pág. 572.

consisten en un gran número de oficios que están claramente definidos como tales y se rotan entre los miembros de la comunidad, quienes asumen un oficio por un periodo corto de tiempo, después de lo cual se retiran a su vida cotidiana. Los oficios están ordenados jerárquicamente y el sistema de cargos comprende a todos los miembros de la comunidad. Los cargueros no reciben retribución alguna durante su período de servicio, por el contrario a menudo el cargo significa un costo considerable de tiempo y trabajo perdido además de gastos en efectivo, pero como compensación el responsable obtiene un gran prestigio en la comunidad. El sistema de cargos comprende dos jerarquías que están íntimamente relacionadas una política y otra religiosa, y después de haber asumido los cargos más importantes del sistema, el miembro de la comunidad es considerado como “pasado” o “principal”.

Es importante mencionar que en lo político y en lo jurídico, el sistema de cargos es una instancia democrática, toda vez que todos los hombres de la comunidad pueden incorporarse, al ser rotativos los cargos. La comunidad regula el acceso al poder y el ejercicio de éste.

Resulta evidente que en el Municipio se establece el poder político institucionalizado, representado por un ayuntamiento compuesto jerárquicamente por un presidente municipal, un secretario, un tesorero y un síndico municipal.

Estas autoridades municipales se encargan del orden, vigilan y resuelven los problemas de mayor importancia que las tenencias no pueden resolver. La elección de estas autoridades se somete a los lineamientos de orden federal y local, por filiación con un partido político.

Sin embargo, la presencia del municipio en las comunidades indígenas se ha reducido a la canalización de recursos a las diferentes obras sociales. El síndico municipal representa y protege los valores materiales y morales de la comunidad.

La organización socioeconómica indígena tradicional, se fundamenta en la producción para el autoconsumo más que para la venta.

La población indígena ocupada continúa dedicándose a las actividades dentro del sector primario, ya sea en la agricultura o en la pesca.

Por otro lado, sus elementos culturales son tomados y convertidos en folklore y usados como símbolos de identidad regional, pero también existen actitudes racistas y discriminatorias hacia ellos. Esto es un factor que impide el fortalecimiento de la identidad cultural y el desenvolvimiento personal fuera de los ámbitos comunitarios.

El desconocimiento de estos fenómenos, tanto a nivel académico como gubernamental, por la ausencia prácticamente de estudios acerca de casi todos los ámbitos de la vida sociocultural de los indígenas, ha impedido que se cumpla con los objetivos de la política indigenista de fomentar la cohesión social y el fortalecimiento de los pueblos indígenas mexicanos.

Sin embargo, cabe insistir que el desarrollo de los pueblos indígenas no consiste solamente en el mejoramiento de sus niveles de vida, sino también en la posibilidad de expresar libremente el cambio inherente a su estructura étnica.

Es incuestionable que el desarrollo de estos pueblos no es sólo el crecimiento económico, sino debe ser factor de integración para su desarrollo en el proceso histórico, como un compromiso de las relaciones sociales en la vida cultural que en su conjunto son representativas de su identidad.

Además de lo anterior, debemos considerar que los movimientos étnicos contemporáneos de nuestros indígenas después de largas luchas por que se le reconozcan sus derechos, prueba de ello son sus demandas actuales que trascienden el contexto inmediato de sus reclamos ancestrales en las tendencias de formas de organización sociopolítica. Este movimiento esta superando el contexto paternalista tradicional en relación con el Estado, así como la actuación política fragmentaria y dispersa en la búsqueda de un destino histórico donde trascienda el asistencialismo indigenista y la política partidaria.

Ahora bien, la realización de la política indigenista en México, ha sido divergente y contradictoria, a tono con los cambios experimentados entre el Estado y los pueblos indígenas, con ello el gobierno y las instituciones indigenistas trataron de adaptar esta política a los reclamos del movimiento indígena por sus derechos para la preservación de sus identidades culturales inherentes a las decisiones de la política social que les conciernen.

12. Descentralización y Municipio.

Es incuestionable el papel fundamental que desempeña el Municipio en cuanto a la satisfacción de las necesidades y logros alcanzados con la descentralización de los servicios que presta, el municipio crea organismos especializados los cuales gozan de autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones, por contar con una estructura administrativa propia e independiente a la del ayuntamiento y por ende cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, son instrumentos administrativos auxiliares que le permiten al ayuntamiento manejar y operar en forma especializada.

Sin lugar a dudas, la forma de organización de la Administración Pública Municipal, asume en general, los mecanismos y principios que establece el Derecho Administrativo, como ejemplo citaré lo señalado en la Ley Orgánica Municipal de Puebla, en su artículo 118 segundo párrafo que señala:

“La Administración Pública Municipal descentralizada se integra con las entidades paramunicipales, que son las empresas con participación municipal mayoritaria, los organismos públicos municipales descentralizados y los fideicomisos, donde el fideicomitente sea el Municipio”⁵⁹

Es interesante notar que las tareas administrativas del Municipio son base fundamental para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y no indígenas que cohabitan a lo largo y ancho de nuestro territorio nacional.

⁵⁹ Ley Orgánica del Estado de Puebla. 2007.

En consecuencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye al Municipio capacidad política y administrativa.

En relación a lo anterior el Municipio por conducto de su ayuntamiento tendrá a su cargo la dirección de todo tipo de actividades que la ley le autoriza, con el fin de lograr que la población a su cargo tenga los elementos necesarios para una vida digna dentro de un marco de respeto y seguridad.

Es importante destacar las principales actividades administrativas que en este sentido corresponderá atender al Municipio:

- a) Actividades en torno a su organización interna.
- b) Actividades tendientes a la prestación adecuada de los servicios públicos que le correspondan, de acuerdo a la ley.
- c) Actividades de carácter fiscal, propias de su hacienda.
- d) Actividades de su función de policía.
- e) Actividades tendientes a fomentar la solidaridad, cooperación y unión de la ciudadanía municipal.
- f) En general, todo tipo de actividades que la ley regule, cuya finalidad sea el adecuado aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con los que cuenta, para lograr el bienestar y la seguridad de sus pobladores.

En este orden de ideas el Municipio es el ámbito donde se lleva a cabo la vecindad, la convivencia, las tradiciones, la integración, la solidaridad de intereses comunes, de ayuda mutua y lo más importante la prestación de los servicios públicos para el desarrollo y bienestar para arraigar a los ciudadanos de las comunidades y, así evitar la migración a las grandes ciudades nacionales o extranjeras.

Por otro lado, debe resaltarse la existencia del Municipio como parte fundamental de los tres órdenes de gobierno, cuya finalidad es prestar los servicios públicos para satisfacer las necesidades de sus pobladores y así

mismo lograr que las comunidades se desarrollen en un marco de igualdad de condiciones, así mismo el INAFED⁶⁰ hace una clasificación de éstos:

- a. servicios básicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, calles, banquetas, alumbrado público.
- b. Servicios básicos complementarios: limpia, mercados, centrales de abasto, educación, panteones y rastros.
- c. Servicios de seguridad: seguridad pública, tránsito y bomberos.
- d. Servicios de protección a la comunidad: salud, prevención de desastres y protección civil, protección contra la contaminación y de comunicación social.
- e. Servicios de bienestar social: difusión cultural, acción cívica, parques, jardines, acción deportiva, entre otros.

Sin embargo, estos servicios desde luego estarán referidos a él tipo de municipalidad de que se trate, dependiendo de las necesidades de cada Municipio ya que las características son variadas, contamos con Municipios Metropolitanos, Urbanos, Semiurbanos y Rurales:

Los municipios metropolitanos tienen como característica fundamental que cuenta con más de 300 mil habitantes, y sus actividades económicas comprenden las ramas del comercio, la industria, el turismo y los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificada, también cuentan con servicios educativos de enseñanza en todos los niveles hasta postgrado, así como con bibliotecas con servicio especializado. Éstos proporcionan la mayoría de los servicios públicos. Sus ingresos y presupuestos son elevados.

Los municipios urbanos tienen una población que va de los 60 mil y hasta los 300 mil habitantes; las principales actividades económicas comprenden: la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio, el turismo. En cuanto a los servicios educativos que proporciona, alcanzan generalmente hasta los

⁶⁰ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Organismo adscrito a la Secretaría de Gobernación.

niveles medio básicos: secundaria o sus equivalentes y, en algunos casos cuentan con escuelas profesionales: tecnológicos y universidades entre otros. Cuentan con la mayoría de los servicios públicos básicos. Se calcula que el presupuesto es significativo. Su población esta asentada en más de dos comunidades importantes.

Los municipios semiurbanos tienen las características siguientes: su población va de los 300 mil a los 60 mil habitantes, sus principales actividades económicas pueden ser la agricultura, la ganadería, el comercio y la pequeña industria; los servicios educativos que se proporcionan son hasta la escuela secundaria, y los servicios públicos son agua potable, rastro, mercados panteón, limpia y alumbrado público en algunos casos drenaje; sus presupuestos anuales son cifras intermedias. Sus asentamientos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y cuentan con una comunidad importante, asentada en la Cabecera Municipal.

Los municipios rurales cuentan con una población menor de 30 mil habitantes; los servicios públicos que presta son agua potable y alumbrado público en algunos casos; las principales actividades económicas que se desarrollan son la agricultura, ganadería, pesca y minería, todas en pequeña escala; los servicios educativos con que cuenta son escuelas primarias; sus presupuestos anuales son notablemente bajos. Sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

Es importante destacar que a lo largo de los años, los municipios poseen un territorio delimitado y además cuentan con población mayoritariamente indígena tienen capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir con la tarea que la nación les ha encomendado. Nadie más que la comunidad bien organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio en el desarrollo político, social, cultural y económico capaz de permitir el desarrollo integral de sus comunidades.

En términos generales, el fortalecimiento municipal no sólo debe considerarse como el camino para mejorar las condiciones de la vida de los

municipios poco desarrollados, sino para resolver simultáneamente los problemas más graves que enfrentan las concentraciones urbano industriales.

Es interesante notar que, el objetivo del Municipio libre es arraigar a los ciudadanos en sus territorios naturales y así evitar la emigración del campo hacia las grandes ciudades, no solo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las regiones del país a través de los planes de desarrollo regionales.

13. La Actividad Municipal. Su Fundamento e Importancia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye al Municipio en el artículo 115 capacidad política y administrativa para la prestación de los servicios públicos⁶¹.

En consecuencia, es importante destacar que el Municipio por conducto de su ayuntamiento tendrá a su cargo la dirección de todo tipo de actividades que la ley le autoriza, para celebrar convenios, asociarse y coordinarse para la eficaz prestación de los servicios públicos con el fin de lograr que la población tenga una vida digna.

Como señalamos anteriormente los municipios están investidos de personalidad jurídica y patrimonio propio, y administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

También es importante destacar otras facultades con las que cuenta el Municipio:

- Formular y aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

⁶¹ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 100.

- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.
- Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten el ámbito territorial.
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Por otra parte, la autora Lourdes Arizpe, señala que: se propone un desarrollo acorde con las necesidades, aspiraciones, condiciones y posibilidades de la población rural mexicana, en especial de los grupos indígenas y campesinos.

Un desarrollo enmarcado en el contexto mundial y nacional que tenga los enfoques y las características siguientes:⁶²

- I. Reconocimiento de la heterogeneidad social, que implica dar trato diferente a los desiguales.
- II. Respeto a la pluralidad cultural y étnica existente en México, con necesidades y posibilidades particulares.
- III. Aprovechamiento y preservación de la biodiversidad natural, del medio físico con potencialidades y condiciones diferentes en las regiones.
- IV. Consideración de la lógica de producción, de las necesidades y condiciones de vida de los campesinos e indígenas en los niveles de

⁶² ARIZPE, Lourdes. La Cultura como Contexto del Desarrollo, en Emmerij, Louis y Nuñez del Arco Comp., Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1998, pág.1991.

la comunidad, local regional, nacional e internacional, buscando su complementación con las de la sociedad nacional.

La autora citada señala las características del modelo de desarrollo rural propuesto.

* Incluyente: que considere el involucramiento de todos los sectores de la sociedad rural, proporcionándoles oportunidades de desarrollo.

* Participativo: que privilegie la participación de los beneficiarios en acciones directas, conscientes, comprometidas, y corresponsable, de acuerdo a sus necesidades, recursos y posibilidades.

* Autogestivo: que permita y propicie la participación autónoma de los beneficiarios en la planeación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo rural. Ello implica la toma de decisiones y de poder en los asuntos políticos y económicos locales y regionales.

* Diferenciado: que propicie opciones y oportunidades para los distintos actores sociales, de acuerdo a sus necesidades específicas: mujeres, jóvenes, jornaleros, avecindados y productores rurales.

* Solidario: que privilegie la cultura y valores de solidaridad colectiva de los habitantes del campo, principalmente campesinos e indígenas. Fortaleciendo su fuerza colectiva, ante los embates de las tendencias de la competitividad individual y la homogenización que impone la globalización.

* Nacionalista: que fortalezca la identidad nacional, respetando la pluriétnicidad y la diversidad cultural. Complementando lo propio, con los valores universales.

* Democrático: que tome en cuenta la aportación y participación colectiva de los sujetos sociales beneficiarios, en la educación de la población sobre

los derechos económicos, humanos, individuales, sociales, culturales; para un desarrollo rural con justicia y dignidad.

* Diversificado: con características distintas, de acuerdo con las localidades, región y grupos sociales involucrados, los que realizan actividades agrícolas, pecuarias, forestales de recolección y pesca, de ecoturismo, parques cinegéticos, agroindustrias rurales en condiciones diferentes.

* Equitativo: que propicie la equidad social de sus beneficiarios, en función de las necesidades y aportaciones de sus integrantes. Equidad, igualdad y corresponsabilidad son elementos fundamentales de un nuevo desarrollo rural.

* Integral: que integre todos los elementos sociales, económicos, naturales, tecnológicos, que contribuyen al desarrollo: la atención a las necesidades tecnológicas y económicas de las actividades productivas, los servicios públicos de salud, educación, recreación, cultura y deportes, transportes y medios de comunicación.

* Local, microregional y regional: de aplicación dirigida a la solución de necesidades particulares de cada localidad y de cada región. Los núcleos agrarios no son homogéneos y por lo tanto no es adecuado establecer un solo enfoque para su desarrollo.

* Sustentable: que posibilite obtener los satisfactores necesarios para la población, sin dañar los recursos, ni el ambiente, para que sigan siendo productivos para las nuevas generaciones.

* Colectivo: aprovechar la cultura de solidaridad social y apoyo mutuo, como base de la cooperación de los núcleos rurales en la conjunción de esfuerzos e integración de recursos, para la solución de necesidades comunes. Aún perviven tradiciones históricas, costumbres sociales y experiencias de solidaridad y trabajo comunitario, que dan fortaleza a sus organizaciones, tales como el Tequio, la ayuda mutua, la prestafuerza, la

mano vuelta, las cofradías, las tandas que constituyen verdaderos sistemas de movilización de “capital humano popular”.

* Planificado: para evitar la improvisación, la dispersión y la elaboración de programas por presiones o compromisos políticos, sino que responda a necesidades sociales reales, con posibilidades de viabilidad de sus objetivos y metas.

Es evidente que los pueblos y comunidades indígenas asentados en el territorio nacional pueden y deben contribuir en el desarrollo para cambiar las condiciones de vida tan difícil que viven hoy en día.

El avance más significativo en cuanto a la reforma relativa al Municipio es la reforma al artículo 115 constitucional que se llevo a cabo en el año 2001, en ella se plasmaron todas las propuestas recogidas durante la consulta popular; conscientes de la gran heterogeneidad de los municipios de nuestro país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas y económicas, por que como sabemos en nuestro territorio existen diversos asentamientos humanos en comunidades y pueblos indígenas aislados de las principales ciudades estatales.

Es precisamente la reforma municipal en la que se reitera que el Municipio tiene facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y hacer planes de desarrollo urbano; participar en la administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regulación de la tenencia urbana de la tierra, así como otorgar licencias y permisos de construcción.

En relación con la reforma en cuestión el Municipio puede gobernar y encausar el crecimiento de la población urbana ordenando y ubicando de manera adecuada los asentamientos humanos.

Es importante mencionar que durante la campaña de elecciones, se recogen las propuestas de los vecinos que habitan en los municipios mexicanos para

elaborar los planes y programas para dotar de los principales servicios públicos en materia de salud y educación para apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación y así contribuir en la infraestructura de desarrollo que se necesita a nivel regional.

El gobierno municipal tiene capacidad de crear las condiciones adecuadas para que la comunidad participe activamente en la construcción y prestación de los servicios públicos con los que cuenta: agua potable y alumbrado público en algunos casos; las principales actividades económicas que se desarrollan son la agricultura, ganadería, pesca y minería, todas en pequeña escala; los servicios educativos con los que cuenta son en algunos casos escuelas primarias; sus presupuestos anuales son notablemente bajos. Sus asentamientos humanos están constituidos en pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

Sin embargo, es de vital importancia que todos los miembros de la comunidad municipal hombres y mujeres participen para abatir el rezago que afecta a sus pueblos y comunidades, para elevar el nivel y la calidad de vida colectiva, mediante la participación ciudadana.

De manera visionaria en la iniciativa de reforma de los artículos 2º y 115 de nuestra Carta Magna, se reconocen por primera vez, desde que se formó el Estado mexicano a los pueblos indígenas como parte fundamental de la nación mexicana y sus derechos colectivos.

Al respecto, el citado artículo 2º establece que “la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”⁶³

⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2º primer párrafo.

Las entidades federativas de la república mexicana, deben reconocer que sus pueblos y comunidades indígenas, tienen derecho de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución General, respetando las garantías individuales, los derechos humanos, la dignidad e integridad de las mujeres.

Resulta evidente que los municipios pueden celebrar convenios con el Estado en materia financiera para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Como parte de las funciones que realiza el Municipio es importante destacar que las reasignaciones que están destinadas directamente en sus presupuestos por vía de colaboración o de sustitución para el cumplimiento de las tareas asignadas a la entidad para la adecuada atención de sus necesidades municipales o para la prestación de los servicios públicos a su cargo para así lograr el desarrollo de las comunidades en materia de educación pública, salud y seguridad pública.

Cabe mencionar que la Ley de Coordinación Fiscal vigente establece en el artículo 32 el fondo de aportaciones para la infraestructura social que anualmente se determinara en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, el 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, según estimación de que la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para este ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Como lo menciona el Dr. Quintana Roldán, este fondo se entregará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los

Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de la misma Ley.⁶⁴

Mediante el artículo 33 de la Ley antes citada resulta evidente que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que benefician directamente a sectores de su población a que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

- a) Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura productiva social rural t,
- b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

En el caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional.

Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.

Adicionalmente, los Estados y Municipios podrán destinar hasta un 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas.

Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:

⁶⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Derecho Municipal. 8ª Edición. Editorial Porrúa. México 2005. Pág.401.

1. Hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban las obras y acciones a realizar el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
2. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
3. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
4. Proporcionar a la Secretaria de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y
5. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.⁶⁵

Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor rezago social y de pobreza extrema publicada en el Instituto de Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos, que la disponibilidad de información no permita el conocimiento del rezago se utilizarán las cuatro variables sumadas y con igual peso cada una de ellas.

- a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición.
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación.
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicios.

⁶⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. op. cit. pág. 402.

d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.⁶⁶

Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaria de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus municipios, debiendo publicarlos en sus órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como su fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Con toda la reglamentación que se ha hecho sobre el Municipio, se procura integrar y fortalecer a la población municipal, es por eso que las relaciones entre las diversas comunidades deben ser en igualdad de condiciones para abatir la marginación y así lograr el desarrollo integral de cada Municipio a lo largo y ancho de nuestro territorio nacional.

⁶⁶ Ídem. pág. 403

Capítulo IV

Consideraciones del Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Municipio a través del Derecho Comparado.

14. Observaciones a la Dinámica Actual de la Descentralización de Desarrollo Municipal en México, Guatemala, Brasil y Chile.

La normatividad jurídica contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos junto con la de los países en cuestión comprenden las relaciones de propiedad originaria que históricamente han poseído los pueblos y comunidades indígenas, éstas se enlazan a las formas de apropiación del medio, para satisfacer sus necesidades e interactuar en los diferentes sectores y clases sociales.

Los pueblos indígenas crean y recrean el conjunto de costumbres consuetudinarias que permiten las relaciones comunitarias de propiedad, cultura, religión, danza, tradiciones, organización social y parentesco.

Es fundamental el papel que juega el Municipio para lograr que los pueblos indígenas se desarrollen en un contexto sociopolítico adecuado para conservar intacta su idiosincrasia.

Desde la perspectiva del Derecho Comparado, encontramos que cada país en Latinoamérica de acuerdo a su historia, estructura política y social cuenta con grandes extensiones municipales territoriales.

México, es un país que se reconoce como nación pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, cuenta con aproximadamente 832 Municipios indígenas de los 2439 municipios que existen actualmente a lo largo y ancho de nuestro territorio nacional.

Sin embargo cabe destacar que los municipios indígenas están localizados en los estados con mayores recursos naturales como el estado de Chiapas, Tabasco y Oaxaca sin olvidar a los estados del norte del país, como son los

estados de Chihuahua y Nayarit, es de vital importancia destacar que los estados ubicados al centro del país cuentan también con un gran número de poblaciones indígenas como son los estados de Puebla, Querétaro, Estado de México, Tlaxcala, Hidalgo y Michoacán, sin olvidar al estado de San Luis Potosí y Guanajuato, la población indígena que habita en estos estados es discriminada y sufre de pobreza extrema.

En la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional se expresó lo siguiente: “De grandes avances sociales son las reformas que se presentan en esta iniciativa, por primera vez se garantiza la Ley Indígena aprobada por el Congreso de la Unión a finales del mes de abril de 2001.

Si bien es cierto, el constituyente de 1917 otorgó al municipio una posición de relevancia en la Ley Suprema, así como la protección de los derechos de los pueblos indígenas y la protección a sus culturas publicada en el diario oficial de la federación el 28 de enero de 1992, sin embargo la realidad social es otra, la dinámica social es permanentemente vulnerada, el Estado principal promotor de de la desigualdad social, no ha garantizado al pueblo mexicano derechos fundamentales, a diario vemos el trato injusto que se vive en todos los rincones, a diario vemos deambular a miles de familias indígenas sin hogar, y lo que es peor aún rechazados por la sociedad misma.

Es necesario analizar al Municipio desde el punto de vista básico para entender su organización y estructura al compararlo con los Estados que cuentan con una estructura y gobierno parecidos al nuestro.

El Estado de Guatemala es republicano, democrático, soberano e independiente; su sistema de gobierno es presidencialista y adopta ciertas instituciones propias del sistema parlamentario. Su administración ejecutiva se realiza a través de órganos unipersonales y centralizados.

El sistema de organización de la administración pública guatemalteca se basa en la centralización la cual tiene a su cargo el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la prestación de servicios, en la ejecución de

planes, proyectos y programas de gobierno, a través de sus órganos ejecutores, que son los ministros de estado, siendo los rectores de las áreas de salud, vivienda, infraestructura, red vial, educación en todo el territorio nacional.

El Municipio en Guatemala no es más que una organización territorial, que permite la descentralización, el Municipio como una forma administrativa de división territorial, mediante la cual el Ejecutivo, puede transferir competencias administrativas al gobierno local municipal.

Es interesante notar, que en Guatemala existen actualmente 331 Municipios, los cuales gozan de autonomía desde el año de 1944; desde antes de la vigencia de su actual Constitución, el Municipio fue dotado de amplias funciones, y sus órganos de gobierno cuentan con una serie de competencias y atribuciones suficientes para ejercer el gobierno local en cada uno de sus municipios.

Al igual que en nuestro país, el Municipio es considerado como la célula democrática de gobierno; es la institución que permite la participación más próxima y directa de los ciudadanos guatemaltecos en gestiones locales de gobierno.

El código municipal vigente define al Municipio como la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüístico, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes del distrito.

Actualmente, el municipio guatemalteco se integra con los elementos básicos siguientes:

Población: constituida por todos los habitantes de su circunscripción municipal.

Territorio: denominada circunscripción territorial en la que se ejerce autoridad el concejo municipal. Es continuo que puede integrarse con distintas formas de ordenamiento territorial.

La autoridad: ejercida en representación de los habitantes. Comprende los órganos de gobierno municipal, siendo éstos el concejo municipal, el alcalde, los alcaldes comunitarios, indígenas o auxiliares, el juzgado de asuntos municipales.

La comunidad organizada: puede comprender asambleas comunitarias o indígenas que se encuentren en el distrito municipal.

La capacidad económica: son todos los recursos con que cuenta el municipio que integra la hacienda pública.

El ordenamiento jurídico municipal y el ordenamiento consuetudinario: comprende la facultad del municipio de crear sus propias normas contenidas en reglamentos y ordenanzas; en cuanto al ordenamiento consuetudinario, comprende los usos y costumbres de grupos étnicos o comunidades organizadas y reconocidas por el municipio.

El patrimonio municipal. Comprende todo lo relacionado con la actividad financiera municipal, ingresos, egresos y deuda pública municipal.

Sin lugar a dudas, los municipios en Guatemala, son instituciones autónomas, ya que pueden emitir reglamentos y ordenanzas para el cumplimiento de sus fines propios.

Entre otras funciones les corresponde: elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción.

El Municipio puede ejercer sus atribuciones en toda actividad económica, social, cultural, ambiental y prestar los servicios públicos necesarios que

contribuyan a mejorar la calidad de vida y a satisfacer las necesidades de todos los habitantes el municipio.

Ahora bien, es necesario resaltar que el gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Funciones y atribuciones del concejo municipal.

Competencias políticas:

- Deberá contar con la iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales.
- Convocar a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales. Asimismo:
- Promoverá y mantendrá las relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales.
- Aprobar acuerdos o convenios de asociaciones de cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipales, con sujeción a las leyes de la materia. La aceptación de la delegación o transferencia de competencias.
- Competencias administrativas: autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad del gobierno y gestión del municipio.
- Crear, suprimir o modificar sus dependencias, empresas o unidades de servicio.

- Establecer, planificar y reglamentar los servicios públicos municipales.
- Organizar cuerpos técnicos, asesores y consultivos.
- Dar apoyo necesario en la gestión de las alcaldías indígenas, comunitarias o municipales.
- Velar por los órganos de coordinación de los concejos municipales de desarrollo; el ordenamiento territorial y control urbanístico; la elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia.
- Crear la policía municipal, para el orden y seguridad ciudadana municipal.

- Competencias financieras: contar con la aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas financieras públicas municipales.
- Fijar las rentas de los bienes del Estado, sean éstos de uso común o no.
- Proponer la creación modificación o supresión de arbitrios al organismo ejecutivo para la iniciativa de ley pertinente.
- La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes municipales.
- Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad y sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas, exceptuando aquellas que corresponde adjudicar al alcalde.
- Cumplir con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política de la República, referente al régimen económico social en el municipio por delegación del Estado.
- promover el desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas; crear las medidas necesarias para la

conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables del municipio.

Cabe mencionar que las sesiones del concejo municipal serán convocadas y presididas por el alcalde o por el concejal que legalmente los sustituya temporalmente.

La asistencia para los miembros que integran el concejo es de carácter obligatorio; pero pueden justificar inasistencias únicamente hasta por cinco sesiones consecutivas, en caso contrario serán sancionados disciplinariamente, y el concejo podrá declarar vacante dicho cargo comunicando al Tribunal Supremo Electoral para efectos de suplencia.

Puede existir remuneración por sistema de dietas por la asistencia a cada sesión de los miembros, siempre y cuando la situación financiera de la municipalidad lo permita, ya que los cargos de los miembros síndicos y concejales son gratuitos, no así el del alcalde y el del secretario.

Las sesiones son de naturaleza ordinaria, y se realizan como mínimo una vez a la semana a petición del alcalde: las sesiones extraordinarias se llevarán a cabo las veces que sea necesario, a solicitud de cualquiera de los miembros del concejo municipal.

Las sesiones podrán ser públicas, cuando la importancia del asunto lo requiera, también con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros el concejo municipal, podrá acordar que la sesión se celebre en cabildo abierto, fijando la convocatoria en el lugar, día y hora de la sesión. En esas sesiones los vecinos tendrán voz, pero no voto.

Cuando la naturaleza del asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades, el concejo municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, y podrá aplicar criterios y costumbres propios de las comunidades indígenas.

Alcaldías indígenas: son entidades representativas de las comunidades que conforman un municipio indígena; la elección o designación de los alcaldes comunitarios se realizará conforme a los usos, procedimientos o tradiciones,

costumbres de las comunidades, sin embargo el reconocimiento de tal investidura la realizará el alcalde municipal emitiendo el nombramiento respectivo, el concejo municipal tiene la obligación de sesionar como mínimo dos veces al año con los alcaldes indígenas o comunitarios. Los empleados y funcionarios municipales deberán colaborar estrechamente con el alcalde comunitario o con el alcalde indígena.

Los servicios públicos municipales son prestados y administrados por la propia municipalidad y sus dependencias administrativas. El municipio puede ampliarlos o mejorarlos de manera que garantice el eficaz, seguro y continuo funcionamiento. El municipio podrá establecer las tasas y contribuciones justas y equitativas; éstas deberán ser fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de los servicios públicos municipales.

Además de lo anterior en Guatemala se encuentra el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), que es una institución de fomento al desarrollo municipal, principalmente a través del otorgamiento de créditos a los Municipios. Su actuación responde a la decisión del Estado de crear un organismo que fortalezca las debilidades municipales en materia financiera, con objeto de realizar programas básicos de obras y servicios.

Sin embargo, cabe mencionar que históricamente Guatemala esta formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos de ascendencia maya.

En Guatemala la distribución de tierras a comunidades indígenas se lleva a cabo mediante legislación adecuada y programas espaciales, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo integral.

Por otra parte, Guatemala es de los países cuya población indígena es mayoritaria frente a la mestiza y criolla.

Por un lado la influencia de la colonización hispánica está en todas partes, pequeños pueblos y ciudades responden al mismo esquema, están desarrollando un importante sector industrial, principalmente de industrias textiles y de transformación de productos agrícolas.

La sociedad rural indígena se organiza en grandes comunidades con administración autónoma. En unos casos, la población se concentra en torno a una plaza; en otros, el poblamiento se dispersa, pero conservando la plaza y en ella se encuentra asentada la iglesia, el ayuntamiento y el mercado. “Es una sociedad fuertemente integrada, donde el individuo encuentra un gran apoyo. Existe una administración municipal y otra religiosa, a base de cofradías que practican el culto a un santo. El fuerte arraigo de la religión católica, en la que ha penetrado el espíritu de la teología de la liberación, está siendo hoy sacudida por la reciente llegada de numerosos misioneros, procedentes de Estados Unidos, que predicán las diferentes confesiones evangélicas, a la vez que distribuyen importantes ayudas económicas”.⁶⁷

La ruptura del aislamiento de este territorio maya se ha visto complementada con la penetración de las aspiraciones de cambio social, y los grupos guerrilleros han encontrado su principal apoyo entre la población indígena, que empieza a despertar a la vida política.

En el año de 1985 se calculaba que la población indígena era de unos tres millones ochocientas mil personas. Como dato importante es la etnia maya la de mayor importancia numérica.⁶⁸

En consecuencia, la problemática indígena trajo nuevas disposiciones legales en materia de población indígenas. En este contexto se ubica la nueva Constitución de Guatemala del 31 de mayo de 1985.

Artículo 66. Señala la Protección a Grupos étnicos.

⁶⁷ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, José; ZÁRATE MARTÍN, Antonio. Guatemala, Madrid. Ediciones Anaya. S.A. 1988.

⁶⁸ DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. op. Cit. Pág. 128

Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbre, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y tradiciones.

Artículo 67. Señala: la protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas.

Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección espacial del Estado, de asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida.

Es importante mencionar que las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema.

Artículo 68. Tierras para comunidades indígenas. Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que la necesiten para su desarrollo.

En consecuencia la legislación Guatemalteca presume que su contenido es coyunturalista cuyos fines, más que sociales, son políticos ya que con ello Guatemala pretende contener la lucha revolucionaria en su país. Por que el movimiento indígena juega un papel fundamental en la Unidad Revolucionaria Popular Guatemalteca.

Estas razones provocaron que en el año 1992 la URPG y el gobierno guatemalteco firmaran trascendentes acuerdos de paz, con los cuales el movimiento armado se incorporó a la vida civil, la ONU junto con el gobierno de México jugaron un papel decisivo para la paz de esta nación.

Por otra parte Chile, en el ámbito latinoamericano cuenta con una organización municipal tradicional, aunque con grandes problemas políticos, en

donde recientemente se ha restaurado el gobierno civil, después de una prolongada dictadura militar.

El primer Cabildo de este país data de 1541 y correspondió a la ciudad de Santiago. Respondía al viejo ayuntamiento o Concejo Castellano, que en el siglo XVI jugó un papel predominante en la vida política frente a los excesos de los representantes de la Corona Española.

Sin embargo, posteriormente sirvió de instrumento legitimador de la emancipación de esta nación frente al reino español.

Los diferentes ordenamientos constitucionales habidos entre 1823 y 1833, dieron cabida a normas relativas al Municipio. Las últimas dos constituciones, la de 1925 y la de 1980, mantuvieron a la institución municipal como una forma de descentralización administrativa. Sin embargo, es hasta la reforma constitucional de 1991, promovida por el entonces presidente Patricio Aylwin, la que vigoriza al Municipio chileno, insertándolo en las corrientes del municipalismo moderno.

Chile se organiza como un Estado Unitario cuya división política se subdivide en regiones: una metropolitana y doce más, cada una encabezada por un intendente; asimismo, éstas se subdividen en 51 provincias con gobernadores propios, finalmente éstos se subdividen en comunas, las cuales son administradas por municipalidades.

A la fecha existen 355 comunas y 334 municipalidades, en atención a que la Comuna Antártica cuya creación se remonta a 1961, no cuenta con la instalación de la respectiva municipalidad.

La Constitución Política del Estado Chileno, señala en el artículo 107 a los Municipios como:

“Corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad

local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.”⁶⁹

Al Municipio en Chile se le atribuye la administración de cada comuna o agrupación de comunas que la ley secundaria determine.

En relación a las funciones y atribuciones de los municipios la Constitución Chilena prevé la creación de un Consejo Económico y Social Comunal de carácter consultivo. Cada Municipio contará con un Alcalde y un Consejo Municipal, éstos durarán en su encargo cuatro años.

También la misma Constitución señala los requisitos, la convocatoria, los efectos y las oportunidades que deberán cubrirse para que el alcalde someta a plebiscito determinadas medidas administrativas.

Asimismo la Constitución Chilena prevé la asociación de Municipios para lograr la prestación de servicios, así como la facultad de crear organismos de derecho privado, sin fines de lucro, para la promoción y difusión del arte y cultura en sus comunas.

En cuanto a la integración del Municipio de Chile, la ley Suprema señala que en cada uno de ellos habrá un Concejo integrado por concejales electos por sufragio universal, quienes durarán como lo mencionamos anteriormente cuatro años pudiendo ser reelectos.

En Chile se otorga al Municipio amplia autonomía para la administración de sus finanzas, fortaleciendo su hacienda con asignación de recursos del presupuesto de la nación, y en su caso los recursos son otorgados por el gobierno regional.

También se establece un fondo común municipal, el cual pretende ser un mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre las municipalidades del país.

⁶⁹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Derecho Municipal. 8ª edición. Ed. Porrúa. México, 2005. op. cit. pág. 560.

En Chile se reserva a la ley secundaria el establecimiento de las fórmulas de coordinación para la administración de los Municipios a fin de solucionar problemas comunes.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades es el instrumento normativo que por mandato de la Constitución Suprema describe, organiza y establece la composición, funcionamiento y atribuciones de los Municipios chilenos.

Al alcalde le corresponde como autoridad máxima de la municipalidad la dirección, administración y vigilancia del funcionamiento de su Municipio.

El Municipio en Brasil esta organizado desde la época colonial, con el mismo tipo de estructura y atribuciones políticas y administrativas que la organización municipal portuguesa. Dicha situación perduró hasta la independencia de éste país, surgiendo así la Constitución Imperial de 1824, en la que instruyeron las Cámaras Municipales para todas las ciudades y villas.

En la Constitución de 1891, Brasil se organizó como República Federal y se declaró a los Estados miembros como soberanos y a los Municipios como autónomos.

Cabe mencionar que las Constituciones de 1934, 1937 y 1946 repitieron en esencia el Estatuto del Municipio Brasileño.

En este orden de ideas la Constitución de del 4 de Enero de 1967 y sus reformas del 17 de Octubre de 1969, mantuvieron el régimen federal y garantizaron la autonomía de Estados y Municipios, pero en términos más restringidos que las anteriores constituciones de esa República.

La Constitución vigente de Brasil, que data del 5 de Octubre de 1988, establece en el artículo Primero. “La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y los Municipios y del Distrito Federal, se constituye como un Estado democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

I. La soberanía;

II. La ciudadanía;

- III. La dignidad de la persona humana;
- IV. Los valores sociales del trabajo de la libre iniciativa;
- V. El pluralismo político.

Todo poder dimana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos en forma directa en los términos de esta Constitución.”⁷⁰

Con toda la reglamentación que se hizo en torno al Municipio es importante destacar la posición que adquiere el municipio brasileño al quedar ubicado como parte integrante de la federación, siendo el único país latinoamericano que otorga dicho rango a sus municipalidades.

No obstante lo anterior, cabe mencionar a la reglamentación particular de los Municipios, cada Estado de la Federación establece en su Constitución interna reglas generales para su territorio, previéndose la posibilidad de que los Municipios a su vez, cuenten con una Carta propia.

En Brasil el gobierno municipal se integra por dos órganos: el Prefeito (Alcalde) y la Câmara de Vereadores (Concejo de Regidores); el Municipio cuenta con personalidad jurídica propia, al igual que con un patrimonio destinado a la atención de sus necesidades.

Es importante destacar que el alcalde es el órgano ejecutivo de la municipalidad, es de tipo unipersonal tiene facultades tanto políticas como administrativas, a él le corresponde formular los proyectos de ordenanzas municipales para ser sometidas a la Câmara de Vereadores.⁷¹

La citada Câmara es el órgano legislativo de la municipalidad, además de contar con facultades de control de fiscalización sobre la administración general del Municipio. Tanto el Prefeito como los Vereadores son electos a través de elección directa y duran en su encargo cuatro años.

⁷⁰ Constitución Federal de Brasil., 1988.

⁷¹ LÓPEZ MEIRELLES, Hely. Dereito Municipal Brasileiro. 6º edición. Ed. Malheiros. Sao Paulo, Brasil. 1993. Págs.27-38

Como dato particular en esta República se eligen en una misma fecha las autoridades de todos los Municipios del país.

El amplio territorio de Brasil con más de ocho millones de Kilómetros cuadrados, cuenta con una población de 155 millones de habitantes. Brasil está ubicado como una de las naciones más complejas en su administración local.

Actualmente, Brasil cuenta con 5,530 Municipios integrados en 26 Estados, además; el Distrito de Brasilia.

Los órganos de administración de los Municipios brasileños cuentan con independencia entre ellos muy bien definida en la ley, prevaleciendo la división de poderes, con actividades que se complementan en forma coordinada, existe el derecho de veto por parte del Prefecto a las disposiciones de la Cámara de Vereadores, y una vez regresado el Decreto, si de nueva cuenta se aprueba, deberá promulgarlo el ejecutivo municipal y cumplirlo.

Para entender más sobre la organización de los Municipios brasileños, es la facultad que tienen los órganos locales para fijar leyes impositivas para recaudar los tributos a cargo de la ciudadanía municipal y; en uso de este poder tributario las facultades que tienen los Municipios no tienen mayor limitación que los principios de equidad y generalidad para todo ente público en esta materia.

En consecuencia, los Municipios brasileños cuentan con amplias facultades de policía tendientes a ordenar adecuadamente la vida local, a garantizar la seguridad ciudadana y a prevenir eficazmente el desarrollo de sus comunidades.

En términos generales puede decirse que en los Municipios se contempla la coordinación intermunicipal en zonas urbanas de carácter metropolitano para lo cual se establece un Plan Rector que sirve de base a las acciones de los Municipios que celebran los acuerdos respectivos.

De acuerdo a lo anterior, dicho Plan es aprobado en las respectivas Cámaras de Vereadores y frecuentemente participan también instancias de Estado o de la Federación, sobre todo en ciudades como río de Janeiro y Sao Paulo.

Con la nueva organización legal derivada de la Constitución de 1988 los Municipios brasileños se encuentran en una etapa de acelerada transformación, en particular los de carácter urbano. Sin embargo, en materia de desarrollo indígena existe un fuerte retraso en los Municipios rurales e indígenas enclavados en territorios amazónicos o los del sur del país.

15. Adecuada Atención del Gobierno Municipal a los Pueblos Indígenas

El gobierno municipal cuenta con la capacidad de crear las condiciones para que la comunidad participe activamente en la construcción y prestación de los servicios públicos para elevar la calidad y el nivel de vida familiar, individual y colectiva de todos los que integran el asentamiento municipal.

Es interesante notar que el Municipio cuenta con convenios de planeación de desarrollo celebrados entre los Estados y la Federación, estos tienen una vigencia dentro del ejercicio fiscal, y anualmente se renuevan.

Cabe insistir que, el eje de estos convenios de desarrollo lo representa el convenio de Desarrollo Social que suscriben el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, dicho instrumento pretende el concurso de los tres ordenes de gobierno y de la sociedad, integrando acciones de coordinación institucional de la Federación y los Estados, impulsando una participación de los gobiernos municipales.

De manera visionaria, el modelo actual de convenio se compone de un apartado de antecedentes y de once capítulos, con cláusulas donde se establecen las obligaciones y compromisos de las instancias de gobierno.

Debido a la importancia que tiene el Convenio de Desarrollo Social conviene hacer los siguientes comentarios: Su objetivo fundamental consiste en definir y establecer criterios, estrategias y recursos financieros para la ejecución

coordinada de proyectos entre los ejecutivos federal y estatal, con la participación del Municipio, pretende llevar a cabo la ejecución de las acciones determinadas por el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, principalmente en la generación de empleo, atención a regiones prioritarias; fomento de desarrollo urbano de los centros de población, impulsar el desarrollo institucional municipal, fortalecimiento de los procesos de descentralización, hacer partícipe al Municipio en el diseño de la política social.

El convenio es también un marco jurídico de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, puesto que puede dar origen a la suscripción de acuerdos y convenios de coordinación, convenios de reasignación y anexos de ejecución, cuando en esas acciones participó el municipio y grupos sociales se suscribirán Convenios de Concertación.

Es importante destacar que estos documentos deberán estar en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo Social, debiendo contar con el dictamen respectivo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social. Es preciso señalar que tratándose de los convenios de reasignación, estos deberán contar con la autorización de la Secretaría Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, debiendo ajustarse a las disposiciones aplicables en materia de presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal.

Dentro de las disposiciones de la estructura del convenio, se instituye el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), como el órgano básico de planeación de desarrollo estatal, en donde convergen ambas partes en el diseño de metodologías, instrumentos, mecanismos y esquemas para la planeación, a partir de Programas Rectores de Desarrollo Regional.

El COPLADE contará con diversos subcomités entre ellos el de Desarrollo Institucional Municipal, de ordenamiento territorial, de equidad y género; de etnodesarrollo y de atención a regiones prioritarias entre otros.

Es incuestionable el papel fundamental que desempeña el Municipio al beneficiarse directamente del ejercicio del Ramo Administrativo 20 en materia de Desarrollo Social, ya que por disposición del artículo 16 del Presupuesto de

Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000 los recursos previstos que se integra con los fondos para: el desarrollo productivo; impulsar el Desarrollo Regional Sustentable; atender a grupos prioritarios; y de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario, serán ejercidos en su totalidad a través del Convenio de Desarrollo Social, donde se deberán especificar los recursos asignados a cada Municipio incluido en los anexos respectivos.

Sin lugar a dudas, el Municipio cuenta con el convenio que promueve el Desarrollo Institucional Municipal, este convenio promueve el establecimiento de la figura de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, como órgano fundamental para la operación y desarrollo del Fondo para la infraestructura social Municipal previsto en el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal. Este organismo funcionará en subcomités, con la participación de los sectores sociales.

Es importante mencionar que el incumplimiento de las obligaciones trae como consecuencia mecanismos para la solución de conflictos en relación al incumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio imputables a las partes, en primer término será por escrito, cuando sea por fuerza mayor o por caso fortuito; determinación de responsabilidades administrativas, civiles o penales, cuando el incumplimiento sea por consecuencia de dolo, culpa o negligencia de los servidores públicos, suspensión de la radicación de recursos federales e inclusive su reintegro, si en el ejercicio de funciones se detectan desviaciones por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Secretaría de Desarrollo Social. Las controversias que se susciten con motivo de la ejecución de los convenios las conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 105 Constitucional.

Por otra parte, dentro del contexto de los Planes de Desarrollo Municipal, es importante destacar que el Programa para un Nuevo Federalismo del Plan Nacional de Desarrollo, estableció en su apartado una serie de líneas de acción para lograr el desarrollo integral de las municipalidades, proponiendo las siguientes acciones en relación al Desarrollo de los Pueblos Indígenas:

- Vigorizar la relación del ayuntamiento con las comunidades que cubren el territorio municipal, a través de mecanismos de representación social que aseguren la eficaz comunicación de sus demandas sociales;
- Impulsar el desarrollo de los municipios con población indígena mayoritaria, en el marco del Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1995-2000, mediante la coordinación y readecuación de los esfuerzos interinstitucionales orientados al desarrollo económico, social y cultural de las comunidades;
- Promover, con pleno respeto a los poderes de los estados, procesos de remunicipalización con base en criterios étnicos, a fin de consolidar la identidad, cultura y solidaridad centenaria de esas comunidades.⁷²

16. Propuestas para el Mejor Funcionamiento de la Administración Pública Municipal frente a los Pueblos Indígenas.

Antes de precisar la solución que propongo en torno al tema que nos ocupa, es necesario enfatizar las repercusiones que tienen los pueblos y comunidades indígenas tanto en el ámbito municipal, estatal y federal, por esa razón debe procurarse un ambiente de armonía entre los tres niveles de gobierno para alcanzar un desarrollo integral.

Al respecto, el Dr. Carlos Humberto Durand Alcántara comenta: Se debe buscar el reconocimiento, en el sistema jurídico mexicano, federal y estatal, del derecho de los pueblos indígenas al uso sostenible y a todos los beneficios derivados del uso y aprovechamiento de los recursos naturales de los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera para que, en un marco de desarrollo global, se supere el atraso económico y el aislamiento, lo que implica también un aumento y reorientación del gasto social. El Estado debe fomentar el desarrollo de la base económica de los pueblos indígenas y garantizar la

⁷² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México 2005. pág. 481.

participación de los mismos en el diseño de estrategias encaminadas a mejorar sus condiciones de vida y dotación de servicios básicos.⁷³

Para evitar inconformidades tanto a nivel municipal y estatal, es necesario dotar de servicios públicos básicos a todos los habitantes del municipio indígena para que puedan alcanzar un desarrollo pleno, para lo cual es necesario que el Ayuntamiento a través de su administración cumpla con el plan de desarrollo municipal.

Concretamente, dentro del marco jurídico se debe establecer una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Municipio, con base en el reconocimiento de su derecho a la libre determinación y de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Por esa razón debe buscarse su actualización y sistematización a través de los ordenamientos legales establecidos tanto a nivel federal como estatal.

En relación a esto considero que es necesario conocer las culturas indígenas para enriquecernos como nación y así, al mismo tiempo dar un paso para erradicar por completo la discriminación de que son objeto.

Además, los pueblos indígenas en el Municipio mexicano, tienen derecho a fomentar y garantizar la plena participación ciudadana y a implementar acciones para el cuidado de los recursos naturales y medio ambiente, para alcanzar el desarrollo sostenible y sustentable.

Actualmente, son varias las dependencias e instituciones que se están dedicando a las cuestiones municipales ya que con sus programas sectoriales se pretende dar asistencia a los habitantes de las comunidades y pueblos indígenas.

Resulta evidente que para fortalecer a los municipios se debe innovar, permitiendo que el Municipio trabaje con las tendencias de la burocracia a nivel estatal. Esta innovación, debe ser una combinación de iniciativas estatales y municipales, y ambas pueden generar un proceso innovador de largo alcance.

⁷³ DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Derecho Indígena. Ed. Porrúa. México. 2002. pág. 326.

El Estado debe sentar las bases para la descentralización de los recursos que permitan el pleno desarrollo en los pueblos indígenas. A través del Plan Nacional de Desarrollo ya que la descentralización representa un paso importante en la construcción de un nuevo federalismo, y así encarar los rezagos regionales que presentan los pueblos y municipios de nuestro país.

El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala que los mexicanos debemos participar justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social a través de la regulación de los fenómenos que afectan la estructura, la dinámica y la distribución territorial de la población.

El plan nacional de desarrollo considera que es necesario fortalecer la parte democrática de los pueblos indígenas en la planeación y ejecución de los programas y proyectos de sus regiones. A partir del respeto de sus formas de organización social y tecnológicas.

Con base en lo anterior, la población evoluciona y cambia moldeada por los atributos del desarrollo que la caracteriza y por las múltiples interrelaciones que vinculan a todos los integrantes de una sociedad, o de una nación que se encuentra en aras de la globalización tangible como fenómeno de la pérdida de la identidad nacional.

17. Ejercicio Pleno de Desarrollo Municipal como Resultado de los Cambios en las Atribuciones del Municipio.

Es importante destacar que el Municipio mexicano en cuanto a los avances de reforma se reconoce su capacidad de asociarse para la prestación de servicios públicos, también se reconoce la posibilidad de establecer vínculos, acuerdos, convenios concretos con otros municipios, también refuerza el concepto de autonomía municipal y se le dan nuevas facultades como órgano de gobierno.

Sin lugar a dudas, las reformas relativas al municipio son tan importantes que no se debe menospreciar su aspecto legislativo, por esa razón deben fomentarse y llevarse a cabo las reformas en torno al desarrollo de los pueblos indígenas, para lograr una mejor aplicación del artículo 115 Constitucional, lo

cual es posible dados los precedentes mencionados, es lo más recomendable para que pueda darse a los pueblos indígenas la protección adecuada, que debe ser congruente con las necesidades y circunstancias actuales que nuestra realidad social impone.

No obstante, el Municipio como es bien sabido presta los servicios públicos en forma directa o indirecta.

En forma directa lo hace por conducto de sus propios órganos, sin la intervención de otras personas o instituciones.

En forma indirecta lo hace de diversas maneras al celebrar contratos de concesión, colaboración descentralización o arrendamiento, también por medio de autogestión.

Considero que dentro de los cambios de fondo que nuestro país necesita, está el rol que le corresponde al orden de gobierno municipal para desarrollar, cumplir y atender eficientemente los requerimientos de obras, servicios públicos, seguridad y el impulso al desarrollo cultural, político y económico local para todos los habitantes de los pueblos indígenas y de los no indígenas.

Por otro lado, el Gobierno Federal desempeña todavía funciones que pueden ser directamente asumidas por los gobiernos de las entidades federativas y municipios. Propongo en primer lugar que se deben aprovechar las potencialidades de acción gubernamental mediante una redefinición de competencias para asignar atribuciones y responsabilidades para las autoridades que desempeñan cargos por designación o de elección popular.

En segundo lugar propongo que las ineficiencias derivadas del hecho de que se han limitado los recursos que disponen los gobiernos de las diferentes entidades federativas y de los propios municipios no deben estar supeditados al centralismo.

En tercer lugar propongo que se debe impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación a las propias entidades federativas y municipios con arreglo a los principios de equidad y solidaridad para así impulsar el desarrollo cultural, político y

económico que se necesita para fortalecer al gobierno municipal e impulsar la participación ciudadana.

Además es de vital importancia señalar que el Municipio es uno de los tres niveles de gobierno, y por ésta razón se debe dar solución a los problemas municipales ya que contamos con la existencia de planes y programas bien elaborados para el desarrollo municipal.

Asimismo se ha llegado a la conclusión de que se debe interpretar la realidad social, que la población comprenda y haga suyos los problemas y que proponga y ponga en práctica desde el enfoque funcional el alcance de los planes de desarrollo municipal para el mejoramiento de la calidad de vida que se lleva a cabo en los municipios indígenas mexicanos, con el propósito de salir del atraso que se vive en sus comunidades.

De manera visionaria, la parte expositiva de las once reformas al artículo 115 Constitucional, establecieron que el Municipio esta investido de personalidad jurídica y que manejará su patrimonio propio conforme a la ley, y que no mediara autoridad intermedia entre éste y el Estado, también que el Municipio podrá crear su plan de desarrollo municipal para satisfacer las necesidades de servicios públicos de su población, también podrá asociarse y coordinarse con otros municipios para dotar de mejores servicios a sus comunidades.

Desafortunadamente los municipios indígenas que existen actualmente en nuestro país son aproximadamente 832 de los cuales el 83% de ellos según datos de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas tienen muy alta marginación viven en extrema pobreza.

En el año 2001 se llevó a cabo la reforma más significativa que tuvo el artículo 115 Constitucional en relación con el tema que nos ocupa, la cual se vino preparando desde la campaña de Miguel de la Madrid Hurtado y en la cual se le agrego un párrafo a la parte final de la fracción III. Que textualmente dice:

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.⁷⁴

Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. fue consecuencia de los acuerdos de San Andrés Larrainzar, el 16 de febrero de 1996 y forma parte de los llamados “Derecho y Culturas Indígenas”, que pretendían establecer un marco constitucional de autonomía para los pueblos indígenas, y establecía que debía reconocerse el derecho a la libre determinación y a la autonomía a las comunidades con culturas diferentes y con capacidad para decidir sobre sus asuntos en el marco del Estado nacional debiendo promover las reformas a la Constitución Política, acuerdo que no pudo ser cumplido por el gobierno federal, porque consideró que ponía en riesgo tres aspectos fundamentales: la unidad nacional, la integridad del territorio y, los derechos de todos los mexicanos..

La Comisión de Concordia y Pacificación propuso una iniciativa de reformas el 29 de noviembre de 1996, el ejecutivo federal también propuso una iniciativa el 17 de marzo de 1998, para que finalmente fuera el Senado el que estableciera las directrices de esta reforma. Finalmente sólo se le agregó el párrafo final de la fracción antes mencionada.

Sin lugar a dudas, los pueblos indígenas se han mantenido subordinados política y socialmente por que no se han reconocido plenamente sus valores en torno a su cultura y tradiciones.

El artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Párrafo II señala: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas”.

Independientemente de la postura que se adopte, Nuestra Carta Magna hace un señalamiento muy significativo porque en el artículo antes mencionado se

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Sista. México. 2008.

ve claramente como hace una distinción entre los indígenas y no indígenas para determinar a quienes sí se aplicarán las disposiciones en materia de los pueblos indígenas.

Es incuestionable el papel fundamental que desempeña el Municipio en cuanto a la satisfacción de las necesidades y logros en el desarrollo de los pueblos indígenas, así mismo, es esencial su función en la prestación de los servicios públicos básicos de ello depende que las comunidades permanezcan asentadas en su propio Municipio.

Consecuentemente, la población indígena debe contar con representantes en el ayuntamiento y en las legislaturas de sus entidades federativas y aún a nivel federal para que sean satisfechas sus necesidades de desarrollo a través de los programas gubernamentales.

En la exposición de motivos para reformar el artículo 115 Constitucional del 6 de diciembre de 1982 se expresó que el Municipio es la comunidad social, que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir una gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.⁷⁵

Actualmente, existen municipios donde no hay congruencia entre la organización tradicional indígena y el sistema municipal. Muchas veces, la división municipal no coincide con los límites municipales, lo cual es causa de grandes conflictos para los poblados que pertenecen a dos municipios ya que éstos están artificialmente divididos por límites administrativos.

Es conveniente, promover sus tradiciones, su cultura, su música, su religión, su lengua para que sean los propios integrantes de los pueblos los que nos den

⁷⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Derecho Municipal. 8ª edición. Ed. Porrúa. México, 2005. op. cit. pág. 594.

la perspectiva sobre la idea de desarrollo integral que necesitan para que estos pueblos tengan la posibilidad de preservar sus tradiciones.

Resulta criticable que aún hoy en día, los indígenas siguen padeciendo condiciones de marginación muy agudas. Por otro lado, sus elementos culturales son tomados y convertidos en folclor y usados como símbolos de identidad regional. Este es un factor que impide el fortalecimiento de la identidad cultural y el desenvolvimiento personal fuera de sus ámbitos comunitarios como lo es el municipio o su entidad federativa a la que pertenecen.

El desconocimiento de estos fenómenos, tanto a nivel académico como gubernamental, acerca de casi todos los ámbitos de la vida sociocultural de los indígenas, ha impedido que se cumpla con los objetivos de la política indigenista de fomentar la cohesión social y el fortalecimiento de los pueblos indígenas.

Sin embargo, el municipio con apoyo de las entidades federativas y de la propia federación ha asumido sus funciones y sus responsabilidades en la planeación de sus programas para el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades indígenas para el fortalecimiento de sus tradiciones y en la prestación de los servicios públicos básicos.

Cabe insistir, que los pueblos y comunidades indígenas que habitan en nuestro país, estuvieron amenazados durante el siglo XX en relación a sus lenguas y cultura indígena debido a las políticas nacionalistas del Estado mexicano, que suponían la integración de los grupos étnicos en una sola "realidad" nacional.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

I. Conclusiones.

PRIMERA. A lo largo de su historia los pueblos indígenas han demostrado un gran apego a sus tradiciones, sus peculiaridades son variadas e importantes para su sobrevivencia como grupo.

SEGUNDA. Desarrollo no significa poner pisos de cemento y techos de lámina, sin considerar que la arquitectura de sus casas es sabia, pues están hechas con los materiales de la región para mantenerlas frescas y acogedoras.

TERCERA. En los pueblos indígenas se padecen rezagos sustanciales, se deben atender las carencias para mejorar las condiciones de vida, debemos combatir la pobreza extrema y el rezago a lo largo y ancho del país.

CUARTA. México se une al grupo de países que se han dado a la tarea de elaborar análisis comprensivos que arrojan luz sobre desigualdades ancestrales entre pueblos indígenas y, éstos sientan las bases para promover un diálogo entre las comunidades asentadas en los municipios para lograr el desarrollo pleno de sus étnias.

QUINTA. La prestación de los servicios públicos es tarea fundamental del gobierno municipal, sin embargo, es necesario dotar de éstos a las comunidades que se encuentran alejadas de los centros de población.

SEXTA. Debemos considerar que el municipio cuenta con diversas agrupaciones de vecinos que en forma coordinada con los ayuntamientos se integran para coadyuvar con los objetivos de apoyo en las tareas de gobierno para el desarrollo de sus comunidades mediante la participación ciudadana.

SÉPTIMA. Debo mencionar que los municipios están facultados de forma más o menos amplia para establecer contribuciones a fin de cubrir sus presupuestos, las áreas en que operan los programas de derecho municipal

son muy parecidas a los que atienden en general a los Municipios de otros países.

OCTAVA. Los sistemas municipales tienen características universales ya que la finalidad del Municipio es el principio de equidad en la prestación de servicios públicos y autonomía plena para la administración de sus finanzas, fortaleciendo su hacienda con la asignación de los recursos del presupuesto de egresos de la Federación.

NOVENA. Además es fundamental actualizar y dar congruencia a las normas relativas al desarrollo de los pueblos indígenas en el Municipio Actual, lo que se puede lograr con una mayor autonomía y autodeterminación contenidas en nuestra Constitución Política.

DÉCIMA. Es necesario fomentar el respeto y la tolerancia por la diversidad cultural. En la medida en que se satisfagan estas condiciones para que sean mayores las posibilidades de éxito en las acciones públicas dirigidas al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en nuestro territorio nacional.

II. Propuestas.

PRIMERA. Propongo la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de Municipio, sino como aquél que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y al mismo tiempo fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos, lo cual debe estar señalado en la Ley Orgánica Municipal.

SEGUNDA. Propongo que debemos reconocer las necesidades que ellos tienen como pueblo indígena de saber que es lo que ellos prefieren ante su modernidad y sensibilizarnos para lograr comprender las formas de vida con diversas variantes de región a región y la cosmovisión diferente de estos pueblos.

TERCERA. Las normas que regulan al municipio han ido evolucionando a través de las reformas que ha tenido nuestro artículo 115 Constitucional, pero yo pienso que no ha alcanzado una madurez y autonomía plena, ya que la legislación no tiene una sistematización adecuada en materia de desarrollo indígena municipal debido a que casi todos los programas son de índole Federal y Estatal.

CUARTA. Las características del desarrollo municipal en cuestión de los pueblos y comunidades indígenas dispersas a lo largo y ancho de nuestro territorio nacional no son congruentes con los planes de desarrollo recogidos durante las campañas presidenciales sexenales, y mucho menos las locales ya que tenemos comunidades que no cuentan con los servicios necesarios para su desarrollo integral.

QUINTA. Pienso que para alcanzar el desarrollo pleno del Municipio, éste debe fortalecerse en materia de infraestructura para transformar la realidad social de los pueblos y comunidades indígenas.

SEXTA. Pienso que debemos garantizar que haya una continuidad en los programas y planes municipales independientemente del partido político gobernante en turno.

SÉPTIMA. Propongo que debemos modificar el artículo 115 constitucional en la fracción III, último párrafo para que señale “los pueblos y comunidades indígenas podrán asociarse y coordinarse para garantizar el desarrollo integral de las mismas y para la prestación de los servicios públicos con eficiencia”

OCTAVA. Propongo, que dentro del cambio de fondo que nuestro país necesita está el rol que le corresponde al orden de gobierno municipal para desarrollar, cumplir y atender eficientemente los requerimientos de obras, servicios públicos, seguridad social y el impulso al desarrollo económico local para todos los habitantes de nuestro país; a través de sus planes y programas de desarrollo.

NOVENA. Que los municipios reciban participación de los excedentes petroleros igual que las entidades federativas, para su aplicación exclusiva en infraestructura en las comunidades que cuentan con pozos petroleros.

DÉCIMA. Propongo que la participación ciudadana sea la piedra angular en el desarrollo económico, político y cultural, en relación con la ejecución de los planes y programas para el fortalecimiento del municipio en México.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

I. Literatura Jurídica.

1. AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo. Formas de Gobierno Indígena. Ed. Imprenta Universitaria. México. 1953.
2. AÑORVE BAÑOS, Manuel. Servicios Públicos Municipales, Ed. Porrúa, México, 1998.
3. CABRERO MENDOZA, Enrique coord. Innovación en gobiernos locales. Un panorama de experiencias municipales en México, México. CIDE, 2002.
4. CARPIZO, Jorge. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1983.
5. CARREÓN REOJANO, Héctor. Los Postulados Constitucionales del Municipio Libre en México, CEPES, México, 1998.
6. COLIN, Mario. El Municipio Libre. Ed. del Gobierno del Estado de México. 1978.
7. DE SOLIS, Antonio. Historia de la Conquista de México. Ed. Cosmos. México. 1977
8. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Ed. Porrúa. Colección Sepan Cuentos. México. 1986.
9. DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Universidad Autónoma de Chapingo. UAM. México. 1998.

10. DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Derecho Indígena. 1ª Edición. Porrúa. México 2001.

11. ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. Apuntes de la Historia del Derecho Mexicano. 2ª Ed. Ed. Publicidad y Ediciones. México. 1984.

12. FERNÁNDEZ RICHARD, José. Derecho Municipal Chileno. Ed. Jurídica de Chile. 2003.

13. GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel. El Sistema de Gobierno de los Municipios en México, Críticas y Propuestas de Cambio. Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura. Congreso de la Unión. México. 2003.

14. GIDI VILLARREAL, Emilio. Los Derechos Políticos Indígenas Mexicanos. 1º Edición. Ed. Porrúa. México. 2005.

15. GUILLEN Tonatiuh, Ziccardi Alicia. Coords. Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano. Análisis de la Reforma Municipal de 13 Estados de la República. 1ª Edición. Porrúa. México. 2004.

16. Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República. El Municipio Mexicano, Senado de la República. LVIII Legislatura. México. 2001.

17. LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. Et. Al. Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México. 2ª Edición. Editorial Casa Vieja. México. 2002.

18. LÓPEZ MEIRELLES, Hely. Dereito Municipal Brasileiro. 6º edición. Ed. Malheiros. Sao Paulo, Brasil. 1993.

19. LÓPEZ SOSA, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano, Ed. UAEM, México, 1999.

20. MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Perrot. Buenos Aires. 1970.

21. MARTÍNEZ URIARTE Jacqueline y Díaz Cayero Alberto coords., De la Descentralización al Federalismo. Estudios Comparados sobre el Gobierno Local en México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo. México. 2003.

22. MARROQUÍN REYES, Jesús. El Municipio como Poder Político en México., en Autonomía Local y Reforma Municipal. Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. LII Legislatura. Congreso de la Unión. México. 2003.

23. MELGAREJO VIVANCO, José Luís. Raíces del Municipio Mexicano, Universidad Mexicana. México 1998.

24. MUÑOZ, Virgilio y RUÍZ MASSIEU, Mario. Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México. UNAM. México. 1979.

25. OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa. México. 1985.

26. ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio. Coord. Pueblos Indígenas y Derechos Étnicos. VII Jornadas Lascasianas. UNAM. México. 1999.

27. OTS y CAPDEQUI, José Maria. Historia del Derecho Español en América y El Derecho Indiano. Fondo de Cultura Económica. México. 1965.

28. Partido Revolucionario Institucional. La Revolución Mexicana. El Municipio Libre. PRI s.a. México. 1998.

29. PERALES MORALES, Francisco. El Fondo para la Estructura Social Municipal, en Autonomía Local y Reforma Municipal. Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. LII Legislatura. Congreso de la Unión. México. 1998.

30. QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Derecho Municipal. 8ª edición. Ed. Porrúa. México. 2005.

31. RABASA GAMBOA, Emilio. Derecho Constitucional Indígena. Ed. Porrúa. México. 2002.

32. RENDÓN HUERTA, Teresita. Derecho Municipal. 3ª Ed. Ed. Porrúa. México. 2005.

33. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio. 8ª edición. Ed. Porrúa, México. 2006.

34. ROCHA DÍAZ, Salvador. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México 1983.

35. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, José; ZÁRATE MARTÍN, Antonio. Guatemala. Madrid. Ediciones Anaya. S.A. 1988.

36. SERNA ELIZONDO, Enrique. Nuevo Derecho Constitucional. Ed. Porrúa. México. 1983.

37. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1974.

38. VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal. Ed. Porrúa. México. 2003.

II. Hemerografía.

39. ALMADA LÓPEZ, Carlos. “El Fortalecimiento Económico Municipal en el Estado de México”. *Estudios Municipales*, año II. Número 7, enero-febrero, México. 1986.

40. ARIZPE, Lourdes. La Cultura como Contexto del Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. D.C. 1998.

41. AVENDAÑO DURAND, Carmen. Derecho Consuetudinario Indígena. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1994.

42. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Por el Instituto de Capacitación Política del PRI. México. 1982.

43. HERRERA JAHEL, Israde. “Antecedentes del Municipio en México”. *Revista Iniciativa del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, año 2. No. 7, abril-junio. México. 2000.

44. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. “La Asociación Municipal como un Factor de Desarrollo Regional”. *Estudios Municipales*, año II, número 7, enero-febrero. México. 1986.

45. LIRA, Andrés y MORA Luís. Historia General de México. Ed. de El Colegio de México. México. 2000.

46. MUNTZEL, Martha, et al. Panorama General de las Lenguas Indígenas. Vol. XLII. N° 4, octubre- diciembre. 1987.

47. NEWMAN VALENZUELA, José. “Los Objetivos Políticos del Municipio Libre en la Época Contemporánea”. *Estudios Municipales*, año I, número 4, julio-agosto. México. 1985.

48. OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio. Su evolución institucional. Colección Cultura Municipal. Banobras. México. 1981.

49. OLMEDO CARRANZA, Raúl. “El Municipio Libre, La Descentralización y el Pacto Federal”. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 18 y 19, abril-septiembre, México, 1986.

50. ORTÍZ, Andrés. Organización social y política en los Altos de Chiapas. América Indígena. Vol. XLVI, Nº 3, julio-septiembre 1986.

III. Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Sista. México. 2008.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. ISEF. México. 2008.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

IV. Jurisprudencia.

IUS 2008. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación., quinta a novena época.

V. Diccionarios.

MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio. Diccionario Jurídico. Ed. La Ley, Argentina. 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo II. Ed. Más Actual Mexicana de Ediciones. México. 1997.

VI. Enciclopedias.

**Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVIII. Ed. Editores Libreros.
Argentina 1979.**

Documento de Análisis Interno Oaxaca. México. 1990.

VII. Fuentes Virtuales.

<http://www.cdi.gob.mx>.

<http://www.indetec.gob.mx>.

<http://www.infedem.gob.mx>.

<http://www.inafed.gob.mx>.