

**De repúblicas indígenas a juntas auxiliares.
Génesis y desarrollo de una figura jurídica *sui
generis*.**

por

Fernando Méndez Sánchez

Resumen

Las juntas auxiliares, son una figura *sui generis* dentro del sistema jurídico de México, en el cual se observa una desconcentración de las labores administrativas, y que fue resultado de un reconocimiento de los antiguos pueblos y repúblicas indígenas que fueron absorbidos por la mancha urbana. El propósito del presente estudio, es aportar un poco de luz sobre el desarrollo histórico de esta figura.

Palabras clave:

Juntas auxiliares, Puebla, Administración Pública, República de indios

Summary:

The auxiliary boards are a *sui generis* figure within the Mexican legal system, in which there is a deconcentration of administrative work, and that was the result of a recognition of the ancient indigenous peoples and republics that were absorbed by the urban slick. The purpose of this study is to provide some light on the historical development of this figure.

Keywords:

Auxiliary boards, Puebla, Public Administration, Republic of Indians

Introducción:

En Puebla, existe una figura, en la que converge lo jurídico, lo político, lo administrativo y, lógicamente, lo histórico; y a la cual se le ha denominado: Junta Auxiliar. Existen un total de diecisiete Juntas Auxiliares, a saber: Santo Tomás Chautla, Santa María Xonacatepec, Santa María Guadalupe Tecola, San Sebastián de Aparicio, San Pedro Zacachimalpa, San Pablo Xochimehuacan, San Miguel Canoa, San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Francisco Totimehuacan, San Baltazar Tetela, La Resurrección, La Libertad, Ignacio Zaragoza, Ignacio Romero Vargas, San Baltazar Campeche y San Andrés Azumiatla. Todas ellas, con una historia profundamente enlazada con el desarrollo del constitucionalismo tanto federal como estatal, así como con la explosión demográfica y el pragmatismo jurídico-político; ya que en otra época, fueron pueblos, rancherías, ejidos, o bien municipios libres, que fueron absorbidos por la mancha urbana de la Angelópolis.

La figura de las Juntas Auxiliares, es una denominación excepcional que, actualmente, es posible encontrar en la organización política administrativa de las entidades de Puebla y Quintana Roo, y con diferencias notables entre ellas.

La Junta Auxiliar como objeto de estudio, no carece de figuras afines que, con sus correspondientes comparativos, permiten analizar con mayor profundidad a las Juntas Auxiliares como un organismo *sui generis*, cuyo punto de referencia es, como ya se ha mencionado, el Municipio libre.

El surgimiento y desarrollo de las Juntas Auxiliares en el Estado de Puebla, y particularmente las que forman parte de su capital, conforman un objeto de estudio e investigación relevante, ya que han desarrollado funciones ejecutivas, que convergen con la de los Ayuntamientos; y son resultado de una evolución histórica *sui generis*, al haber sido, en su mayoría, ayuntamientos de municipios libres, que fueron absorbidos por el de Puebla Capital, ante el exponencial crecimiento de la mancha urbana.

El municipio libre

Explicar la naturaleza jurídica de las Juntas Auxiliares en Puebla, implica conocer y profundizar en el desarrollo y características político-jurídicas del Municipio, entendido, como una realidad social que, si bien autores de la corriente ius-naturalista afirman que precede a la formación del estado mismo, debe atenderse desde una visión histórico-positivista y social, en la que se destaque su función de preservar los valores culturales y étnicos, así como facilitar la prestación de servicios públicos a los miembros de la población que a su interior habitan.¹

Doctrinariamente, el Municipio es una figura que ha dado lugar a diversidad de teorías y enfoques. La Real Academia Española, le define como la *entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes*², siendo digno de destacar en esta afirmación, la autonomía, el territorio, y la unidad de vecinos que la poseen. También, a manera de conceptualización, Andrade Sánchez señala:

*El municipio [...] tiene ese carácter derivado, como forma de organización política y ello proviene de su propia historia[...] De ellos derivan cuatro elementos adicionales que configuran la idea municipal desde sus principios: se trata de un asentamiento urbano; sus habitantes disponen de un margen considerable de libertad; una manifestación sustancial de esa libertad, es el poder darse sus propias normas de convivencia (en nuestra realidad jurídica no podemos hablar propiamente de leyes municipales), y la existencia de un poder superior que concede los mencionados privilegios*³.

¹Cfr. Sánchez García Lorena y Guzmán Alonso Raquel, *Las Juntas Auxiliares ¿Una estrategia política?*, Tesis, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 1997, pp.10-11

² Real Academia Española, Municipio, disponible en <http://dle.rae.es/?id=Q5uxtDT> consultado el 2 de octubre de 2016

³Andrade Sánchez Eduardo, *Derecho Municipal*, Oxford, México, 2012, p. 103

El Municipio, etimológicamente se compone de los vocablos latinos *munus*: carga y *capere*: hacerse cargo, por lo que se puede asumir un origen en la Antigua Roma, en el cual los asentamientos a los que se les permitía su propio gobierno, pero sujetos a la autoridad romana, estaban obligados a pagar un tributo; siendo reconocido incluso el Municipio por Cicerón, quien afirmó que era *una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana*⁴.

La figura llegaría a la Nueva España, por la misma influencia que los habitantes de la Península Ibérica, tuvieron de Roma, fortaleciéndose tras la invasión árabe y la Reconquista, ya que los monarcas de Castilla, otorgaban el dominio de las áreas ocupadas a quienes, habían logrado recuperarlas y retenerlas, mediante el uso de las cartas-puebla⁵. Curiosamente, la palabra “Ayuntamiento” tiene la misma raíz de “junta”, siendo descrita como la “*junta de personas destinadas para el gobierno económico político de cada pueblo*”⁶.

Andrade, señala que el Municipio tuvo una consolidación entre los siglos X al XIV, hasta que Alfonso X el Sabio, mediante el Fuero Real, sistematizó y uniformó las regulaciones aplicadas a los municipios⁷. Ya en la Nueva España, Cortés aplicaría la figura del Municipio, a fin de obtener cierta autonomía legal en los territorios descubiertos, fundando la Villa Rica de la Vera Cruz, posteriormente con sus ordenanzas de 1524, en las que disponía la forma de administración en las villas⁸.

Ya en 1573, las *Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación*, daban un cierto margen de autonomía a los municipios, aunque con ciertas características propias de la época, tales como la discriminación, la venta de oficios y la injerencia de la autoridad virreinal⁹.

⁴*Ibidem*, p.12

⁵ Cfr. *Ibidem*, p.16.

⁶*Ibidem*, p.19

⁷ *Ibidem*, p.20

⁸*Ibidem*, pp.24-26

⁹Cfr. *Ibidem*, p.28.

Después de la Independencia, y con el surgimiento del México Independiente de corte federal, la consecuente Constitución Federal de 1824, no expresó nada referente a los ayuntamientos, posiblemente considerando, que tal materia era propia de las constituciones estatales; situación que se analizará más adelante¹⁰; sin embargo, será con las Siete Leyes Constitucionales de 1836 con las que es posible observar un atisbo del resurgimiento de los Municipios a nivel federal, así como un posible antecedente de las Juntas Auxiliares con distritos y partidos.

SEXTA.

Sobre la división y organización territorial.

División del territorio de la República y Gobierno Interior de sus pueblos.

Art. 1. La República se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en Distritos y éstos en Partidos¹¹.

Ya con el regreso del federalismo, las Bases de Organización de 1843, señalaron:

134.- Son facultades de las asambleas departamentales:

X. Hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural¹².

La Constitución de 1857, también obvió bastante al Municipio, porque no es sino hasta 1917, que la figura re-emerge en el artículo 115, que en la actualidad, señala la base del Municipio libre

Sin embargo, este breve recuento de la evolución del Municipio, no aporta suficiente luz, sobre las Juntas Auxiliares, y dado que se trata de una figura, surgida particularmente en el Estado de Puebla,

¹⁰ Cfr. *Ibidem*, p.43

¹¹ Siete Leyes Constitucionales. Publicadas el 30 de diciembre de 1836.

¹² Bases de Organización Política de la República Mexicana, 12 de junio de 1843.

un análisis de la evolución histórica de las Constituciones Políticas de la misma entidad, se torna indispensable; especialmente considerando las de 1825 (con su reforma de 1831), de 1861 (con sus reformas de 1870, 1880, 1883, 1892 y 1894), y de 1917; cuya información será relevante para el fin que se persigue en la presente investigación, determinando la manera en que el Municipio, tuvo alteraciones que permitirían el tránsito posterior de Juntas Municipales, a Juntas Auxiliares.

Evolución histórica de las juntas auxiliares

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1825 se estructuró con 184 artículos.¹³ Conforme al artículo 1º de la Constitución poblana de 1825, el territorio del Estado comprendía los partidos de *Acatlán, Amozoc, Atlixco, Chalchicomula, Chautla, Chicotepec, Chietla, Cholula, Huachinanco, Huexotzinco, San Juan de los Llanos, Matamoros, Ometepec, Puebla, Tecali, Tehucacán, Tepeaca, Tepeji, Tetela, Teziutlán, Tlapa, Tochimilco, Tuxpan, Zacapoastla, y Zacatlan*.¹⁴

Así también, en el tema que ocupa la presente investigación, los artículos 132º y 133º de la norma en análisis, señalaron que los ayuntamientos estarían a cargo del gobierno municipal de los pueblos y, que una ley posterior, determinaría tanto el número, organización y atribuciones de aquéllos¹⁵. La división del territorio del Estado en departamentos y partidos, sería establecida por el artículo 2 del mismo ordenamiento, siendo facultad del Congreso dictar las disposiciones concernientes al gobierno interior del Estado, así como crear o suprimir, aumentar o disminuir departamentos y partidos¹⁶. Hasta este momento histórico-jurídico,

¹³ Salazar Andreu, Juan Pablo, *Puebla y sus Constituciones Federales (1825-1917)*, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, México 2010, pp.19-36

¹⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 7 de diciembre de 1825.

¹⁵ Cfr. Salazar, Op.Cit. p.31

¹⁶ Vid. *Ídem*, Cabe señalar que la división del territorio se observó a su vez en el artículo 2º de la Constitución Poblana de 1825, y la facultad mencionada del Congreso, se abordó en el artículo 70º fracción IX.

no se encuentran vestigios en el marco constitucional, que establezcan la creación de algún órgano auxiliar del gobierno municipal¹⁷; sin embargo, la subdivisión de partidos, es por demás llamativa, pudiendo ser un antecedente de la regulación que se presentaría de manera posterior.

De 1826 a 1861, los pueblos que no eran cabeceras municipales, eran sedes de los funcionarios llamados “*alcaldes de los pueblos sin ayuntamiento*”, cuyas atribuciones eran administrativas y jurisdiccionales, hecho que revela la imprecisa división de los poderes del Estado. A partir de 1861, los pueblos sin ayuntamiento tuvieron una administración particular a cargo de las Juntas Municipales y posteriormente de las Juntas Auxiliares.

La constitución poblana de 1861 dio un vuelco trascendental al incluir en su texto, y particularmente en el artículo 74^o la figura de “Junta Municipal”, como parte del Poder Ejecutivo, las cuales estarían conformadas por un alcalde, un regidor y un síndico procurador, todos ellos con sus respectivos suplentes¹⁸.

Dentro de las innovaciones que tuvo esta Constitución y en cuanto al interés de este trabajo, se encuentra la división del territorio del Estado en veintiún distritos para su administración¹⁹:

1. *Acatlán: compuesto de las municipalidades de Acatlán, Chila, Chinantla, Petlalcingo, San Jerónimo, Piaxtla, Tecamatlán, Tehuicingo y Totoltepec.*
2. *Atlixco: compuesto de las municipalidades de Atlixco, Atzizihuacan, Huaquechula, Tianguismanalco y Tochimilco.*
3. *Chalchicomula: compuesto de las municipalidades de Aljojuca, Chalchicomula, Chichiquila, Chilchotla, Morelos, Quimixtlán, San Salcador el Seco, Tlachichuca y Soltepec.*
4. *Chiautla: compuesta de las municipalidades de Chiautla, Chietla, Cuetzalan, Teotlalco, Xicottlan y Xolalpan.*

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Vid. Constitución Política del Estado de Puebla, 14 de septiembre de 1861

¹⁹ Íbidem, artículo 67^o de la Constitución Política del Estado de Puebla, 14 de septiembre de 1861

5. *Cholula: compuesto de las municipalidades de Cálpan, Coronango, Cholula (San Pedro), Cholula (San Andrés), Cholula (Santa Isabel), San Nicolás de los Ranchos y Santa Clara Ocoyucan.*
6. *Huachinango: compuesto de las municipalidades de Ahuazotepac, Chiconcuautla, Huachinango, Tlaola, Xicotepac y Zihuateutla.*
7. *Huejotzingo: compuesto de las municipalidades de Chiaucingo, Huejotzingo, Texmelucan y San Salvador el Verde.*
8. *Matamoros: compuesto de las municipalidades de Ahuatelco, Ahuatlan, Alizatetelco, Aluzatlan, Epatlan, Matamoros, Teopantlan, Tepeojuma, Tepexco, Tilapa, Tlapanalá y Xicotzingo.*
9. *Pahuatlan: compuesto de las municipalidades de Jalpan, Naupan, Pahuatlan, Pantepec y Tlacuilotepec.*
10. *Puebla: compuesto de las municipalidades de Puebla, la Resurrección, y San Miguel Canoa.*
11. *San Juan de los Llanos: compuesto de las municipalidades de Cuyuaco, Tepeyahualco, Villa de los Libres, Ixtacamastitlan y Zautla.*
12. *Tecali: compuesto de las municipalidades de Amozoc, Cuautinchan, Hueyotlipan (Santo Tomas), Huiziltepec, (Santa Clara), Tecali, Totomehuacan y Tzicatlacoya.*
13. *Tecamachalco: compuesto de las municipalidades del Palmar, Quecholac, Tecamachalco, Tlacotepec, Tochtepec, Xochitlán y Yehualtepec.*
14. *Tehuacán: compuesto de las municipalidades de Ajalpan, Cañada (San Antonio), Coyomeapan, Coxcatlan, Chapulco, Eloxochitlan, Miahuatlan (San José), Tehuacán, Tepango, Caltepec, Zapotitlan y Zoquitlan.*
15. *Tepeaca: compuesto de las municipalidades de Acajete, Acatzingo, Chiapa (San José), Nopalucan, Los reyes y Tepeaca.*
16. *Tepeji: compuesto de las municipalidades de Ahuatempan, Atexcal, Coyotepec, Cuayuca, Chimecatitlan (Santa María),*

Huatlatlauca, Huehuetlan, Molcajac, Tepeji, Tlatlauquitepec, Ixcaquixtla y Zacapala.

17. *Teziutlán: compuesto de las municipalidades de Atempan, Chinautla, Hueytamalco, Macuilquila, Teziutlán y Xiutetelco.*
18. *Tetela: compuesto de las municipalidades de Aquixtla, Tetela, Tuzamapan, Xonotlan, Zapotitlan.*
19. *Tlatlauquitepec: compuesto por las municipalidades de Hueyapan, Tlatlauquitepec y Yaonahuac.*
20. *Zacapoaxtla: compuesta de las municipalidades de Quetzalan, Xochiapulco, Xochitlan y Zacapoaxtla.*
21. *Zacatlan: compuesto de las municipalidades de Ahuacatlan, Amixtlan, Atlequizayan, Comocuautla, Chignahuapan, Hueytlalpan, Olintla, Tepezintla, Tlapacoya, Xopala y Zacatlan.*

Así también, el artículo 74 estableció que en todas las municipalidades habría un Ayuntamiento, y en los demás pueblos pertenecientes a aquéllas, se instauran por vez primera las *juntas municipales*, que estarían compuestas de: un alcalde, un regidor y un síndico procurador con sus respectivos suplentes; y que tanto el número integrantes de las juntas municipales como de los Ayuntamientos de las municipalidades podrían ser aumentados según lo determinara una ley posterior²⁰.

Dichas juntas municipales ejercerían las mismas atribuciones que los Ayuntamientos de las municipalidades, con excepción de la facultad de iniciar leyes ante el Congreso²¹. Dichas atribuciones fueron en términos generales las siguientes: acordar obras de utilidad pública y arbitrios; intervenir en la formación y recaudación de impuestos para la hacienda pública; recaudar impuestos y arbitrios con autorización del Congreso; administrar fondos municipales; cuidar de la salubridad pública, del orden, de las buenas costumbres y de la policía, los objetos de la

²⁰*Ibidem.*

²¹*Ibidem*, Artículo 80°

administración general y local; nombrar y remover a sus empleados²².

A manera de antecedente, cabe mencionar que en la reforma de 1870 a la Constitución Local de 1861 se estableció que las Juntas Municipales estarían compuestas de un alcalde, un regidor y un síndico procurador, quienes tendrían sus respectivos suplentes²³. Ya con la reforma de 1880, se hace un cambio de denominación de junta municipal a junta auxiliar, introduciéndose por primera vez este nuevo término, como se advierte del artículo 6º, que en su parte medular permaneció intocado con la reforma de 1883:

Asimismo, se modificó en el artículo 73º de la Constitución, la denominación de junta municipal por junta auxiliar, para establecer que en cada cabecera de municipalidad habría una asamblea denominada Ayuntamiento y que en los demás pueblos de dicha municipalidad habría juntas auxiliares que no podían formarse con menos de tres individuos²⁴.

Además, es de destacarse entre otras disposiciones relacionadas con las juntas auxiliares y que quedaron plasmadas en las reformas de 1880 y 1883, las siguientes:

Artículo	Contenido
74	<i>Los Ayuntamientos serán electos popularmente en elección indirecta en primer grado, por los ciudadanos de todos el Municipio, y se renovarán en su totalidad el 1º de Enero de cada año. Las Juntas auxiliares serán nombradas por los Ayuntamientos de las Municipalidades respectivas y se renovarán el 1º de Febrero, en la forma que determine la ley. Esta misma señalará la manera de suplir las faltas temporales y absolutas de los miembros de los Ayuntamientos y Juntas auxiliares, así como la de resolver sobre las renunciaciones que hagan de sus encargos.</i>

²²Ibíd., Artículo 79º

²³Vid. *Supra*.

²⁴Ídem.

76	<i>Para ser miembros del Ayuntamiento o Junta auxiliar, se requiere: ser ciudadano del Estado en ejercicio de sus derechos, mayor de veintiún años, y vecino de la Municipalidad o pueblo respectivos.</i>
77	<i>No podrán ser miembros del Ayuntamiento o de la Junta auxiliar los funcionarios y los empleados públicos, ni los ministros de los cultos.</i>
78	<i>El servicio en el Ayuntamiento o Junta auxiliar se presta gratuitamente en beneficio del pueblo, y nadie puede eximirse de prestar ese servicio, sino por causa legal y justificada ante la autoridad que designe la ley.</i>
82	<i>Los presidentes de los Ayuntamientos de las Municipalidades que no sean cabecera de distrito y los de las Juntas auxiliares, cumplirán y harán cumplir las leyes federales, las del Estado, los reglamentos y acuerdos de sus respectivas corporaciones, sin perjuicio de que el Jefe político use directamente de esa misma facultad cuando lo estime necesario.</i>
83	<i>Las Juntas auxiliares ejercerán, bajo la vigilancia del respectivo Ayuntamiento, las siguientes atribuciones...²⁵</i>

Para esta fecha, se ampliaron las facultades conferidas a las Juntas auxiliares, destacándose de conformidad con el mencionado artículo 83 de la reforma de 1883 a la Constitución de 1861, las siguientes²⁶:

- I. *Acordar que se hagan las obras públicas de utilidad local que debe costear el Ayuntamiento, proponiendo los árbitros o fondos necesarios para realizarlas.*

²⁵*Ídem.*

²⁶*Ídem.*

- II. *Proponer al Congreso, por conducto del Ayuntamiento respectivo, los impuestos necesarios para cubrir los gastos municipales.*
- III. *Remitir anualmente por conducto del Ayuntamiento respectivo, y con la oportunidad debida, al Gobernador del Estado, para su revisión y aprobación, los presupuestos de gastos municipales, para el año siguiente.*
- IV. *Recaudar las rentas o impuestos municipales, invirtiéndolos en los objetos a los que estén destinados.*
- V. *Administrar, por medio de sus miembros o de las personas que nombren, los fondos municipales, los de la educación primaria y las de las casas de beneficencia establecidos por las mismas juntas, o que el Gobernador les encomendare.*
- VI. *Cuidar de la salubridad pública, del orden, de las buenas costumbres y de la policía en todos sus ramos, formando los reglamentos respectivos, por medio de los cuales podrán señalar como pena gubernativa, a los infractores, hasta cincuenta pesos de multa ó hasta ocho días de reclusión.*
- VII. *Nombrar, y remover con causa, a los empleados de los diversos ramos que les estén encomendados.*
- VIII. *Recibir a sus miembros y a los empleados de su nombramiento, la protesta de guardar, y en su caso hace guardar, la Constitución federal, las del Estado y las leyes que de ambas emanen.*
- IX. *Resolver sobre las renunciaciones que de su encargo hagan los empleados de su nombramiento.*
- X. *Intervenir en la exacción de los impuestos que forman la hacienda del Estado, siempre que lo dispongan las leyes.*
- XI. *Cuidar de todos los objetos de administración general y local, e intervenir en las elecciones populares de la manera que designen las leyes.*

Con las reformas de 1892 y 1894 se modifica el artículo 6° que, en las reformas de 1870, 1880 y 1883, reconoció a las Juntas municipales y posteriormente a las auxiliares, como parte del Ejecutivo del estado; dejando intocado el reconocimiento de las juntas auxiliares en los pueblos de las municipalidades que no sean cabecera municipal, cuya renovación sería el 1° de Febrero.

Posteriormente en las reformas de 1880 y 1883 se establece que una ley posterior determinará el número de los miembros de los Ayuntamientos y Juntas Auxiliares, no pudiendo formarse aquellos de menos de siete individuos y éstas de menos de tres²⁷.

La Constitución Política de 1917, establece en su numeral 104, fracción X, que será la Ley Orgánica Municipal la que determine el número de miembros de los Consejos Municipales o Juntas Auxiliares²⁸.

El 12 de diciembre de 1916, en el Periódico Oficial del Estado, se publicaría la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, que en sus artículos 41 al 51, señala las atribuciones de *las Juntas Auxiliares, sus Presidentes y Miembros*, se atienden los siguientes puntos:

- “En cada pueblo, que no sea cabecera de Municipio, habrá una Junta Auxiliar”; la cual, serían nombrada por el Ayuntamiento, con cuatro miembros propietarios y sus suplentes, de los cuales, el primer nombrado, sería Presidente.
- Así también se señala que su objeto, era prestar ayuda al Ayuntamiento en funciones fiscales y presupuestarias, así como algunas generales, teniendo las facultades correspondientes a los Secretarios Municipales, que conforme el artículo 40 del mismo ordenamiento, podían ser relativas a abrir correspondencia oficial, dar cuenta de negocios, redactar acuerdos, entre otros²⁹.

²⁷ *Ídem*.

²⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1° de octubre de 1917

²⁹ Ley Orgánica Municipal, POE 12 de diciembre de 1916

El ordenamiento Municipal poblano de 1916, sufriría algunas reformas en noviembre de 1919, señalando un cambio en las fechas (de febrero a marzo) en las que las Juntas Auxiliares tomarían posesión³⁰. Así también, en 1921, la figura de Juntas Auxiliares sufriría un importante cambio, integrándose por primera vez la palabra “plebiscito”, para la designación de sus miembros, que pasaron a ser cinco (actualmente, dicha disposición se ubica en el artículo 224° del ordenamiento en estudio)³¹:

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917, se integró con 141 artículos y seis transitorios, resaltando una innovación al dedicar el Capítulo Único del título Séptimo, las disposiciones constitucionales inherentes al Municipio Libre; en donde destaca la implementación de una Ley reglamentaria Municipal para regular a los Municipios y sus Ayuntamientos, y junto con ellos, a las Juntas Auxiliares, particularmente al disponer que: en las poblaciones de la Jurisdicción municipal distintas de la cabecera, la Autoridad local se ejercerá por medio de Consejos Municipales o Juntas Auxiliares elegidas como lo determina la Ley Orgánica³².

A partir de 1923, una nueva reforma a la Ley Orgánica Municipal permitió que los plebiscitos de las Juntas Auxiliares pudieran ser impugnadas por dos terceras partes de los electores, previa presentación de la documentación que apoyara su solicitud³³.

Sin embargo, el evento jurídico más relevante para las Juntas Auxiliares en el Municipio de Puebla, se presentaría el 30 de octubre de 1962, cuando mediante decreto el Honorable XII Congreso del Estado de Puebla, estableció las razones y procedimientos, para convertir a muchos hasta ese momento pueblos, en las actuales Juntas Auxiliares, que se encuentran al

³⁰ Reformas a Ley Orgánica Municipal, POE 25 de noviembre de 1919

³¹ Ley Orgánica Municipal, POE 23 marzo de 2001

³² *Vid.* Constitución Política del Estado libre y Soberano de Puebla, 8 de septiembre de 1917

³³ Reformas a la Ley Orgánica Municipal del Estado, octubre 1923

interior de la Angelópolis. Siendo un documento de gran relevancia, se reproduce a continuación³⁴:

“DECRETO DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL 30 DE OCTUBRE DE 1962” DECRETO “EL H. XII CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, CONSIDERANDO

Que la región en que se ubica el Municipio de Puebla, no puede permanecer al margen del progreso notorio que se observa en todo nuestro país, y que el crecimiento demográfico de la Capital del Estado requiere la creación constante de nuevas fuentes de trabajo que propicien, para sus habitantes, mejores niveles de vida;

Que los actuales límites del Municipio de Puebla le asignan un área insuficiente e inadecuadamente distribuida para el funcionamiento y crecimiento organizado de la ciudad, en perjuicio de la eficaz operación y administración de los servicios públicos elementales;

Que el Gobierno Federal ha efectuado en los últimos tiempos importantes erogaciones en obras públicas en beneficio colectivo, entre otras, la autopista “Cinco de Mayo”, el gasoducto, disponibilidad de energía eléctrica, que impulsarán, si se aprovechan oportuna y debidamente, la diversificación y desarrollo de la industria y del comercio poblanos;

Que lo expuesto en el considerando anterior requiere indudablemente un planteamiento adecuado de las áreas disponibles y de la prestación de servicios públicos que en la actualidad no es posible por la existencia de Municipios cuyos territorios se encuentran dentro de la periferia del de Puebla y de otros limítrofes, pero que necesariamente son beneficiarios permanentes y se incluyen en la zona de influencia de los servicios públicos que presta la capital del Estado, lo que plantea muy serios

³⁴ Decreto del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, POE 30 de octubre de 1962, disponible en <https://goo.gl/inZ67t> consultado el 3 de octubre de 2016.

problemas en la dotación, administración y distribución de dichos servicios e inequitativas situaciones respecto de la tributación municipal;

Que importantes recursos hidráulicos en explotación para el abastecimiento de agua potable de la ciudad se obtienen dentro de las áreas de Municipios: limítrofes que el de Puebla no puede preservar e incrementar para atender en el futuro el crecimiento demográfico e industrial de la capital del Estado: Por las razones expuestas y otras que sería prolijo enumerar, porque se han cumplido las formalidades legales y reglamentarias y con apoyo en los Artículos 49 Fracción II, inciso 2º, y 104 Fracción XIV de la Constitución Política del Estado:

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO.- Se suprimen los Municipios de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan; San Miguel Canoa; Resurrección y Totimehuacán; los que a partir de la vigencia de este Decreto y con la totalidad de sus poblados y extensiones superficiales se anexan al Municipio de Puebla, cuyas autoridades judiciales y administrativas ejercerán plenamente sus atribuciones sobre la totalidad del perímetro que esta Ley señala, de tal manera que se amplía la jurisdicción de dichas Autoridades Judiciales y Administrativas del Municipio de Puebla en la medida que comprende las extensiones superficiales referidas.

Naturaleza jurídica de las Juntas Auxiliares.

Como se ha podido constatar, fue en la Constitución Política del Estado de 1861, donde por primera vez se introducen las Juntas Municipales como una derivación de los ayuntamientos de las municipalidades, y con similares atribuciones, siendo digno de resaltar, que en la reforma de 1870 fueron reconocidas en el artículo 6º como parte del Poder Ejecutivo.

Además, es ya observable entre los ordenamientos, el tránsito y la modificación de denominación de la Junta Municipal a Junta

Auxiliar, como quedó plasmada en la reforma de 1880, y que permaneció intacta en su parte general.

La palabra “junta” significa entre otras cosas: conjunto de los individuos nombrados para dirigir los asuntos de una colectividad³⁵. Y la palabra “auxiliar”, significa en los ministerios y otras dependencias del Estado, funcionario técnico o administrativo de categoría subalterna.³⁶ Dentro de los auxiliares de los gobiernos municipales, es factible ubicar desde secretarios, tesoreros y directores, hasta delegados, agentes comisarios y juntas auxiliares; resaltando que en los últimos, sus funciones obedecen a la desconcentración territorial del municipio³⁷.

En México sólo dos entidades federativas presentan la figura de la Junta Auxiliar, siendo éstas el Estado Libre y Soberano de Puebla, y el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, pero con características muy diferentes.

De manera inicial, sólo un municipio de los once que constituyen a Quintana Roo, presenta la figura de las juntas auxiliares: Othon P. Blanco; además el nombre completo de dichos organismos es “Juntas Auxiliares de Mejoramiento Municipal³⁸”, razón por la cual, el reglamento correspondiente señala como sus atribuciones:

Artículo 2.- Las Juntas Auxiliares de Mejoramiento Municipal, tendrán la facultad de realizar actividades comerciales en el área de su jurisdicción comunal.

³⁵ Real Academia Española, *Junta*, en <http://dle.rae.es/?id=Md1HbkD>, consultado el 22 de mayo de 2016

³⁶ Real Academia Española, *Auxiliar*, en <http://dle.rae.es/?id=4VSMKZ9/4VYliEH>, consultado el 22 de mayo de 2016

³⁷ Quintana Roldán Carlos, *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 260.

³⁸ Orden Jurídico Nacional, *Reglamento para el Funcionamiento de las Juntas Auxiliares de Mejoramiento Municipal de Othón P. Blanco*, 27-02-1979, s/f P.O.E. disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Municipios/Othon%20Blanco/OTBReg23.pdf> consultado el 3 de septiembre de 2016

Artículo 3.- Los integrantes de las Juntas Auxiliares de Mejoramiento Municipal, ejercerán en auxilio de la Presidencia Municipal, funciones de vigilancia y control en sus poblaciones, para evitar en sumo grado el claudestinataje de bebidas embriagantes, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo.

Artículo 6.- Las Juntas Auxiliares, deben tener como finalidad actividades comerciales que tiendan a proporcionar los fondos necesarios para ayudar a la realización de obras materiales en su población, así como para incrementar el deporte y solventar problemas de índole educativa³⁹.

De la normatividad citada, es posible destacar que la labor de la Junta Auxiliar, en la versión del Estado de Quintana Roo, es preponderantemente económica, contrastando radicalmente con la versión poblana, en las que incluso su origen fue primordialmente político-sociológica, ya que en la Angelópolis primordialmente, fue el de pueblos absorbidos por la mancha urbana. También el Reglamento de Quintana Roo, señala la constitución y naturaleza jurídica, de sus Juntas Auxiliares, que también es muy diversa a la que observa la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla:

Artículo 8.- La constitución de una Junta Auxiliar de Mejoramiento Municipal, se hará constar por quintuplicado, en las formas de acta que al efecto proporcionará la Oficina Coordinadora de Delegaciones Municipales.

Artículo 9.- Las formas de acta suministrados por la Oficina de Coordinación, mencionarán:

a).- El régimen de responsabilidad limitada de las Juntas Auxiliares.

b).- Los objetivos y finalidad que persiguen.

c).- Los requisitos de funcionamiento.

d).- El porcentaje de las utilidades que destinarán para mejoras de la población.

³⁹ Idem.

e).- *Las facultades de la Asamblea General y la forma de convocarla.*

f).- *Las facultades y funcionamiento de las Juntas Auxiliares.*

Artículo 10.- En la Asamblea en que se apruebe el acta con las bases constitutivas, se designarán a los integrantes de la Junta Auxiliar de Mejoramiento Municipal, que estará integrada por:

a).- *Un Consejo de Vigilancia, presidido por el Delegado o Subdelegado de la localidad.*

b).- *Un Consejo Administrativo, constituido por un Presidente Ejecutivo, un Secretario, un Tesorero y dos vocales⁴⁰.*

Ciertamente la figura quintanarroense, es muy distinta a la que se analiza en el presente apartado, pero eso no impide que existan algunos otros organismos en la República Mexicana, que, sin tener el mismo nombre, puedan presentar en parte de su naturaleza jurídica, ciertas similitudes a la de las juntas auxiliares poblanas. Como ejemplo, se pueden citar las Presidencias de Comunidad del Estado de Tlaxcala, las cuales requieren, acorde al artículo 113 de su Ley Municipal, de un mínimo de mil habitantes⁴¹, mientras que Puebla, en el artículo 9 de su Ley Orgánica Municipal, señala que para considerar un “Pueblo” (antecedente inmediato y genérico de las Juntas Auxiliares) como tal, es necesario que tenga un mínimo de 2,500 habitantes, siendo la figura siguiente las rancherías con 500 habitantes⁴². Por tal motivo una cierta relación numérica, aunque no exacta puede observarse. Así también la Ley Municipal de Tlaxcala, exige el terreno del panteón y la prestación de servicios municipales, situación muy similar a la de Puebla.⁴³

Otro aspecto también imprescindible de destacar como diferencia entre los organismos de Puebla y de Tlaxcala, es que en el segundo, la elección de sus integrantes, se encuentra regulado por la institución, previamente establecida, para todo lo referente a

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, P.O.E. 12-10-2015

⁴² Ley Orgánica Municipal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, P.O.E. 01-08-2016

⁴³ Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, P.O.E. 12-10-2015y Ley Orgánica Municipal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, P.O.E. 01-08-2016

los procesos electorales, en éste caso, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones; así también la elección de los presidentes de comunidad, observa dos sistemas: el de voto constitucional, o bien el de usos y costumbres, tal como señala el artículo 116 de la Ley Municipal de la entidad:

Artículo 116. Las presidencias de comunidad son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, estarán a cargo de un Presidente de Comunidad, el cual será electo cada tres años conforme a lo previsto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado y las bases siguientes:

I. La elección de presidentes de comunidad se realizará en la misma fecha en que se celebre la elección de Ayuntamientos. El Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, determinará qué presidencias de comunidad se elegirán mediante el sistema de usos y costumbres, de acuerdo al catálogo que para tal efecto expida. Las casillas que reciban la votación de la elección de Ayuntamientos recibirán la respectiva para presidentes de comunidad conforme lo dispone la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala;

II. El Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones expedirá la convocatoria para elegir Presidentes de Comunidad por voto universal, libre, secreto, personal y directo, en la misma fecha en que haga lo propio para la elección de Ayuntamientos⁴⁴.

Puebla, no observa más que de manera auxiliar y no obligatoria, la participación del Instituto Electoral del Estado de Puebla, tal como puede observarse en el artículo 91 del Código de

⁴⁴ Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, P.O.E. 12-10-2015, incluso, en las recientes elecciones de 2016, se puede constatar un total de 298 campañas de presidentes de comunidad elegidos por el sistema de Voto constitucional y 94 campañas, por el sistema de usos y costumbres; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Tlaxcala-Presidentes de comunidad-2016*, en <http://www.trife.gob.mx/informacion-electoral/calendario-electoral/tlaxcala-presidente-de-comunidad-2016> consultado el 3 octubre de 2016

Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, en el que se señala

Artículo 91 El Consejero Presidente del Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

XIX.- Suscribir convenios con los Ayuntamientos que lo soliciten, para coadyuvar en la elección de Juntas Auxiliares⁴⁵;

Otra figura afín a las Juntas Auxiliares, es señalada por Blancas Martínez, quien señala la figura de las Congregaciones en Zacatecas, como un referente de auxilio administrativo al municipio:

Finalmente, para la organización político administrativa los municipios de Zacatecas se dividen en delegaciones y congregaciones. Compete al ayuntamiento la erección, supresión o fusión de las primeras y al congreso local de las segundas, aunque una vez instituidas el reglamento para su organización y funcionamiento lo expide el primero. De acuerdo a la Ley orgánica del municipio, el gobierno de la congregación tiene facultades análogas a las que la legislación le confiere a los ayuntamientos, pero teniendo como superior jerárquico al cabildo. La autoridad de una congregación es un concejo electo por votación directa con

⁴⁵ Código de Instituciones y procedimientos electorales del Estado de Puebla, P.O.E. 09-01-2016; la afirmación se verifica también con el contenido del Artículo 225 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, que señala: ARTÍCULO 225.- Las Juntas Auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el Ayuntamiento, por lo menos quince días antes de la celebración del mismo, y con la intervención del Presidente Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del Ministerio Público. El Congreso del Estado podrá enviar o nombrar un representante que presencie la elección. El Ayuntamiento podrá celebrar convenio con el Instituto Electoral del Estado, en términos de la legislación aplicable, para que éste coadyuve con la elección para elegir a las personas que formarán parte de las Juntas Auxiliares. Ley Orgánica Municipal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, P.O.E. 01-08-2016

*duración de tres años; se integra por siete concejales, actuando como presidente el consejero con mayor votación, mismo que puede participar con voz en las deliberaciones del ayuntamiento*⁴⁶.

Actualmente en Puebla, se denominan Juntas Auxiliares Municipales a la división interna que determina el municipio; sin embargo, su reglamentación solo existe en la Constitución Política del Estado de Puebla y principalmente en la Ley Orgánica Municipal, lo que origina una falta de uniformidad, y deja el destino y administración de los pueblos, a la libre voluntad de las autoridades municipales. Así también, se investigó respecto a una definición doctrinaria o normativa que diera un sentido a la figura en estudio, encontrándose tan sólo la brindada por la ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, que señala:

*ARTÍCULO 224.- Las Juntas Auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y estarán supeditadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción. El vínculo de información e interacción será la Secretaría de Gobernación Municipal o su equivalente en la estructura administrativa*⁴⁷

De la anterior definición, es factible determinar características generales, tales como las siguientes:

- Son órganos desconcentrados: lo que implica la ausencia de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como una autonomía técnica. Es propio de su naturaleza, encontrarse

⁴⁶ Blancas Martínez Edgar Noé, *Municipalización en América Latina, Perspectiva de Análisis*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, 2011, p.51.

⁴⁷ Ley Orgánica Municipal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, P.O.E. 01-08-2016

supeditados jerárquicamente a la Administración pública Centralizada⁴⁸, en el caso en estudio, sería el Municipio⁴⁹.

- La supeditación mencionada anteriormente es subrayada en la definición normativa; así como la circunscripción territorial, ya que sus funciones como auxiliares de la Administración Pública se circunscriben a esa jurisdicción, y siempre son supeditadas.
- Su superior jerárquico, dentro de la Administración Pública, será la Secretaria de Gobernación Municipal.

Cabe mencionar que el nombramiento de las Juntas Auxiliares es facultad del Ayuntamiento Municipal; sin embargo, es importante resaltar que, como se puede constatar en las fuentes manuscritas del Archivo del Honorable Congreso del Estado y del Archivo Municipal, cuando se hacía referencia al nombramiento de Juntas Auxiliares, justamente significaba: designar a los miembros de ese cuerpo colegiado.

El artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal de 1923, establece que el objeto de las Juntas Auxiliares es ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones. Este fin lo ejercerán dentro de los límites de su circunscripción y bajo la vigilancia y dirección de aquéllos, las atribuciones siguientes: I.- Solicitar del respectivo Ayuntamiento que apruebe los impuestos necesarios para cubrir los gastos públicos del pueblo, II.- Remitir al Ayuntamiento con la oportunidad debida para su revisión y aprobación los presupuestos de gastos del año siguiente; III.- Las especificadas en las fracciones

⁴⁸ Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo, Oxford, México 2011, p.90

⁴⁹ *ARTÍCULO 118.- La Administración Pública Municipal será Centralizada y Descentralizada. La Administración Pública Municipal Centralizada se integra con las dependencias que forman parte del Ayuntamiento, así como con órganos desconcentrados, vinculados jerárquicamente a las dependencias municipales, con las facultades y obligaciones específicas que fije el Acuerdo de su creación;* Ley Orgánica Municipal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, P.O.E. 01-08-2016

I, III, IV, VII, IX, X, XI, XII, XIII y XXIII del artículo 28 de dicha ley⁵⁰

CONCLUSIONES

Si bien el análisis realizado de las Juntas Auxiliares en el Municipio de Puebla, requirió del estudio de figuras afines, es factible asegurar que estos organismos son únicos en su género, comparándolos incluso con las figuras abordadas en Quintana Roo, Zacatecas y Tlaxcala.

El ya citado artículo 224 de la multicitada Ley Orgánica Municipal poblana, determinacaracterísticas muy importantes de las Juntas Auxiliares:

- Son órganos desconcentrados: lo que implica la ausencia de personalidad jurídica y patrimonio propio
- Supeditados jerárquicamente a la Administración pública Centralizada del Municipio.
- Su superior jerárquico, dentro de la Administración Pública, será la Secretaria de Gobernación Municipal.

Sin embargo, de la investigación, se derivan otros aspectos dignos de ser resaltados de la figura:

- A. Se trata de organismos que, por los antecedentes estudiados, fueron originariamente pueblos, antes de ser Juntas Auxiliares.
- B. El motivo de su forzosa incorporación a la Administración Pública Municipal, como organismos desconcentrados, obedeció al crecimiento de la mancha urbana.
- C. Sus autoridades, tienen una naturaleza política y jurídica *sui generis*:
- D. La administración pública no los designa directamente, pese a su condición de organismos desconcentrados

⁵⁰Ley Orgánica Municipal (Puebla)1º de octubre de 1923

- E. Las autoridades son elegidas democráticamente, y mediante el voto, sin embargo, la injerencia de autoridades electorales, es simplemente auxiliar.
- F. Designan como medio de selección de las autoridades que conforman a la Junta, el plebiscito, figura sumamente controversial en lo doctrinario, dado que su definición no es clara, siendo confundida en ocasiones con el referéndum.
- G. Los textos constitucionales federales, pero particularmente los locales, tuvieron una gran relevancia en la conformación de las Juntas Auxiliares, y su fundamento jurídico.
- H. La denominación de Juntas Auxiliares, tuvo como antecedente inmediato las Juntas Municipales, aunque ciertamente, no fue posible ubicar una exposición de motivos que explicara su transformación. Con lo anterior se ilustra al lector de cómo fue cambiando la denominación, es decir que en los registros se pudo notar que los primeros se refieren a pueblos, y posteriormente se mencionan como municipalidades, después se utiliza el término juntas municipales y en los últimos registros de fecha más reciente el de juntas auxiliares
- I. De las Leyes Orgánicas Municipales Poblanas del siglo XX, fue posible rescatar una evolución, en el número, fechas de elección, facultades y particularmente, su métodos para seleccionar a sus integrantes
- J. El Decreto del H. Congreso Poblano de 1962, fue el punto de referencia para la integración de poblaciones, otrora aldeañas a la Ciudad de Puebla, al concepto de Juntas Auxiliares.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Andrade Sánchez Eduardo, *Derecho Municipal*, Oxford, México, 2012
- Bases de Organización Política de la República Mexicana, 12 de junio de 1843
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 7 de diciembre de 1825
- Constitución Política del Estado de Puebla, 14 de septiembre de 1861
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1º de octubre de 1917
- Decreto del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, POE 30 de octubre de 1962
- Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, P.O.E. 12-10-2015
- Ley Orgánica Municipal, POE 12 de diciembre de 1916
- Ley Orgánica Municipal, POE 25 de noviembre de 1919
- Ley Orgánica Municipal, POE 23 marzo de 2001
- Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, Oxford, México 2011
- Quintana Roldán Carlos, *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México, 2001
- Real Academia Española, *Auxiliar*, en <http://dle.rae.es/?id=4VSMKZ9|4VYliEH>
- Real Academia Española, *Municipio*, disponible en <http://dle.rae.es/?id=Q5uxtDT>
- Real Academia Española, *Junta*, en <http://dle.rae.es/?id=Md1HbkD>
- *Reglamento para el Funcionamiento de las Juntas Auxiliares de Mejoramiento Municipal de Othón P. Blanco*, 27-02-1979, s/f P.O.E. disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Municipios/Othon%20Blanco/OTBReg23.pdf>

- Salazar Andreu, Juan Pablo, *Puebla y sus Constituciones Federales (1825-1917)*, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, México 2010
- Sánchez García Lorena y Guzmán Alonso Raquel, *Las Juntas Auxiliares ¿Una estrategia política?*, Tesis, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 1997
- Siete Leyes Constitucionales. Publicadas el 30 de diciembre de 1836

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Tlaxcala-
Presidentes de comunidad-2016*, en
[http://www.trife.gob.mx/informacion-electoral/calendario-
electoral/tlaxcala-presidente-de-comunidad-2016](http://www.trife.gob.mx/informacion-electoral/calendario-electoral/tlaxcala-presidente-de-comunidad-2016)