

301809



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO 19

2o. j.

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

LA PROBLEMÁTICA DE LOS MUNICIPIOS  
RURALES DEL ESTADO LIBRE Y  
SOBERANO DE PUEBLA

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A

JAIME ESTEBAN CASTELAN BONILLA

PRIMERA REVISION

LIC. ABELARDO ARGUELLO ORTEGA

SEGUNDA REVISION

LIC. JORGE ESTUDILLO AMADOR

MEXICO, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1992



## **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 está 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.

# I N D I C E

Pág.

Introducción.

## CAPITULO I

### E L M U N I C I P I O .

- |                          |    |
|--------------------------|----|
| 1.- Origen y Desarrollo. | 1  |
| A.- Roma.                | 2  |
| B.- Grecia.              | 8  |
| C.- España.              | 13 |
| D.- Francia.             | 16 |

## CAPITULO II

### CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y JURIDICAS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

- |  |    |
|--|----|
| 1.- Definiciones y Naturaleza Jurídica.                    | 21 |
| 2.- Precedentes del Artículo 115 Constitucional.           | 26 |
| 3.- Desarrollo contemporáneo del Municipio Libre Mexicano. | 42 |

## CAPITULO III

### SINOPSIS HISTORICO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.

- |   |    |
|---|----|
| 1.- Creación del Estado Libre y Soberano de Puebla.                   | 58 |
| 2.- El Municipio en el Estado de Puebla.                              | 63 |
| 3.- Organigrama y Aspectos Operativos de la Administración Municipal. | 71 |

## CAPITULO IV

### INSUFICIENCIA OPERATIVO-ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.

- |                           |    |
|---------------------------|----|
| 1.- Finanzas Municipales. | 81 |
|---------------------------|----|

	Pág.
2.- Jurídico-Administrativa.	85
3.- Democráticas.	91
CONCLUSIONES:	101
PROPUESTAS:	103
BIBLIOGRAFIA:	105

## I N T R O D U C C I O N

Al surgir la necesidad personal de elaborar un -- tema para integrar la investigación que se exige para alcanzar el grado de Licenciatura, se presentó la inquietud de desarrollarlo en el área de la problemática del Municipio mexicano y muy especialmente de aquellos que se encuentran dentro de la circunscripción territorial del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Del Municipio en general se ha hablado infinidad de veces; pero de la problemática del municipio poblano quisiera dejar un testimonio del padecimiento a que están sujetos -- aquellos con las características de rurales, muy a pesar de -- las reformas del Artículo 115 Constitucional, efectuadas en el año de 1953.

Así, para abordar el tema que nos ocupa, dividimos nuestro trabajo de investigación bajo los siguientes criterios:

en el capítulo primero hacemos una referencia histórica del municipio, desde sus orígenes en Roma hasta los -- tiempos más actuales en España y Francia.

El capítulo segundo se integra por algunas consideraciones conceptuales y jurídicas del Municipio mexicano, argumentando los precedentes del fundamento constitucional que --

lo enmarcan, así como de su desarrollo contemporáneo del Municipio Libre.

El capítulo tercero se integra por la narrativa - histórica del Estado Libre y Soberano de Huehla, desde su creación hasta llegar a las serie de los problemas del propio municipio que se encuentran dentro de la circunscripción territorial, así como de los aspectos orgánicos y operativos de su administración municipal.

El último capítulo que es el cuarto, inter el análisis de las insuficiencias municipales en materias de: finanzas, jurídicas, administrativas y políticas que actualmente inciden en la gran mayoría de los municipios que integran el territorio del Estado Libre y Soberano de Huehla.

Como un complemento de nuestro trabajo, incluimos nuestras conclusiones a manera de síntesis para abordar con base en ellas, las aportaciones o sugerencias a efecto de satisfacer la existencia de este trabajo académico.

Quizá por que dentro del texto de la Tesis no se encuentren todos los argumentos necesarios para considerarla - un estudio completo o acabado, vehementemente solicito a ese - H. Jurado, que al calificarla sea benevolente, tomando en cuenta desde luego, mi afán personal de superación académica.

C A P I T U L O I

E L M U N I C I P I O .

1.- O R I G E N Y D E S A R R O L L O

A.- R O M A

B.- G R E C I A

C.- E S P A Ñ A

D.- F R A N C I A

## CAPITULO I

### E L M U N I C I P I O .

#### 1.- Origen y Desarrollo.

Con base a los criterios que se han integrado como consecuencia del análisis del Municipio como una manifestación sociológica por la asociación de vecindad, (1) han surgido una serie de opiniones acerca de su origen, en la que podemos señalar que hay dos tendencias dominantes que clasifican la fuente de la conformación del municipio como una instancia importante de aplicación de la actividad del Estado nacional y de evolución social.

Es así como encontramos la teoría sociológica o jug naturalista, que explica la existencia del Municipio, como una institución de Derecho Natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad asentada en una localidad, (2) afirmándose, que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo.

Por otra parte también existe la afirmación de la Es cuela Legalista o Juspositivista, en la que se argumenta que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley.

Ahora bien, para encontrar una respuesta en la que - ubiquemos la realidad de nuestro país, es necesario hacer un pe-

(1) MOISES OCHOA CAMPOS. La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1979. pág. 20.

(2) MIGUEL ACOSTA ROMERO. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1988. pág. 565.



queño análisis histórico del surgimiento del Municipio como un órgano sui generis del Estado, para la implementación a los fines del bien a la comunidad que la integra.

#### A.- ROMA

Como es de nuestro conocimiento, de origen principalmente latino, el Municipio ha sido considerado como base de organización político-territorial en las provincias conquistadas por Roma y que hacia el ocaso de la República, se gobernaba con sus propias leyes y sus domiciliados organizaban Comicios o Asambleas en las que votaban, existiendo autoridades determinadas como los Ediles y Cuestores que ejercían funciones sobre una sociedad de familias e individuos unidos por vínculos de vecindad de domicilio permanente.

Licho lo anterior, previamente debemos de considerar que el primer asentamiento humanos en Roma se remonta al año 1000 A.U., llamándose la Urbe que era un organismo vivo y sus habitantes vivían con gran intensidad la vida de su ciudad, solo roma supo captar la preocupación de sus ciudadanos, en virtud de que para éstos su ciudad estaba por encima de las demás y la llamaban sencillamente "urbs"

Es a Servio Tulio a quien se le atribuye la organización y consolidación de las instituciones políticas, ya que introdujo la división del pueblo en cinco clases y cada una en centurias y cada centuria tenía un representante en la Asamblea.

En esta época existían un total de 193 centurias; pero 98 se integraban por los ciudadanos más ricos, el sistema de gobierno que estableció Servio Tulio, funcionó como una aristocracia disfrazada de democracia.

Por otra parte, el Senado de Roma era propiamente un Concejo de Ancianos y se reunía en la Curia, que era uno de los edificios oficiales del Foro, este Concejo se componía de 300 ciudadanos escogidos entre los más prudentes y experimentados, por tal razón se considera al Senado romano como el cuerpo político más importante que jamás haya existido.

La institución del Tribunado suele ser el antecedente más claro del gobierno municipal, ya que era el medio legal mediante el cual se introdujo un elemento revolucionario para la época, en la organización política.

Hacia el año 494 A.C., los Tribunos eran hombres en los que se depositaba la confianza comunal, el pueblo los elegía una para cada cuatro tribus o barrios de la ciudad, estos tribunos se reunían para deliberar juntos los problemas de la ciudad, y aunque en un principio carecían de capacidad jurídica, posteriormente con el apoyo del pueblo fueron reconocidos de jure por toda la sociedad.

Poco más o menos hacia el año 290 A.C., los romanos ya habían logrado varias conquistas en algunos territorios estableciendo su autoridad, la calzada militar y comercial que construyeron entre Roma y Capúa, así como otras vías militares,

eran tan sólidas que muchas de ellas aún existen y son utilizadas.

Con posterioridad al antecedente de los Tribunados, queda un vacío en la historia municipal durante las guerras púnicas, derivadas de la revalidad comercial con Cartágo; estas guerras dan a Roma gran hegemonía y robustecen el Senado que de sarrollaba funciones administrativas en ausencia de los magistrados.

El Maestro Adolfo Fosada, nos afirma que: "El período culminante y decisivo en el proceso del Municipio como comunidad de vida-ciudad y como régimen político-administrativo - de ésta, es el de la expansión romana"<sup>(3)</sup>

A partir de esa época y durante siglos, Roma fue - considerada la mayor, la más populosa y mejor gobernada municipalidad del mundo antiguo, y aunque el momento histórico en que se constituye como ciudad se perdió por un momento, el primer paso hacia la formación de la unidad se produce a raíz de la unión de las tribus establecidas en diferentes partes y que se unieron para la mejor defensa de sus intereses.

La división de la ciudad en barrios o tribus, es - una prueba de la naturaleza de los elementos colectivos en la - unidad política que constituye al fin de la ciudad.

(3) Loc. cit. TERESITA RENDON HUERTA B. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A. México 1985. pág. 53

La ciudad se dividía administrativamente en 30 distritos o curias, y cada uno gozaba de la existencia legal propia, conservando sus fiestas religiosas y asambleas.

Bajo la República, Roma realiza una gran expansión y crea una nueva organización, constituyendo tribus que las clasifica en: suburbanos, palatina, esquilina y collina, en ese momento Roma ya se había constituido en una gran ciudad, ya que - calculos conservadores fijaban su población en 800,000 habitantes, lo que representaba una grave problemática para la solución de los problemas, por ello se considera a los romanos como los precursores de la administración urbana, ya que debían cuidar - de la salubridad, del abastecimiento de agua, diversiones públicas y del mantenimiento del orden y defensa de la ley, lo que - tuvo poco éxito e interés, debido al desarrollo de los conflictos territoriales.

Ahora bien, por lo que respecta al término municipium, deriva de munia capere, que significa acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público, a tal aceptación seguía un fodcus, que era un tratado jurado por un pueblo libre.

El pueblo romano garantizaba en este tratado al municipio un derecho de ciudadanía como reconocimiento de su participación, haciendo así la unión de una cuasi confederación o unión internacional e interna entre las ciudades; pero en el municipio había un populus que continuaba usando sus propias le-

yes.

El habitante del municipio tenía derechos políticos romanos, sin embargo, el derecho de ciudadanía se complicaba, ya que por un lado, el ciudadano de Roma no podía ser ciudadano de otra ciudad italiana, y por otra parte, algunos habitantes de municipios pudieron conservar su derecho local, es decir; el adquirido en su ciudad de origen, siendo simultáneamente ciudadanos romanos.

El sentido primitivo del municipium desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades confederadas pudieron obtener la ciudadanía.

Aproximadamente en el año 90 A.C., es cuando desaparece la distinción entre municipios y ciudades confederadas, sin embargo permanecen vigentes las diferencias en cuanto al régimen local y por diversos que fueran los fundamentos políticos en que se apoyara la autonomía municipal, lo cierto es que semejante autonomía era la que formaba siempre la base del gobierno romano.

En roma, no todos los municipios tenían igual jerarquía, ya que se estableció entre ellos clases o categorías, en razón de los derechos.

A pesar de lo que señalan varios autores en relación a los tipos o clases de municipios, lo cierto es que en Roma se hicieron concretos tres tipos de municipios:

Los Optimo Iure, que gozaban del ius sufragii y - del ius honorum y se administraban en forma independiente.

Los Caetires, que tenían todos los derechos, salvo el ius sufragii y el ius honorum, es decir; tenían esencialmente derechos civiles, se administraban por sí mismos y frecuentemente o en forma ocasional, recibían un delegado romano.

Los Aerari, que prácticamente no tenían ninguna prerrogativa o ventaja, ya que eran administrados por un iraeffectus que venían de Roma y era nombrado por los Comitia Tributa, además pagaban un impuesto especial para rescatar la libertad que Toma les había arrebatado.

Los elementos del municipio fueron perfectamente diferenciados: un Territorium, un Populus que se manifestaba en la asamblea general que era una organización que derivaba de la Lex Julia Municipalis, en la que se establecía que cada municipio debería tener su consejo, su curia, sus comicios y sus magistrados, así como el establecimiento del municipio como solución al problema de equilibrio político.

El Municipio romano se fue perfeccionando a través del tiempo, alcanzando su más alto valor, contenido y desarrollo jurídico-político, en los primeros siglos del imperio.

Durante la madurez del Imperio romano, el municipio comienza a tener una seria y grave decadencia, para entrar posteriormente en un período de obsolescencia definitiva y con-

cluye por convertir la condición decurial en otros tiempos estado, en una pesada carga que nadie deseaba tomar sobre sí.

Así pues, podemos afirmar que el Municipio tuvo su origen en la cultura latina, el cual fue considerado como base de una organización política-territorial de las provincias conquistadas por Roma y que en el período de la República, se gobernaba con sus propias leyes, ya que como hemos afirmado anteriormente, sus domiciliados organizaban Comicios o Asambleas en las que votaban sus decisiones y en el que existían autoridades determinadas como los Ediles y Cuestores que ejercieron funciones sobre una sociedad de familias e individuos unidos por vínculos de vecindad de domicilio permanente, y que como efecto de la centralización política y el despotismo, es decir, el haber coartado prácticamente la libertad municipal en el período imperial, originaron las causas que determinó y consumó la decadencia municipal. (4)

#### B.- GRECIA.

En esta cultura, la configuración geográfica y el culto religioso determinaron la existencia de pequeñas y numerosas ciudades entre las que no existía ninguna referencia de unión política o jurídica, ya que sus costumbres, creencias así como la creación de sus propias leyes le eran particulares, puesto -

(4) Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones del Instituto Nacional de la Administración Pública Tomo IV. México, D.F. 1981. pág. 36.

que la asociación humana se comprendía y se regulaba bajo el sus  
tente teocrático.

Así, la expansión de las ciudades griegas provocó el fenómeno de la colonización dando origen las colonias agra -  
rias y comerciales, además se percataron de que las emigraciones eran peligrosas y buscaron tener contacto con las demás colonias, esta unificación tuvo consecuencias importantes y grandes innovaciones jurídico-políticas como la organización del co  
mercio y la creación de un mercado mediterráneo.

En Grecia se manifestaba una democracia cerrada en la que una minoría ejercía el poder, no había igualdad entre -  
los hombres, ni tampoco pretendieron suprimir la esclavitud, por lo que al referirnos a esta cultura, solo podemos referirnos a -  
la idea del municipio, ya que se trataba más bien de un régimen de la ciudad que de un régimen municipal, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la asociación religiosa y po  
lítica de las familias y de las tribus, sin tomar en cuenta el -  
territorio.

Por lo que el concepto de ciudad fue de índole socio-político y no jurídico, el término Urbe aludía más bien a -  
lo religioso, pues a esta se le conceptuaba como el lugar de reunión, el domicilio, y sobre todo, el santuario de esta asociación, por ello, considero que no había una noción completa del -  
municipio en la que se diferenciaban sus elementos.

Por otra parte, el Estado griego estuvo ligado intimamente



mamente ligado a la religión, por eso en la ciudad primitiva todas las instituciones políticas fueron instituciones religiosas, se desconoció la libertad individual y se sobrepuso la omnipresencia política de la ciudad a la libertad del hombre.

Cada ciudad gozaba de su independencia política, de su culto y de su código, la religión, el derecho y el gobierno eran de carácter municipal, la ciudad era la única fuerza viva, nada sobre ella y bajo ella, ni unidad nacional ni libertad individual.

El proceso de civilización griega comienza y termina con sus ciudades, concentraron su vida y su pensamiento exclusivamente en el perfeccionamiento de la vida de su ciudad.

Así, Esparta y Atenas fueron las dos ciudades de mayor influencia política del pueblo griego y la idea del municipio en cada una de ellas fue la siguiente:

En Esparta, que era la ciudad oligárquica por excelencia, nunca llegó a constituirse en una democracia y fue la primera organización estatal, se integraba por un conjunto de villas y poseía una muy singular organización política.

Fuentes históricas revelan que la capital espartana contaba con 40,000 espartanos libres; 150,000 Lacedemonios y poco más o menos de 200,000 iliotas y esclavos, de ahí su gran poderío y que políticamente se integraba en primer lugar por la Asamblea de Iguales, o sea; los nacidos de padres espartanos o aristócratas, que habían cumplido 30 años de edad y eran quienes ele

gían a los 30 miembros del Consejo que entonces fue el más alto tribunal de apelación.

El supremo organismo de este Estado aristocrático era el Eforado, constituido por cinco sacerdotes que ejercían un poder o culto, así como dos magistrados que los sustitúan cuando estaban en guerra.

Por otra parte, existían los Periecos, que eran habitantes de la periferia que escapaban de los tratos que imponía la disciplina espartana y no tenían ningún derecho político, los ilotas que eran descendientes de los habitantes vencidos por los dorios, eran siervos del Estado, sólo este podía manumitirlos, - ya que estaban obligados a proporcionar al amo una cantidad fija de los productos de las tierras que no eran propiedad de nadie, sólo los ocupaban para el cultivo.

De lo anterior podemos afirmar, que en Esparta no existió la noción del municipio, ya que su estructura era la de una oligarquía y como el municipio es una institución propiamente democrática, lógico es suponer que no conocieron y menos que se hubiese instituido como una forma de gobierno.

Atenas, que ha sido considerada como el corazón y la cabeza de Grecia, fue una ciudad cuya principal divisa fue la libertad, después de haber sido abolida la monarquía, se constituyó en una República Democrática en cuya autoridad recaía en mano de los 9 Arcontes que hacían las veces de sacerdotes y comandantes del ejército en tiempo de guerra y estaban asistidos por un Consejo denominado Aerópago, cuyos miembros fungían con carácter

ter vitalicio.

En una comunidad con vida democrática no podía faltar el Municipio como una estructura administrativa, así en Grecia fue conocido con el nombre de Demos, con características hacendarias, administrativa y de policía propias, encabezados por un Demarca elegido por la asamblea y fungía conjuntamente con los tesoreros, era el mandatario del Agora y representaba al Estado antiguo.

Por otra parte existía la Boule que era un concejo de base municipal integrado por 500 miembros, 50 por tribu, enscudados por suerte entre los candidatos de más de 30 años y debían presentar juramento conforme a las leyes e intereses del pueblo, sus funciones eran realizar proyectos para presentarlos a la Asamblea y asegurar la ejecución de los mismos, realizar el examen moral de los magistrados, revisar las cuentas hacendarias, vigilar las cuestiones religiosas, la guerra y los asuntos exteriores.

La Asamblea de todos los ciudadanos que era conocida como la Ekklesia en la que la autoridad suprema se reunía una vez al año, en ella se votaba sobre las magistraturas, la defensa del país y las acusaciones de alta traición, así como la toma de decisiones de alta política.

En la época de Pericles se produjo una verdadera separación de poderes: la Ekklesia tenía el Legislativo, la Boule y los magistrados el Ejecutivo, quedando al margen el poder -

Judicial, lo que trae como consecuencia, la decadencia y abolición de instituciones y órganos.

La noción del municipio en Atenas, aun cuando no fue propiamente jurídica, debe considerarse como una institución política y administrativa.

La decadencia de la institución municipal en Grecia, se atribuye a dos causas fundamentales:<sup>(5)</sup>

- La transformación de las creencias y;
- La conquista romana.

#### C.- ESPAÑA.

Para hacer una referencia del Municipio español, es necesario cubrir un gran espacio y un gran periodo, ya que desde la época de la dominación romana hasta el final del Virreinato - en la Nueva España, se manifiesta esta estructura político administrativo.

Ahora bien, en la península ibérica, los centros de población existían dispersos y aislados; es hasta la llegada de los romanos bajo el sistema imperial sobre los pueblos sometidos cuando se establece el Municipio; pero no por ello todas las ciudades o poblaciones de lo que ahora es España, tuvieron en dicha época tal organización.

(5) TERESITA RENDON HUERTA BARRERA. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, S.A. México 1985. Pág. 39.

Después de la desintegración del Imperio Romano, y aun con la invasión de los bárbaros, subsistió la organización municipal hasta enlazarse con el movimiento comunal de la Edad Media.

Sobre esta circunstancia surgen dos interpretaciones sobre el municipio español. (6)

Por una parte se sostiene que una institución subsiste aún cuando a pesar de adoptar nuevos elementos y por ende transformarse, conserva algunos de los suyos primitivos.

Por otra parte se sostiene que la institución desaparece cuando pierde la forma; y en el caso del Municipio en España, en parte desapareció su organización.

Complementando estas tesis, el Maestro Reyando Robles Martínez, opina que el Municipio en España después de la dominación visigótica, respetaron en algún grado la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles, quienes formaron un pueblo separado de sus dominadores, caracterizándose la situación, de que ningún pueblo bárbaro imitó en alto grado como éste las leyes romanas.

Posterior a esta época, dominan a España los árabes, quienes en aras de su Jida o Guerra Santa, se lanzan a principios del siglo VIII de J.C., a la conquista de la península y la van ocupando en diferentes partes, aunque no sin una tenaz resistencia de sus moradores.

(6) Cfr. REYNALDO ROBLES MARTINEZ. El Municipio. Editorial Porrúa, S.A. México 1987. pág. 49.

No fue hasta el siglo X cuando se unifica la administración de las ciudades y de los pueblos por los llamados Caides que derivó a los Alcaldes, denominación que fue empleada en León y Castilla hasta mediados del siglo XI y en Galicia a principios del siglo XIII. En este siglo aumenta la importancia del municipio como unidad política y administrativa de gobierno, - continuaban al frente los jueces concejiles y el poder popular estaba representado por las Asambleas Generales de Vecinos, los funcionarios que integraban el Concejo eran las siguientes: El Alguacil Mayor, Alférez, Fieles, Alamines y Alarifes.

La decadencia del municipio español se empieza a - observar a fines del siglo de su florecimiento hasta muy entrada el siglo XIV, ya que se acentúa la intervención en la designación de funcionarios y se convierten en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales y es así como el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los municipios al poder del rey.

La lucha de los municipios españoles por conservar sus fueros y privilegios fue incesante, sin embargo tanto la -- burguesía adineraba que en un principio se apoderó de los cargos municipales, así como la pretensión de los monarcas de minar la autonomía municipal, rogusteciéndolo su poder real, acabaron por terminar con el régimen comunera de España.

Aún a mediados del siglo XV, los representantes del Estado eran designados por los Concejos Municipales, sin embargo

desaparecieron con el tiempo estos concejos agravándose la problemática municipal en España.

En 1519 en la ciudad de Toledo se llevó a cabo una junta a la que asistieron diversas ciudades de la corona castellana, con el objeto de poner un límite a los excesos del Emperador Carlos V, se integró un Ayuntamiento y en 1520, representantes de 15 ciudades y villa, formularon un programa político que se declaró en favor de los fueron municipales.

Una vez declarada la guerra de las comunidades, fueron derrotados los comuneros en los campos de Villalar en 1521; y de esta manera la libertad municipal cae cercenada en todo el territorio español y la centralización del poder, no tuvo freno alguno.

Posteriormente a la caída definitiva de Granada, - los Reyes católicos de la España Imperial, auspiciaron las conquistas de nuevas tierras, trayendo como consecuencia el establecimiento de los primeros organismos gubernamentales, municipios y audiencias, en las tierras colonizadas, siendo el primer primer asentamiento en de la Isla de Santo Domingo, cuya jurisdicción comprendió las Antillas y las Costas de tierra firme.

#### D.- FRANCIA.

Para analizar al Municipio en Francia, es necesario tratar de entender su influencia en el Municipio mexicano así co

mo la naturaleza de esta institución.

Para algunos historiadores, la aparición y apogeo del Municipio en Francia lo colocan en el periodo histórico comprendido entre el Siglo XI y XIV, ya que a fines del siglo XI - las actividades de las ciudades, al reestructurarse la economía cerrada de la época, condenaron al régimen señorial a su desaparición progresiva, iniciándose así las concesiones que reclamaban los Municipios al desempeñar un papel protagónico en la historia, ya que con anterioridad las ciudades desempeñaban un papel casi nulo.

Así, el Municipio cuando aparece, es concebido, permitido o confirmado por los reyes o señores feudales, a través de una carta que normalmente se entendía como una autorización - protocolaria de su existencia del propio Municipio.

Cabe destacar que otra forma jurídica para la instauración de un Municipio era la venta de derechos.

Ahora por lo que respecta a las Cartas aparecen - enormes lagunas, contradicciones e incoherencias ya que estas no nos informan acerca de la naturaleza y el funcionamiento de los órganos del Municipio, teniendo únicamente la característica primordial de la iura communia o juramento.

De lo anterior surgen los caracteres distintivos - de lo que llamamos Municipio en Francia, el primero es la de asociación jurada y el otro es la atribución de derechos y privilegios, entre los que se encontraba siempre una jurisdicción más o



menos extensa, confiada a magistrados del Municipio, elegidos por este, sin embargo las cartas por medio de las cuales se concedía el Municipio, no son todas similares, ya que hay algunas más extensas, otras obedecen a la mayor energía o ambición de los solicitantes.

Debemos tomar en cuenta el tamaño de las ciudades para el otorgamiento de Municipio, ya que existían pequeños burgos rurales, aldeas y ciudades industriales o comerciales prósperas, también que algunas ciudades ya habían conquistado importantes prerrogativas, por lo que en las cartas únicamente se reconocían y confirmaban.

Sin embargo, en medio de todas estas diferencias, era homogénea la solemnidad y formalidad que se observaba, al ser reejactadas las cartas en forma de diploma, principiando por una invocación de Dios.

Por otra parte, la conquista esencial de los municipios era la libertad personal, ya que el que pertenecía a un Municipio, era un hombre libre.

Por ello la finalidad principal de las cartas era dar garantías contra la arbitrariedad y el medio para alcanzar ese fin era el autogobernarse y excluir del Municipio a los agentes señoriales.

Los Municipios tenían autonomía judicial y administrativa. Los del norte de Francia contaban con más independencia además que en las fronteras al rey sólo le interesaba tener

una plaza firme y burguesa fieles, ya que a sus agentes les era difícil en algunos Municipios, vigilar estos lugares.

También otros de los motivos que pueden considerarse para la creación de los Municipios franceses, era por la necesidad absoluta de paz para poder progresar, ya que era permanente la lucha entre los señores feudales y el clero, por un lado, y los burgueses por otra.

Por lo que a consecuencia de lo anterior, el apoyo militar fue otra de las razones para crear Municipios, mismos que podrían prestar ayuda a través de la asociación jurada municipal.

El Municipio francés alcanzó un gran apogeo; pero la causa principal del debilitamiento se debió a la consolidación del poder del rey, así como el sentimiento de indiferencia, de apatía, el desinterés de la población, sobre todo aquellos Municipios que habían nacido con cierta fragilidad, a los cuales nadie se preocupó de fortalecerlos.

Podemos afirmar que fue la realcía la que precipitó por todos los medios, la decadencia del régimen municipal - manejándose en tres grandes períodos: la primera de semiohostilidad real; la segunda de alianza entre la realcía y los Municipios y la tercera, de sujeción y explotación.

Es así como en el período de Luis VIII -1610-1643- se designan intendentes para gobernar los Municipios y es Luis XIV -1643-1715-, quien consolida el absolutismo, al absorber to

dos los poderes que estaban distribuidos entre los señores feudales, el clero y el Municipio, abrogando por completo la autonomía municipal a través del gobierno de los intendentes, quienes sólo eran responsables ante el rey.

## C A P I T U L O   I I

### CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y JURIDICAS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

#### 1.- Definiciones y Naturaleza

Juridica.

#### 2.- Precedentes del Artículo 115

Constitucional.

#### 3.- Desarrollo Contemporáneo del

Municipio Libre Mexicano.

## CAPITULO II

### CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y JURIDICAS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

#### 1.- Definiciones y Naturaleza Jurídica.

La implicación jurídico-política que puede advertirse en el concepto Municipio, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, ya que Municipio proviene de la conjunción "munus" -oficio- y "capere" -tomar- y que de acuerdo con la idea de Cicerón, el municipio era en Roma, una ciudad que gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de vecindad romana. (7)

Partiendo de esta problemática, para definir al Municipio, es necesario analizar diferentes elementos cuyas características integren conceptualmente y a partir de los elementos que aporta nuestra Constitución Federal, definir cabalmente la instancia de gobierno que tiene el mayor contacto con los gobernados.

Así, para las corrientes doctrinarias de carácter positivista, el municipio, en cuanto creación del Estado, se convierte en un mero criterio formal para llevar a cabo la división de un territorio dado, materializando la división política y administrativa de la organización de dicho Estado.

Para esta doctrina, el municipio es un mero concepto, un fenómeno rigurosamente formal, que puede a voluntad del estado, hacerse más grande o más pequeño territorialmente hablan

(7) IGNACIO BERGGA CRIVUELA. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1982 Pág. 850.

do, contener más o menos habitantes, gozar de una o varias facultades, contar con más o menos recursos.

Con lo anterior, al Municipio nada le es atribuido como propio, como esencial a las propias características de su manifestación social, ya que todo está contenido en la voluntad del Estado, considerándolo como un fenómeno formal que lo utiliza para descentralizar el poder estatal. (8)

Así pues, para la tesis positivista en comento, el Municipio se definiría como una circunscripción política y administrativa del territorio de un Estado, creada por dicho Estado, atendiendo razones políticas, económicas y sociales de orden general, tomando o no en cuenta los caracteres peculiares de las regiones y de las poblaciones afectables.

Es evidente que un municipio así concebido, tendrá la organización y las facultades que la ley designe en base a criterios políticos dependientes de la misma voluntad del Estado. (9)

Por otra parte, los partidarios de las tesis yusnaturalistas, se oponen a la idea a la doctrina que considera al municipio como creación única y formal del Estado, ya que estos afirman que el municipio es el resultado de un proceso de evolución social e histórico del ser humano.

Así, se afirma en esta doctrina, que los municipios -

(8) Cfr. JOSE BARRAGAN. Introducción al Federalismo Mexicano. Ediciones U.N.A.M., México, D. F. 1978 pág. 35.

(9) JUAN UGARTE CORTES. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1985. Pág. 187.

plos son realidades histórico-orgánicas, ya que son creaciones - sociales de tal manera que el Derecho los encuentra ya hechos y estructurados.

En estas corrientes doctrinales, se afirma que los municipios son sociedades hipostáticas de incremento en grados - sucesivos, con la agrupación de familias constituye el Municipio y la reunión de éstos, el Estado, llegándose a sostener que el - municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales - humanas.

Para la tesis de los yusnaturalistas, el municipio es muy anterior al Estado y que por lo tanto no es creado por el mismo, existió con anterioridad y en cierto modo puede considerarse se le salió de las manos de la naturaleza.

Esta tesis ha encontrado entusiastas seguidores, - tan es así que en el legislador español se manifiesta esta influencia al consagrarse un principio jurídico o definición legal - del municipio cuando afirma: "El Municipio es una sociedad natu - ral anterior a la voluntad del Estado y de los individuos, y ou - ya existencia y relaciones necesarias con los círculos superio - res tienen por tanto que reconocer, no crear, el Estado con los individuos."(10)

Complementando estas ideas, la tesis yusnaturalista le ha considerado como elementos de existencia municipal a las - siguientes:

(10) Cfr. JUAN UGARTE CORTES. Op. cit. pág. 189.

- La población dada de que se trata y la región o lugar físico en donde aquélla se asienta y se desempeña, así como su organización, a su poder o autoridad innata.

Por otra parte existen elementos sobre las tesis históricas, en el que se consideran al municipio como una modalidad orgánica, ya que es una formación organizada de seres humanos en un espacio dado y ese otro elemento formal de su propia organización, autoridad o poder.

Esta doctrina tiene sus diferencias con respecto a la posición yusnaturalista, sin embargo lo que nos interesa es subrayar que en el fondo se subscriben los mismos elementos fundamentales del municipio: población, territorio y organización-poder o autoridad.

Otra corriente considera al Municipio como una comunidad perfecta, esta surge de los autores de la Escuela Jurídica Española en la que se afirma que el municipio son comunidades perfectas que satisfacen fines totales.

Esta doctrina considera al Municipio los mismos elementos de integración que tiene el Estado: población, territorio, y poder, autoridad u organización formal.

Esta teoría tiene inclinaciones a la naturaleza del agregamiento humano, afirmando que la comunidad perfecta nace por un acto expreso y formal de constitución (pactum societatis), y que el poder o soberanía (tratándose del Estado), proviene de dentro del grupo en cuestión, no proviene de la naturaleza, no pro -



viene de la ley; no proviene del Estado (tratándose del municipio).

Para esta tesis, el Municipio es una comunidad perfecta o de fines totales.

Por otra parte y para armonizar la idea que andamos buscando respecto a la conceptualización del Municipio, el Artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no define formalmente al Municipio, sin embargo en ella se manifiestan muchos caracteres que lo consagran como son: la libertad, la personalidad jurídica, su gran capacidad de obrar y servir, la democracia, es decir su capacidad para autogobernarse y autoadministrarse como una instancia política administrativa y territorial.

De los dictámenes y de los debates sobre la iniciativa del origen del Municipio, se deduce que los elementos realmente consagrados en el artículo 115 constitucional, nos conducen hacia la configuración de un municipio, en donde se acentúan por un lado, los elementos autóctonos como reminiscencias de los modelos aztecas, mayas, y por el otro, los elementos históricos de los rasgos municipales de la colonia junto con las características peculiares de origen revolucionario.

Los autores mexicanos coinciden en destacar los caracteres del Municipio, tales como su libertad, su gran autonomía, su regionalismo, su democracia, elementos apropiados para -

configurar un recio y fuerte municipio, bastante próximo a la - comunidad perfecta, cuya doctrina como se ha visto anteriormente, se consagra en la Constitución de 1812, una constitución muy cercana a nosotros, por ser una de las bases de nuestro constitucionalismo histórico.

Es así que con el ánimo de configurar un concepto que nos refiera el Municipio nuestro, con base a los principios constitucionales, podemos afirmar que es "una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes - para atender las necesidades de su población y autoorganizarse libre y democráticamente.

Esta unidad política territorial, se fortalecerá - cuando el gobierno federal y el estatal, permitan que se desenvuelva libremente, en sus aspectos de organización y funcionamiento internos, de acuerdo a los ideales democráticos de nuestro federalismo republicano.

## 2.- Precedentes del Artículo 115 Constitucional.

La conquista española propició, para efectos de organización de la vida local, la introducción del municipio como fórmula de dominio y colonización, ya que la fundación del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, en abril del año 1519, le asignó a Cortés la legalidad y legitimidad para em

prender la conquista de tierras mexicanas.

De esa manera, la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes; por un lado, la incorporación de los autóctonos al marco municipal español, mediante su designación para ocupar cargos de alcaldes y regidores, por el otro, la fundación de ciudades o municipios españoles.

De acuerdo a las ordenanzas de 1525, dictadas por el propio Cortés, se detallaron los principios fundamentales de organización municipal, disponiendo lo siguiente:

-En cada villa debían existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano.

-Los nombramientos debían hacerse el 1o. de enero de cada año, bajo juramento.

-Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, señalando los lugares donde debía tirarse la basura.

-Se prohibió a los rescatadores comprar las mercancías que vinieran a la villa, después de treinta días de haber llegado.

-Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado.

-La hortaliza, el pan y el pescado, se debían vender precisamente en la plaza pública.

-Los domingos y fiestas de guardar, todos los veci  
nos debían acudir a misa.

-Mientras se celebrara la misa, no debía haber tien  
da abierta.

-El consejo era el único facultado para dotar tie-  
rras para labor, ganado o solar.

-Los dueños de ganado deoían tener fierro para mar-  
car el ganado y registrarlo ante el escribano de la villa.

-Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo  
sin estar presente Cortés o su lugarteniente.

-El alguacil mayor tenía derecho de asistir al cabil  
do con voz y voto.

Estas disposiciones expresaron los principios míni-  
mos de organización política y social de la vida local que a la  
poste, se convirtieron en los actuales bandos de policía y buen  
gobierno. (11)

Ahora bien, en cuanto a los antecedentes legislati-  
vos del municipio en la Nueva España encontramos que existió un  
marco legal como eran:

- Las Ordenanzas de Cortés de 1524-1525, vigentes -  
hasta el año de 1573 cuyos ordenamientos preceptuaban la organi-  
zación de los ayuntamientos.

(11) GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS. La Administración Estatal y Muni-  
cipal de México. Libros de Texto INAF-CCNAGYT. Primera  
Edición. México, D.F. 1985. pág. 121-122.

- Las Ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las leyes de Indias, dictadas por Felipe II, en ellas se encuentran las normas que sirvieron de base a la convivencia social al instaurarse el municipio con características occidentales y;

- La Constitución española de 1812, de efímera vigencia, que determinaba que el gobierno interior de los pueblos estaría a cargo de un cabildo o ayuntamiento.

Por lo que respecta al inicio del México independiente, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, no mencionaba a los ayuntamientos y divide al país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias, conservándose con este Decreto, el estado de cosas imperantes en aquella época en lo relativo al régimen municipal. (12)

Tampoco se hace alusión al tema de los ayuntamientos en el Plan de Iguala ni los Tratados de Córdoba, pero sí trata en el artículo 24 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, que se harían con arreglo a un decreto anterior de la Junta Nacional Instituyente.

Esta etapa de imprecisión jurídica respecto al tema que nos ocupa, dió lugar a que en la época de la Reforma se orga

(12) MOISES OCHOA CAMPOS. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. México 1979. Pág. 229.

nización fuera desvirtuada, lograda la Independencia Nacional y pese a que la figura municipal pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia mexicana, no fue objeto de consideración fundamental y de hecho, no alcanzó la debida importancia en la vida política del país. (13)

Por lo que toca a la Constitución de 1824 en relación al Municipio, lamentablemente no le dedicó ningún capítulo a los ayuntamientos, permaneciendo muda, ya que la revolución de independencia aunque por distinta vía que la monarquía absoluta, condujo al propio abatimiento de la institución municipal, ya que el principio individualista que la informaba determinaba el menosprecio de la idea corporativa y por lo tanto de la organización municipal.

En relación a las Leyes Constitucionales centralistas o Bases Orgánicas de 1835 y 1836, consagró como constitucionales a los ayuntamientos, estableciendo en materia municipal una serie de principios en los artículos insertos, que van del 22 al 30, disponiendo que las autoridades municipales debían ser de elección popular, pero la ley de marzo 20 de 1837, suprimió los ayuntamientos, reemplazandolos por los jueces de paz subordinados a los prefectos que llegarían a ser proscritos en 1845, año en que se reestablecieron los ayuntamientos. (14)

(13) EMILIO RABASA O. Y CABALLERO GLORIA. Mexicano esta es tu Constitución. Edit. por la Cámara de Diputados. LII - Legislatura. México, D.F. 1984. pag. 313.

(14) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. pág. 237.

En lo que respecta a las Bases Orgánicas de 1843, en su artículo 134 estableció las facultades de las asambleas departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal, siendo en el año de 1848 la primera Ley General de De tación del Fondo Municipal.

Posteriormente y en la Constitución de 1857 en re lación al Municipio destacó en sus artículos 27, 28 y 36 así - como el 72 algunos aspectos de la vida municipal, proponiéndose en un artículo de la Constitución que toda municipalidad con acuerdo a su concejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar o recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que - con ellas no perjudique a otra municipalidad o al propio Estado local, lamentablemente este atinado proyecto no fructificó y ob viajante dejó de ser incorporado a la Carta Constitucional de - 1857.

En la época del Imperio, es cuando verdaderamente se estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento de gobierno y encargados de toda la administración comunal y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función política alguna.

Tuvo buenos resultados este sistema, pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, condenándolo así al olvido.

Entre los años de 1867-1900, época de la República constituida y gracias al triunfo definitivo de esta sobre el Imperio, la figura del ayuntamiento así como de las demás instituciones, entraron al camino de la ansiada y muy esperada organización y con ello, a funcionar regularmente, desenvolviéndose con toda tranquilidad y sin sufrir las consecuencias de la violencia revolucionaria, adaptándose mejor a las necesidades del país, que pasaba de una democracia-anárquica a un gobierno efectivo.

La solidaridad del ayuntamiento de la ciudad de México con el gobierno general del país, que existió desde los tiempos virreinales, ha ido acentuándose más y más y lo mismo sucedió entre los gobierno de los Estados y de los Municipios.

En el año de 1867 se expidió por el Ejecutivo, un decreto denominado de dotación de fondos municipales en México, que respetando las bases fundamentales de la ley de 1848, dió mayor extensión al derecho municipal de portazgo, consumo o alcabala sobre los efectos nacionales introducidos a la ciudad, haciendo de tal derecho el ramo de ingreso más importante para los ayuntamientos, el cual concedió un tanto por ciento de la contribución predial y del derecho federal de patente.

Leyes posteriores aumentaron para las municipalidades del distrito y especialmente para la de México, las cuotas establecidas, como de contribución de patente, impuestos de carros de transportes, el de pavimento o atarjeas, el de ubicación de fincas, entre otros.



En las diversas leyes se observa una tendencia principal de aumentar los fondos municipales y como segundo término aparece la de procurar por medio de algunos impuestos especiales, la mejor policía bajo diferentes formas.

Ya en el año de 1897, se expide la Ley General de Ingresos de la municipalidades del distrito, clasificando en ésta, los productos en rentas propias, aguas, arrendamientos, etc., impuestos municipales, asignaciones de impuestos federales, subvenciones del gobierno general e ingresos extraordinarios, esta misma ley creó los impuestos a los materiales de construcción y a las apuestas públicas.

El progreso general del país y las medidas legales a que nos hemos referido, han hecho que los ingresos de la ciudad de México hayan aumentado en promedio anual considerablemente.

Dentro del desarrollo político y administrativo del Municipio, bajo el régimen de Don Porfirio Díaz, ya habían tomado estabilidad las jefaturas políticas que ahogaron la vida municipal ya que las mencionadas jefaturas fueron una lacra del Porfiriato.

Las características más comunes de la jefaturas políticas fueron:

- La representación de un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y de los ayuntamientos.

- Estaban sujetas a la voluntad de los gobernados -  
res.

- Centralizaban y maniataban toda la actividad del  
orden municipal.

- Eran de carácter distrital y residían en las cabe  
ceras del distrito, o partido, controlando a los ayuntamientos -  
de su circunscripción.

Con base a lo anterior, podemos afirmar que los vi  
cios más comunes de esta institución fueron: supresión de toda  
manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, control de  
las elecciones, además, de ser origen de toda tropelía y abusos  
que llegaron a lindar con lo criminal.

Con todo este antecedente de represión en nuestro -  
país, iniciamos el siglo XX en la que cada uno de los problemas  
sociales, económicos y políticos, aún no encontraban el camino -  
de solución, cuando ya se gestaba uno de los movimientos socia -  
les de mayor trascendencia histórica en el México moderno, ori -  
ginados como ya hemos afirmado, por las grandes represiones lle -  
vadas contra del pueblo en todos los aspectos de la vida nacio -  
nal.

Fue así como en el año de 1906, surge como una de -  
las banderas de la Revolución Mexicana, la idea de la libertad  
política y democrática, teniendo como base la libertad munici -  
pal, inscribiéndose esa demanda como un postulado del Partido -  
Liberal Mexicano así como en las insistencias políticas que se

manifestaron en los planes de lucha política de Valladolid, el de San Luis Potosí, el Reyista, el de Guadalupe -adiciones- y en otros documentos muy importantes, originados por la situación imperante en la época, ya que la lucha contra la dictadura era solo el principio de la revolución que tenía como fin, alcanzar a realizar los postulados de justicia social y política para construir un nuevo sistema de administración política y económica, pues los instrumentos de la dictadura del General Porfirio Díaz, eran atentatorios contra los intereses de la comunidad nacional, afectándose desde la base municipal y sobre todo, por las Jefaturas políticas que desplazaron totalmente a los Municipios, puesto que eran portavoces del dictador y promotores incompatibles de las instituciones municipales, ya que el ayuntamiento era un cero a la izquierda, las jefaturas políticas siervos del gobernador y el gobernador, un lacayo de Porfirio Díaz.

A consecuencia del movimiento política, los Constituyentes conscientes en todo momento de la importancia de los Municipios como el peldaño inicial y baluarte de la democracia, no dudaron en la necesidad de establecer como precepto constitucional al Municipio Libre, concibiéndolo "como la unidad política y económica y territorial de los Estados ..." <sup>(15)</sup> cuya manifestación jurídica lo encontramos en el Artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917 y que aun con sus varias reformas, sigue vigente.

(15) EUGENIO TENA RUIZ. El Municipio, Reforma Administrativa y Desarrollo Regional. El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, Vol. XI No. 6. México 1977. pág. 89.

### 3.- Desarrollo contemporáneo del Municipio Libre Mexicano.

Partiendo de la doctrina clásica en el sentido de que la descentralización por región, cuyo tipo más importante lo constituye la organización municipal, <sup>(6)</sup> mismo que se le señalan tres caracteres fundamentales como:

- La existencia de una personalidad jurídica.
- La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad.
- La existencia de uno o varios órganos de representación de la personalidad.

Es obvio que con la manifestación del Municipio, - la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y una realización más adecuada de las atribuciones que corresponden al Estado, ya que la descentralización administrativa constituye el contrapeso de la centralización y tiende a restituir a la Nación, los - órganos de la administración local, creando centros de administración pública autónomos, donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción geográfica, quienes participan dentro del Poder Ejecutivo.

Con base a lo anterior, podemos afirmar que el régimen municipal mexicano supone una relación descentralizada, y que nuestra legislación constitucional se ha inspirado en la --

(16) Cfr. FELICIANO CALZADA PADRON. Municipio Libre. Fortalecimiento del Federalismo. E.N.E.P. Acapulco, U.N.A.M. México 1983. pág. 140.

doctrina clásica, pues se establecen como bases las siguientes:

- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica.
- El Municipio Libre constituye la base de la división territorial de los estados de la Federación y de su organización política y administrativa.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda.
- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.
- Los municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines que le son adjudicados.

De lo anterior podemos inferir que en el texto del artículo 115 constitucional, consagra las siguientes ideas fundamentales:

- La libertad o autonomía municipal, que se manifiesta en la afirmación de que el Municipio Libre es la base de la división territorial de los Estados, reconoce un ámbito geográfico determinado de validez de las propias normas que el municipio tiene capacidad de darse.

El que el municipio sea base de la organización política del Estado, significa que las comunidades locales disponen

de sus órganos de poder que, de acuerdo con el principio democrático de la forma de gobierno federal y estatal, deben integrarse con apoyo en la libertad popular.

Por otra parte, el hecho de que el municipio sea también base de la división administrativa del Estado, significa que el propio Estado deberá respetar los límites geográficos de los municipios y conducir su labor administrativa conforme a éstos, aunque nos parece que podrán existir otras divisiones regionales o distritales, siempre y cuando no impliquen el establecimiento de autoridades intermedias entre el municipio y el Estado.

- El principio de la autoridad municipal, derivada de la propia Constitución Federal, establecida como un imperativo de que el ayuntamiento como autoridad municipal, se elija popularmente por el sistema de representación proporcional cuando su población es de más de trescientos mil habitantes, por este motivo también se estatuye la no reelección inmediata de los integrantes del ayuntamiento, robusteciendo el aspecto político del municipio.

- La personalidad jurídica del municipio, también reconocida por la Constitución Federal en forma plena y que con ella, el municipio tiene la capacidad para adquirir bienes y derechos, asumir obligaciones y tener un patrimonio propio.

- La libre administración de la hacienda municipal

también establecida en la Constitución Federal, en el que este administrará libremente su hacienda, que se formará de una serie de contribuciones que aprueben las legislaturas de los Estados y de todos aquellos ingresos señalados exclusivamente para la integración de sus ingresos y satisfacer el presupuesto de egresos municipales.

Por otra parte y de acuerdo con lo antes descrito, para cumplir con sus atribuciones, el Municipio además, debe realizar una serie de actos, tareas y operaciones, las cuales desde el punto de vista jurídico pueden ser calificadas de:

- Actos Administrativos Municipales que han sido - considerados una manifestación unilateral y externa de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual en ejercicio de su potestad crea, reconoce, modifica, trasmite, declara y extingue derechos y obligaciones de carácter concreto y personal, con el objeto de satisfacer intereses generales. (17)

Así, el Municipio a través de sus órganos, produce actos administrativos, como son las autorizaciones, licencias, permisos, concesiones y, en general, todos los relativos a la prestación del servicio público.

Los órganos de la administración pública que realizan estos actos, forman parte del Poder Ejecutivo y en el caso del Municipio, este poder se integra por todos los órganos de la administración pública cuyo titular lo es el Presidente Municipal.

(17) MIGUEL ACTOS ROMERO. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1988 pág. 354.

Con base a lo anterior, el Presidente Municipal promulga actos de carácter administrativos y que en colegio con el ayuntamiento, emite los bandos y reglamentos municipales y ordena su publicación, en ejercicio de la función ejecutiva del Municipio.

Es importante hacer un pequeño comentario respecto a que uno de los problemas de la administración pública municipal es la falta de capacidad, preparación y profesionalismo de los servidores públicos municipales, ya que cuando el Municipio prepara y capacita a sus servidores, éstos se van a la administración estatal o federal o bien, a la iniciativa privada, donde obviamente son mejor pagados y que el Municipio por sus limitaciones económicas no puede retenerlos, por ello el Municipio debe tener capacidad económica, para así poder enfrentar adecuadamente este problemas.

- Las Actividades Legislativas, considerando al Acto legislativo como una declaración unilateral de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual en ejercicio de sus funciones crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones en forma general, abstracta y permanente, con el objeto de regular relaciones sociales,<sup>(18)</sup> el Municipio - a través de su Ayuntamiento, realiza actos legislativos como son la elaboración de bandos y reglamentos municipales, por ejemplo; reglamentos para su organización particular interna, reglamentos

(18) Cfr. REYNALDO ROBLES MARTINEZ. El Municipio. Editorial Porrúa, S.A. México 1987. pág. 157.



para la participación vecinal, reglamentos para regular las relaciones que se generan con motivo de la prestación de servicios públicos, los reglamentos de las Comisiones de Planeación y Desarrollo, los reglamentos de los Consejos de Colaboración Vecinal, de bomberos, de policía, mercados, cementerios, alumbrado público, etc. etc.

Es equivocada la creencia de que el Municipio es un órgano administrativo y no un nivel de gobierno, que sus facultades para crear normas son reglamentarias, propias del Ejecutivo y no legislativas.

Para esto lo único que se requiere es superar los - prejuicios para reconocer que el Municipio tiene facultades legislativas y que esa función la realiza el cuerpo colegiado y deliberativo llamado Ayuntamiento.

- Las Actividades Jurisdiccionales, que ha sido considerado como una declaración unilateral que realiza un órgano - competente del Estado, en ejercicio de su potestad y a petición de parte, mediante la cual, con el objeto de conservar el orden público y jurídico, decide una controversia y produce consecuencias jurídicas concretas y personales. (19)

De acuerdo a lo anterior, los órganos municipales realizan actos jurisdiccionales y resuelven las controversias - que se suscitan al cuestionarse los actos de la administración - municipal, así como las controversias que surgen entre su pobla-

(19) REYNALDO ROBLES MARTÍNEZ. Op. cit. pág. 158.

ción con motivo de las relaciones vecinales.

La función jurisdiccional que realiza el Municipio está encaminada a restablecer el orden jurídico, el cual puede ser quebrantado en dos formas:

+ Por acciones u omisiones realizadas por particulares que alteran la paz municipal, infringiendo los reglamentos gubernativos o de policía;

+ Por actos u omisiones de la administración pública municipal que vulneren la esfera de derechos de un particular y que éste impugne el acto u omisión.

Para el ejercicio de la jurisdicción municipal - siempre será requisito crear un marco jurídico que establezca la procedencia, competencia y el procedimiento a que se sujetarán - las controversias planteadas.

### 3.- Desarrollo contemporáneo del Municipio Libre Mexicano.

Las acciones federales que han producido un fuerte impacto y que han determinado la necesidad de llevar adelante - una política y acción de fomento a la Administración Municipal con características rurales, algunas, son de orden meramente político, otras son acciones de administración y figuras de derecho administrativo económico, otras, son acciones de economía - política y de derecho económico como COPLANAR o Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados;

los COARODES o Comités Planificadores del Desarrollo Económico y Social como función estrictamente de los Ejecutivos Locales; los CUCS o Convenios Unidos de Coordinación; el PIDER o Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural; el Plan Global de Desarrollo; el Sistema Alimentario Mexicano o SAM y la Ley de Fomento Agropecuario y por último otro tipo de medidas del Gobierno Federal para integrar a los Municipios tanto urbanos como rurales.

Así, con fecha 21 de enero de 1977, el Diario Oficial de la Federación publicó el Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, como parte del esfuerzo para reestructurar la Administración Pública Federal, basándose en el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que faculta al Presidente de la República para "contar con diversas unidades administrativa ... de asesoría y apoyo técnico que el mismo Ejecutivo determine".(20)

COPLAMAR nació pues, como un instrumento de política, de finanzas, de economía y Administración Pública, como una dependencia jerárquica del Presidente de la República, germinó con la responsabilidad de realizar estudios específicos, así como propuestas para el Ejecutivo Federal, en relación a la coordinación de las acciones institucionales de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, de las Entidades del Sector

(20) Cfr. JOSE GARCIA SANCHEZ. El Municipio. Sus Relaciones con la Federación. Edit. Porrúa, S.A. México 1986. pág. 133

Paraestatal, los Gobierno Locales y los Ayuntamientos, que tienen que ver de alguna forma con las zonas marginadas y grupos humanos rezagados del sistema económico y financiero del Estado, generalmente núcleos municipales con marcadas características rurales.

El COPLAMAR realizó como una tarea inmediata, estudios tendientes a establecer convenios regionales para que los propósitos fueran funcionales y en base a ellas, comenzar a realizar una práctica de integración en primer término administrativo, para el proceso de desarrollo nacional que se basara en los planes tanto regionales de desarrollo, sectoriales o del Plan Global de Desarrollo.

También se tiene el antecedente de los COARODES o sea los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social de los Estados, nacieron a la vida pública con un triple propósito:

- Fortificar el Federalismo, dándole una nueva interpretación que saliera de los límites meramente políticos y se ubicara en lo moderno del concepto, desde su funcionalidad en el campo del nuevo derecho administrativo-económico y de las finanzas públicas modernas.

- Contribuir, técnicamente, a la formulación y puesta en marcha de los planes específicos, los sectoriales y el Plan Global de Desarrollo, convirtiéndose en un mecanismo administrativo concatenador y concertador de acciones, hacedor de la congruencia entre los niveles distintos de Gobierno y por último;

- Como un instrumento técnico administrativo de la formulación de los planes regionales y último eslabón, en la periferia del Plan de congruencia nacional.

Los COPRODES nacen el 23 de junio de 1971, se consolidan el 11 de marzo de 1977 y desaparecen el 4 de febrero de 1981.

En virtud de lo anterior, el 5 de febrero de 1981, en el marco de la Reunión de la República, se formalizó a través del convenio unio de coordinación, el compromiso de transformar los COPRODES, así, el ejecutivo federal decreta la disolución - de los mismos y dispone la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal en los COMLADDES, Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados.

Los objetivos fundamentales a los que se avocó fueron: llegar a integrar la expresión regional de lo que se considera el Sistema Nacional de Planeación, formular y actualizar, en forma permanente, el Plan Estatal de Desarrollo como derivación de una política regional, así como procurar que exista una real congruencia con los objetivos y estrategias del Plan Global de Desarrollo compatibilizando los esfuerzos que realice la Administración Pública Federal, el Gobierno de los Estados y los Ayuntamientos de la entidad, en aquellos actos que estén relacionados con la planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socio-económico de las Entidades respectivas y de la promoción de la participación de los

sectores social y privado en todos aquellos procesos de planeación-programación del desarrollo económico y social de la propia Entidad Federativa.

Otra de las medidas del Gobierno Federal tendiente a integrar los Municipios urbanos y rurales marginados del desarrollo relativo de nuestro país, fue la implantación de los CUC o Convenios Unidos de Coordinación, consagrados en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y local como auténticos compromisos bilaterales en proyectos o acciones de carácter fundamental económico y social, administrativo y financiero.

Los Convenios Unidos de Coordinación son convenciones que se insertan en esferas que si bien tienen repercusiones económicas y sociales, en el fondo afectan a valores políticos de primer orden, tales como el fortalecimiento del federalismo, la autonomía financiera de los Estados y Municipios, su relativa independencia administrativa.

Esta figura de derecho administrativo-económico, - abrió la posibilidad para que los tres niveles de Gobierno distintos entre sí, respetando sus esferas, concurriesen concretamente a la ejecución de programas gubernamentales cuya competencia pertenece de origen a un solo nivel.

El Convenio abarca, en un sentido amplio, toda clase de materias de la vida pública, es decir, financiero en toda

su gama de acciones, administración regional, económica, obras públicas desde el punto de vista del desarrollo urbano, inversiones para el desarrollo agropecuario y forestal, cuestiones de reforma agraria, de ingresos, entre otros.

Los Convenios Unicos de Coordinación se convierten pues en un instrumento jurídico de primer orden en el marco de la planeación regional y nacional, y por ahora, en el instrumento principal de que ha venido haciendo uso la Federación y los Estados para integrar las comodidades enclavadas en las jurisdicciones y atraerlos a los polos de mayor desarrollo relativo.

Este instrumento político administrativo, es sin lugar a dudas, actos públicos bilaterales que se refieren a acuerdos de diferentes materias que tienen que ver con la vida pública y el alcance del bien común y en última instancia de los grandes objetivos de nuestro Estado Mexicano.

Estos actos de administración pública concertada representan, además de un precedente, un esfuerzo del Ejecutivo Federal para generalizar en nuestro régimen federalista, las prácticas de consultas sistemáticas entre los Ayuntamientos, los Ejecutivos Locales y el Ejecutivo Federal y llevar todas sus acciones con congruencia dentro del ámbito de la legalidad, de la justicia y del buen entendimiento político administrativo en beneficio de la comunidad nacional.

Por otra parte, desde el año de 1947 se ha venido -

haciendo intentos para integrar el medio rural, usando de la figura administrativa de las "Comisiones" aplicadas originalmente a las Cuencas Hidrológicas, surgiendo así los Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, FIDER, teniendo como objetivos el de acelerar todas las acciones que permitieran una más conveniente integración del territorio nacional, el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y la distribución más equitativa de la riqueza nacional.

El FIDER fue formulado como una política integrante del sistema de principios fundamentales de desarrollo económico como un medio de propósitos de cambios efectivos en el género de vida de todos los habitantes con acceso a la educación, la cultura y en general el bienestar social, propiciando la aplicación del imperativo de procurar un equilibrio más sano en el desarrollo de las ciudades y el campo y con ello alcanzar una más justa distribución del ingreso nacional.

Las ideas para la implantación del FIDER y su orientación, rebasaba grandemente las metas de un simple desarrollo agrícola, tomando al desarrollo agrícola como el instrumento para la mejoría substancial de las mayorías de los campesinos que hacían posible esa producción.

Siguiendo los lineamientos, el FIDER enlazó los proyectos económicos de las pequeñas industrias con todas las demás acciones capaces de propiciar un cambio positivo en los padrones



de vida de quienes habitaban en las pequeñas comunidades rurales.

En 1981 FIDER sigue funcionando bajo su nueva y más consolidada perspectiva de seguir acudiendo de inmediato en forma dinámica a las poblaciones del medio rural, teniendo como objeto primordial mejorar las condiciones de vida de su población a través de acciones capaces y el establecimiento de la infraestructura económica y social proporcione ocupación permanente a la fuerza de trabajo campesina ubicada fundamentalmente en las comunas enclavadas en los Municipios considerados rurales.

Actualmente el FIDER responde a necesidades de integración de los Municipios rurales entre sí y en sí, de los Estados en sí y del territorio nacional en su conjunto, respondiendo también, a la necesidad de aprovechar mejor los recursos naturales y distribuir más equitativamente y con justeza la riqueza nacional.

Otras de las acciones que han tenido gran trascendencia y que además han impactado enormemente a la estructura administrativa de los Municipios con características rurales enclavadas, no solamente en las regiones marginadas, sino también en aquellas regiones que han superado ciertos estadios y se han incorporado a los polos de desarrollo, es aquella que se refiere - al Sistema Alimentario Mexicano, que tiene como objetivo, según palabras del entonces Presidente de la República, "el reajuste de muchos de nuestros vicios e ineficiencias, porque pocas cosas son tan obviamente justificadas, como hacer justicia al hombre -

para que coma lo suficiente y pueda llevar una vida digna" ..(21)

El Sistema Alimentario Mexicano se constituye, en una proyección para producir y distribuir alimentos suficientes para toda la población del país, elevando los niveles de producción fundamentalmente en el sector agropecuario y fomentando todas aquellas acciones administrativas, financieras y de técnica de producción que vengan a superar todos los actuales índices de producción de alimentos.

El Sistema Alimentario Mexicano asienta las premisas básicas de organización, tanto de los productos del sector primario como las regiones, para producir fundamentalmente en las temporaleras del país, y abrir al cultivo la mayor parte de tierras aptas involucrados a todas las dependencias del sector público federal, que tiene que ver, en forma directa o indirecta, con la producción, cuidado, almacenamiento, transformación, distribución de los alimentos básicos; así como también, induciendo a los Gobiernos de los Estados y a los Municipios para que colaboren a esta acción federal en sus respectivas comunidades.

El Municipio Rural ante el Sistema Alimentario Mexicano tiene una gran responsabilidad que cumplir, estos fueron los principios filosóficos que se aplicaron en el desarrollo e implementación del SAM.

Otra acción federal con profundas repercusiones económicas, y las administrativas y que está impactando las administr

(21) JOSE GARCIA SANCHEZ. Op. cit. pág. 139.

traciones de los Municipios Rurales, es la Ley de Fomento Agropecuario, publicada el 2 de enero de 1961.

Esta Ley se ofrece como un instrumento del Estado Federal, para que los hombres del campo hagan posible la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria, así como para incorporar al cultivo efectivo todas las tierras susceptibles de explotación.

La Ley de Fomento Agropecuario fue fundada, como una Ley de Planeación Agropecuaria, colateral de la planeación nacional y de apoyo a lo propuesto por el Sistema Alimentario Mexicano, es una ley económica por excelencia y de productividad, es una institución de finanzas agrarias y de derecho administrativo-económico, dirigida a excitar y avivar los agentes que intervienen en el proceso de producción del sector agropecuario.

El 17 de abril de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Plan Global de Desarrollo 1979-1982, como un antecedente de lo que ahora conocemos como el Plan Nacional de Desarrollo, derivado de la Ley de Planeación vigente.

El Plan Global de Desarrollo fue una premisa básica que debería ser tomada en cuenta en sus objetivos, políticas, prioridades, recursos y jerarquización, ya que todas las dependencias federales, las entidades federativas y los municipios, deberían adecuar su conducta y su actividad a todo lo propuesto

por el Plan Global de Desarrollo así como las decisiones que de él se derivan, situación que ahora se satisface en el Plan Nacional de Desarrollo como ya hemos comentado anteriormente.

Para finalizar, mencionaremos una serie de medidas federales que han impactado o que impactaran en su momento a la estructura orgánica y las funciones de las administraciones de todos los Municipios de la República y principalmente los rurales.

Aunada a la decisión de fortalecer al federalismo, se sumó en forma consecuente, la necesidad de volver los ojos y las acciones al Municipio, a fin de regresarlo al centro histórico de nuestra moderna y funcional democracia; así que se reglamentaron disposiciones constitucionales relativas a la desaparición de poderes en los estados de la Federación, dando con esto una muestra de un profundo respeto a la soberanía de los estados; se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que le dio una nueva organización a la forma de distribución de participaciones federales en los estados y municipios; se plantearon de nueva cuenta los órganos que deben ser reconocidos como autoridades en lo relativo a Coordinación Fiscal, proponiendo la canalización de mayores recursos a las entidades federativas y las comunidades municipales con menor desarrollo relativo.

Se implantaron nuevos sistemas y procedimientos dirigidos a agilizar el otorgamiento de créditos para proporcionar los recursos a los ayuntamientos y a los Gobiernos Locales en con

diciones de plazos, tasas e interés más favorables; se implantó articuladamente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y algunas acciones como las de Conurbación que tomaron como centro de operación, algunas entidades federativas que tenían la característica de ser centros de desarrollo económico regional.

Todo ello con la participación de la Federación, - de los Estados y de los Municipios, sin dejar de tomar en cuenta las facultades concurrentes de los tres niveles de Gobierno; se liquidaron órganos descentralizados y desconcentrados de las unidades federales que en forma innecesaria venían compitiendo o suplían las atribuciones asignadas a los Estados y a los Municipios.

Siempre la Federación asistió técnicamente a través de la Coordinación Nacional de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, para iniciar programas de reforma administrativa en Estados y Municipios, se realizaron reuniones nacionales de empleados y funcionarios de la Federación, de los Estados y Municipios, para intercambiar experiencias y coordinarse en aquellas materias pertinentes a los tres niveles de gobierno, en las que debería, por razones de la reforma administrativa federal, haber estrecha comunicación, se formuló el Programa Nacional de Desconcentración Territorial y Administrativa como elemento programático del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Así, que con base a lo anterior, nos podemos percatar que todas estas acciones de suma importancia, lo ha venido desarrollando el Gobierno Federal, realizándolo ya sea en forma

directa o indirecta y que han impactado la estructura administrativa de los ejecutivos locales ; principalmente la de los Municipios con características urbana y rurales.

Es importante hacer la observaciones de que para el estudio de la Administración de los Municipios con características rurales, hay la necesidad de establecer antes que todo, una redefinición técnica de la naturaleza y forma del Municipio su - ral, así como de la administración que se funde en una tipología de géneros y especies que venga a ser la clave de la división y nominación.

Se han venido desarrollando acciones políticas y administrativas en los Estados de la República que tienen características rurales, para que afronten, en forma práctica y realista, de una vez por todas, su ubicación histórica ante los imperativos de la producción, almacenamiento, industrialización y distribución de los alimentos en el País.

Así también se ha exhortado para que induzcan a nuevas formas de organización a los municipios para que respondan a las estrategias agropecuarias de la Federación y a las demandas alimenticias del pueblo como lo ha venido definiendo el Maestro Feliciano Calzada Padrón<sup>(22)</sup> respecto a los Municipios autotárquicos en la producción de alimentos de su propio consumo.

Así también se están haciendo serios intentos para ubicar el papel que deberá desempeñar política y administrativa-

(22) FELICIANO CALZADA PADRON. EL MUNICIPIO LIBRE. Fortalecimiento del Federalismo. EDIT. E.N.E.P. ACATLAN. U.N.A.M. - México 1983.

mente el Municipio Rural en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, de los Planes sectoriales, en los Regionales y fundamentalmente, en el marco de las políticas de producción, industrialización y distribución de alimentos.

Se han venido haciendo planteamientos para elevar a rango constitucional, la forma en que la administración del Municipio Rural deberá participar en los planes de desarrollo y en las demás medidas, participando ésto como coordinador y regulador de la coherencia y para que quede el Ayuntamiento como responsable o corresponsable de los planes nacionales en la aplicación en sus respectivos municipios como supervisor y vigilante del cumplimiento de las estrategias y planes nacionales y regionales y que en última instancia para que quede como coordinar en sus respectivas comunidades de las acciones estructurales de la federación, enclavadas en sus Municipios.

También los Gobierno Locales deberán tener la necesidad de revisar el sistema jurídico vigente en cada uno de los Estados de la República, para abrir caminos de coherencia a las competencias de los tres niveles de Gobierno.

Las grandes estrategias nacionales expresadas en todos los instrumentos de planificación que han sido puestas en marcha, requiere una reestructuración de índole diversa que deberá tener su traducción concreta en los procesos de Planificación regional, como política integradora de todas las acciones públi-

cas en las convenciones regionales que se establezcan.

Pero antes que todo, es muy importante definir las relaciones de poder entre las diferentes unidades de carácter político y administrativo que funcionan en alguna forma en las regiones en donde están enclavados los Municipios con características rurales.

Definir las relaciones de poder, ya que es una premisa prioritaria en el proceso de integración de las comunidades rurales y principalmente, en el proceso de participación de las administraciones de los Municipios Rurales para no entrapar las acciones del desarrollo.

Es importante llevar a cabo un examen de las relaciones administrativa de esas unidades entre sí y con otros niveles de Gobierno, supuesto que permitirá analizar las fracciones institucionales que existen y los factores que condicionan las relaciones de poder.

Así también es adecuado tomar en cuenta el estudio y análisis de la incidencia de la Administración Municipal con características rurales, en el funcionamiento de la actual organización regional y en la marcha futura, determinando las medidas de toda índole, que deberán tomarse en cuenta a fin de que esté la Institución Municipal, en condiciones de actuar administrativa mente en forma efectiva, en las políticas y acciones regionales.

Así pues, para concluir, podemos afirmar que por to



Por las razones anteriormente dichas, es importante, que para participar en el proceso de integración para el desarrollo regional y nacional, que la Administración de los Municipios con características rurales, deberá por fuerza de razón y necesidad - reacondicionar su maquinaria administrativa para los propósitos del desarrollo a través de acciones como el examen y reacondicionamiento de las normas jurídicas que le rigen, de los principios técnicos de ejercicio y control del gasto municipal y el de otras de mayor o menor relevancia, para que reditúe en una mejor eficacia y una mayor eficiencia.

C A P I T U L O    I I I

SINOPSIS HISTORICO DEL ESTADO LIBRE Y

SOBERANO DE PUEBLA

1.- Creacion del Estado Libre y

Soberano de Puebla.

2.- El Municipio en el Estado de

Puebla.

3.- Organigrama y Aspectos Operativos

de la Administracion Municipal.

## CAPITULO III

## SINOISIS HISTORICO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.

## 1.- Creación del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Lo que ahora conocemos como territorio del Estado Libre y Soberano de Puebla, fue habitado desde la antigüedad - por grupos humanos de diferentes étnias.

Para conocer el origen de este Estado, se han estudiado 454 sitios prehistóricos en el Valle de Tehuacán; el más antiguo de que se tiene noticias es el llamado Ajuereado.<sup>(23)</sup>

Existen evidencias de que familias nómadas vivieron en esas zonas hace 10,000 años A.C., ya que se han encontrado utensilios que datan del 6,500 a 4,00 años A.C., por lo que se tiene referencia de que hacia el año 1520 al 700 antes de J.C. se estableció el comercio, las invasiones, la construcción de - chozas y altares entre otras estructuras arquitectónicas que se han encontrado como vestigios portentosos de su ascendencia.

Toda la región de Tepexi, de Acatlán y parte de - Chiautla, fueron considerados señorías mixtecos, tributarios de Ilhuicamina, así también diferentes grupos Olmecas/Xicalancas y Nahuas, se establecieron en la parte central del territorio - poblano, asimilando la cultura Tolteca que floreció en Cholula; en el norte, se asentaron los totonacos, los mazatecos y los - otomfes, desarrollando la cultura del Tajín.

(23) ENCICLOPEDIA HISTORICA DE LOS MUNICIPIOS DE MEXICO. Los Municipios de Puebla. edit. del Gobierno de Puebla. Puebla, Pue. 1988.

Hacia el siglo XIV, el conquistador Nonoalca, Xelhua "El Partido", se apodera de casi todo el territorio; en el siglo XV la Hueltlatocáyotl, gran alianza de guerra, somete a todas las poblaciones; la parte central y sur la controló México Tenochtitlan, y la norte Texcoco, dominio que duró hasta la llegada de los conquistadores iberos.

Don Hernando de Cortés, después de vencer a los tlaxcaltecas, se alía con el señorío de Huetjotingo y comete un genocidio en Cholula, ente a Tenochtitla y sale derrotado el 30 de junio del año 1520.

Posteriormente organiza sus tropas que los aliados indígenas refuerzan decisivamente y a ellos se debe la caída de Tepeaca, Huaquechula e Itzocalo, señoríos que al ser vencidos se unieron al conquistador, estableciéndose con ello la esclavitud en el que se marcaron con hierro candente a tantos a hombres como mujeres, se hace el reparto de tierras y de aborígenes.

A consecuencia del sometimiento español, los señoríos extendidos en el actual Estado de Puebla en los primeros años de la colonia, eran entre muchos otros, Tluchpan, Tocolutla, Tuxpan, Atla, Metetitlán, Tlapacoyactl, Atotonilco, etc.

Dentro del marco de su desarrollo histórico, Puebla se separa de Tlaxcala por Cédula Real del 12 de marzo del año 1793.

En el año de 1821, se designa al primer gobernador

del Estado y posteriormente el 18 de marzo de 1824, se instala el Congreso Constituyente del Estado y Libre y Soberano de Puebla de los Angeles, ya que como se tiene noticia, después de la Independencia de México, el Estado de Puebla se llamó así, conforme a la Constitución de 1824 y que después se llamó Departamento y que conforme a la Constitución de 1857 volvió a tomar la denominación de Estado Libre y Soberano, nombre que actualmente lleva y que se encuentra integrado por 217 Municipios Libres.

Durante la lucha por la Independencia de México, numerosos contingentes militaron con las fuerzas insurgentes y que posteriormente consumada la misma, el Estado de Puebla aceleró su progreso, pasando por una serie de incomodidades políticas y económicas en su desarrollo inicial.

En la etapa revolucionaria, Don Venustiano Carranza, Presidente de la República, expide la Constitución Federal del 5 de febrero de 1917, en el que el Estado de Puebla se llega a integrar con 222 Municipios Libres.

Ahora bien, dentro de su ubicación geográfica, el Estado de Puebla se encuentra al sureste del altiplano central de la República, entre la Sierra Nevada y al oeste de la Sierra Madre Oriental, tiene la forma aproximada de un triángulo isósceles cuyo vértice apunta hacia el norte y la base hacia el sur, se encuentra entre los paralelos 17 grados 52' - 20 grados 51' latitud norte y los meridianos 96 grados 46' 12" - 99 grados 03' 04" longitud oeste.

Limita con siete estados de la República Mexicana: al norte y este con Veracruz, al sur con Oaxaca, al suroeste con Guerrero y al oeste con Hidalgo, Tlaxcala, Morelos y el Estado de México.

La entidad tiene una superficie total de 33,919 kilómetros cuadrados, que representa el 1.7 por ciento de la nacional; ocupa el vigésimo primer lugar en el país.

En cuanto a su integración territorial, Puebla cuenta con 3,437 localidades, políticamente se encuentra dividido en 217 municipios y para fines de planeación, se subdivide en siete regiones socioeconómicas que son:

- Huauchinango.
- Teziutlán.
- Ciudad Serdán.
- Cholula.
- Puebla.
- Matamoros.
- Tehuacán.

Por otra parte, el territorio del Estado de Puebla, la mayoría de los suelos se pueden considerar apropiados para las actividades agropecuarias.

Por lo que respecta al aspecto demográfico, en las últimas tres décadas, la entidad ha experimentado un acelerado crecimiento en su población, motivado fundamentalmente por una elevada tasa de natalidad y una disminución de la tasa de mortalidad.

Para complementar esta breve historia del Estado de Puebla, con verdadero interés fue consultada la obra: "Puebla Colonial, Artística y Heroica", escrita hace más de 30 años en el que se manifiesta que: "El culto, eminente y llorado profesor Don Manuel Domínguez, dice al referirse a la fundación de Puebla: diversas opiniones se han dado acerca del año y de la fecha en que se fundó Puebla, unos dicen que este suceso se verificó en el año de 1530, otros afirman que fue en 1531 y otros en el año de 1532.

Atendiendo los diversos criterios, nos dice Villa Sánchez, en su "Puebla Sagrada y Profana", que Puebla fue establecida en el domingo octavo de la resurrección del señor, en el año de 1532.

El bien fundado dictámen del Dr. Hugo Leight, autor de la obra inédita "Las Calles de Puebla", quien por lo que hace a los fundadores, menciona: (24) "...Fray Julián Garcés, primer obispo de Tlaxcala, solicitó de la reina Isabel, esposa de Carlos V, que se fundara una Puebla (colonial) de españoles, que les sirviera de residencia, como consta en la cédula firmada por la reina el 18 de enero de 1531 ..."

El Estado de Puebla y muy particularmente la ciudad capital, ha sido por excelencia un centro comercial e industrial desde sus inicios; la alfarería fue de las primeras actividades

(24) HUGO LEIGHT. Op. cit. Pág.

manufactureras en desarrollarse en la entidad, ya que desde el año de 1650 a 1750 se establecieron en la ciudad más de 30 fábricas de loza, hacia 1830, aparecen las industrias manufactureras de telas de algodón, cerca de siglo y medio hay una preponderancia de esta actividad textil, llegando a ser el estado de Puebla mono-productor de esta industria.

A fines de la década de los años cuarentas, al surgir nuevos métodos de producción a nivel mundial, como el de las fibras sintéticas, afectó la estructura de la actividad textil, haciendo que esta fuera estandándose.

Por lo que respecta al desarrollo económico que actualmente se manifiesta en el Estado de Puebla, tres son los municipios donde se localizan gran parte del crecimiento industrial que son; el mismo municipio de Puebla, San Martín Texmelucan y Cuautlancingo, en donde predominan las ramas de la industria petroquímica, metal mecánica y automotriz.

## 2.- El Municipio en el Estado de Puebla.

Teniendo como referencia conceptual y del desarrollo contemporáneo del Municipio Libre en México, <sup>(25)</sup> en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, aprobada el 7 de diciembre de 1825, estableció que el territorio del estado, era el que comprendía los partidos que en su artículo primero -

(25) Supra Capítulo II, Incisos 2 y 3.



mencionada, que una Ley dividiría el territorio en departamentos integrados por esos partidos.

La Constitución del 14 de septiembre de 1861, en sus artículos 67 y 74, mencionó y dispuso que el estado se dividiría para su administración, en los distritos que el mismo precepto señala y que en todas las municipalidades habría un ayuntamiento y en los demás pueblos se formarían juntas auxiliares.

Los preceptos legales que señala la Constitución Política del Estado, mediante los decretos del 31 de enero y 2 de octubre de 1917, son el primer antecedente respecto del municipio libre, según consta en su título séptimo, Capítulo Unico, que dice:

"Artículo 102.- Los Ayuntamientos sin infringir las leyes de la Federación o del Estado, tienen derecho de atender libremente, de manera que juzguen más eficaz, a todos los ramos de la administración pública del municipio sin excederse en los presupuestos."

"Artículo 104.- La Ley Reglamentaria Municipal se sujetará a las bases siguientes:

I.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señale la Legislatura del Estado y, en su caso, serán suficientes para atender a sus necesidades."

En las reformas a la Constitución Política del Esta

do de 17 de noviembre de 1982, en su artículo segundo dispone - que el estado adopta para su régimen interior, la forma de go - bierno republicano, representativo, teniendo como base de su or - ganización política y administrativa el municipio libre.

En el Estado de Puebla han existido las siguientes Leyes Orgánicas:

- 22 de noviembre de 1921.
- 10 de octubre de 1923.
- 16 de julio de 1974.
- 2 de febrero de 1984.

Esta última Ley Orgánica de los Municipio es la que se encuentra vigente y en sus artículos segundo, 16, 17 y 76, -- dispone que el estado se forma con los municipios que el mismo - precepto menciona y en su administración interior será dividida en pueblos, rancherías, barrios y secciones; para el gobierno de los pueblo habrá juntas auxiliares integradas por su presidente y cuatro miembros propietarios con sus respectivos suplentes.

Así también en cada barrio, ranchería o manzanas de las poblaciones urbanas se formarán secciones.

La actual Ley Orgánica Municipal de fecha 2 de febrero del año de 1984, únicamente consta de 16 capítulos, los - cuales se mencionan a continuación:

Capítulo I Disposiciones Preliminares.

Capítulo II De los Habitantes y Vecinos del Municipio.

Capítulo III	Del Gobierno de los Municipios.
Capítulo IV	De las Atribuciones de los Ayuntamientos.
Capítulo V	De las Facultades y Obligaciones de los Presidentes Municipales y Regidores.
Capítulo VI	Del Síndico Municipal.
Capítulo VII	Del Secretario del Ayuntamiento.
Capítulo VIII	De la Hacienda Municipal.
Capítulo IX	De las Comisiones.
Capítulo X	De los Pueblos y su Gobierno.
Capítulo XI	De las Secciones y de los Inspectores.
Capítulo XII	De los Servicios Públicos Municipales.
Capítulo XIII	De la Responsabilidad de los Servidores Públicos Municipales.
Capítulo XIV	De las Excusas y Renuncias.
Capítulo XV	De las Correcciones Disciplinarias y de las Infracciones.
Capítulo XVI	Disposiciones Generales.

De lo anterior, se deben destacar de dicha Ley los capítulos IV, V, VI y IX, en las que se precisan las atribuciones de los Ayuntamientos, así como las facultades y atribuciones de los Presidentes municipales, regidores, síndicos y comisiones municipales.

Así tenemos que en el capítulo IV se establece la facultad de: "Expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios pú

blicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia, sujetándose a las bases normativas establecidas en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política del Estado"

En el Capítulo V se prevee que los Municipios pueden "Presentar al Congreso del Estado, el día treinta y uno de octubre, el Presupuesto de Ingresos que deberá regir el año siguiente"

Asimismo, el Capítulo VI faculta a los Municipios "Aprobar el Presupuesto de Egresos del año siguiente a su fecha, y que deberá enviar al Ejecutivo del Estado a más tardar el treinta y uno de octubre de cada año para que ordene su publicación en el Periódico Oficial del Estado"

Y por otra parte, precisa al Municipio la facultad de: "Revisar y aprobar la glosa provisional al ejercicio del presupuesto de Egresos inmediata anterior, que presente el Presidente Municipal, para su remisión a la Contaduría General de Glosas del Congreso del Estado."

Es conveniente señalar que dentro del marco jurídico en el que se desarrolla el Municipio, existen los siguientes:

- Ley de Salud.
- Ley Orgánica y reglamentaria del Poder Legislativo del Estado.
- Ley de Hacienda Municipal.
- Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Ley de Ingresos de los Municipios.
- Ley de Egresos Municipales.
- Ley de Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Puebla.

- Ley Ganadera para el Estado.
- Ley General de Arbitrios Municipales.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley de Construcciones del Estado.
- Ley Estatal de Fraccionamientos.
- Ley del Consejo de Ciencia y Tecnología.
- Ley de Agua Potable.
- Ley de Obras Públicas.

Ahora bien, respecto a los avances que ha tenido el municipio en el Estado de Puebla, este se ha dado a través del Centro Estatal de Estudios Municipales (CEEM), cuya creación se manifiesta el 10 de agosto de 1984, hasta hoy día, para dar apoyo al objetivo de impulsar la Reforma Municipal dentro del marco de la democratización integral y de la descentralización de la vida nacional, mencionandose algunos aspectos en forma cronológica.

En diciembre de 1965, el CEEM se avocó a la tarea de integrar Centros Locales en cada municipio, mediante la firma de un convenio coordinador suscrito entre los titulares de las presidencias municipales y el del Centro Estatal.

Los 104 Centros Locales integrados actualmente nos permiten mantener un nexo de comunicación a través del cual es posible obtener una visión integral sobre la situación que confrontan los municipios y detectar sus principales carencias y obstáculos, es un órgano administrativo que permiten la transmisión de información actual y oportuna al gobierno del estado.

Así también con ello, se inició la implantación de cursos elementales de capacitación municipal, coordinadamente -

con la Contaduría de Glosa del H. Congreso del Estado.

Entre enero a junio de 1986, con base a los logros y experiencias adquiridas en el año anterior, se continuó con el mismo Programa de Servicio Social en apoyo a los Municipios, por ello se renovó el convenio entre el Departamento de Extensión Universitaria de la UAF y el CCEM.

Posteriormente el CCEM se dió a la tarea de realizar un análisis del significado y alcance de la Reglamentación Municipal en el estado.

Para ello publicó la convocatoria de la consulta popular para la reglamentación Municipal, cuyos frutos se elaboró un "Compendio de Reglamentos Tipo" de índole municipal, que constituye un apoyo más para las autoridades preocupadas por ejercer real y verdaderamente las facultades que en materia reglamentaria le confiere la Constitución, por ello el CCEM ha realizado reuniones donde se ha manifestado la necesidad de que cada municipio cuente con su propia reglamentación básica.

En respuesta a ello, se diseñaron seis reglamentos tipo que son:

- Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Reglamento Interior del Ayuntamiento.
- Reglamento Interior de Administración.
- Anteproyecto de Reglamento de Servicio Público de Limpia.
- Anteproyecto Tipo de Reglamento de Mercados.
- Reglamento Tipo de Espectáculos Públicos.

Con dichos reglamentos indudablemente que las autoridades municipales podrán adecuar conforme a la realidad política, económica y social imperante en sus respectivos municipios sus propios reglamentos, encaminados a ser un instrumento para beneficio de la sociedad.

Paralelamente con la integración del compendio de reglamentos municipales tipo, se elaboró como apoyo una publicación denominada "Manual de Reglamentación Municipal", encaminada a servir de herramienta a los presidentes municipales; el objeto de este manual es servir de guía a los ayuntamientos para llevar a cabo la facultad que tienen para elaborar reglamentos que regulen su funcionamiento interno y el de la vida comunitaria.

Otra publicación que el CEEM realizó para difundir a los 217 ayuntamientos, es el "Manual del Presidente Municipal, así como anteriores publicaciones que hicieron posible informar a los ayuntamientos, gracias a la ayuda que brindó el Gobierno Federal por medio del Convenio Unido de Desarrollo.

Se han llevado a cabo acciones que han contribuido de alguna manera al avance de la Reforma Municipal como son las asesorías en aquellas demandas por parte de algunos municipios para agilizar la gestión, sobre todo de obras para servicios públicos municipales, ante las dependencias correspondientes.

También se elaboraron documentos que permiten implantar técnicas administrativas en los municipios, para el ma-

nejo eficiente, claro y expedito de las finanzas municipales, como es el "Manual para el Registro Contrable de sus Ingresos y Egresos"

Posteriormente se emprenden programas en donde se contemplan estudios y proyectos legislativos, como es la revisión de la Legislación Local relativos a los municipios, estableciéndose la coordinación con la Unidad de Estudios Legislativos del Gobierno del Estado.

Se elabora la Ficha de Información Básica Municipal, como instrumento para recopilar la información necesaria y actualizada, para emprender el Banco de Datos Computarizado.

Por otra parte se publica el boletín mensual llamado El 115, como un medio informativo del Centro Estatal de Estudios Municipales, el cual se difunde en todos los municipios del estado, así como en los diferentes sectores.

Y así, por Decreto del Ejecutivo del Estado, se crea la Comisión Multidisciplinaria para el Desarrollo Municipal como un organismo auxiliar del propio ejecutivo del Estado en materia de fortalecimiento municipal.

### 3.- Organigrama y Aspectos Operativos de la Administración Municipal.

Las relaciones entre la población y sus autoridades municipales, revisten dos facetas distintas: en las zonas -



urbanas mas desarrolladas como sucede con el municipio de Puebla, por la presencia del gobernador del estado, obscurece la labor de comuna, por manejar mayor presupuesto y tener mayor personalidad política, ocurriendo esto generalmente en todas las capitales de los estados, residencias de los Ejecutivos estatales.

Por otra parte, están los municipios que no tienen contacto directo y permanente con autoridades federales y estatales, como son los municipios suburbanos y rurales, ya que su actividad política y su atención se centra en los individuos que gobiernan a la comunidad, en quienes por tres años los representan en cualquier situación y que en el caso de no cumplir con lo ofrecido, se ven en la pena de afrontar el reproche popular.

En el campo de la política, los municipios deben darse sus propias autoridades que sean designadas o electas por el pueblo directamente, ya que la institución del gobierno municipal es el ayuntamiento, que se forma por regidores, síndicos, secretarios y para regular las actividades administrativas, sociales, culturales y políticas, los directores, funcionarios, que el alcalde nombra con refrendo del cabildo, mismos que integran su equipo de trabajo.

Desde luego, solo en los municipios mas desarrollados puede darse el caso anterior, puesto que en los modestos ayuntamientos, está formado casi siempre con un exiguo personal, que por recibir salarios escasos, si no es que nulos, impide con esta razon dedicar más personal a la actividad pública municipal.

El Artículo 13 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla nos dice: "...cada municipio será administrado - por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por los miembros de la planilla que haya obtenido el mayor número de votos, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado ..."

Ahora bien, la posibilidad de rebocar el mandato a las autoridades municipales, está en manos de las legislaturas - locales.

Respecto a lo anterior, considero que de esta manera los ayuntamientos quedan sujetos a la voluntad del gobernador y diputados locales, quienes discrecionalmente pueden utilizar este poderoso recurso en contra de la libertad municipal.

Consideremos además, quien resulta electo Presidente Municipal o primer regidor, ha tenido que aceptar como compañeros regidores, a personalidades que encabezan grupos de presión o corrientes políticas poderosas en la entidad, aunque no compartan sus ideas, se crea al inicio de cada administración municipal, un verdadero caos interno que debiera resolver el titular del mismo, con diplomacia y tacto político en el curso de los tres años de la gestión encomendada.

Citemos la organización interior de los ayuntamientos con recursos que aunque por muy modestos también que sean, permiten el desarrollo armónico de la vida municipal.

El número de regidores se establece, con base a la Ley de la materia, en proporción directa al número de habitantes del municipio; por ejemplo, en el Municipio de Puebla, por quince regidores de mayoría, en los municipios de Atlixco, Cholula - de Rivadavia o San Pedro Cholula, Huachinango, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, San Martín Texmeluca, Tehucán, Teziutlán, Tlaxiahuac y Tlaxiahuac de Juárez, por nueve regidores de mayoría, en los demás municipios por siete regidores de mayoría, los ayuntamientos se complementaran: en el Municipio capital del Estado, hasta con cinco regidores que serán acreditados conforme al mismo principio.

En el Presidente Municipal recae la máxima responsabilidad, pues debe ordenar la recaudación de su administración y someter la cuenta pública a la Contaduría Mayor de Hacienda local; es quien administra y ejecuta, designa personal y preside las reuniones del cabildo, debe velar por la armonía en las relaciones con la federación y el ejecutivo estatal, representa al municipio y encabeza la institución.

Los Concejales o regidores toman parte en las reuniones ordinarias y extraordinarias del cabildo, con voz y voto.

Cada uno de ellos tienen que desempeñar determinadas comisiones que le son conferidas como son: educación pública, policía y tránsito, servicios públicos, obras de utilidad general para el municipio, entre otros muchos, coordinándose con los distintos directores para el mejor desempeño de su encomien-

da; pero sin facultades ejecutivas, debiendo poner a consideración del alcalde, la resolución de los problemas planteados.

La Tesorería Municipal, en cuyo cargo está la persona designada por el Presidente Municipal, recauda las contribuciones correspondientes y responde de los bienes y valores que maneja, efectúa pagos y lleva la contabilidad general de los fondos municipales.

De las obras públicas se encarga otra dirección - que controla vehículos y materiales y que organiza la actividad exterior del ayuntamiento en algunos casos con presupuesto previamente autorizados.

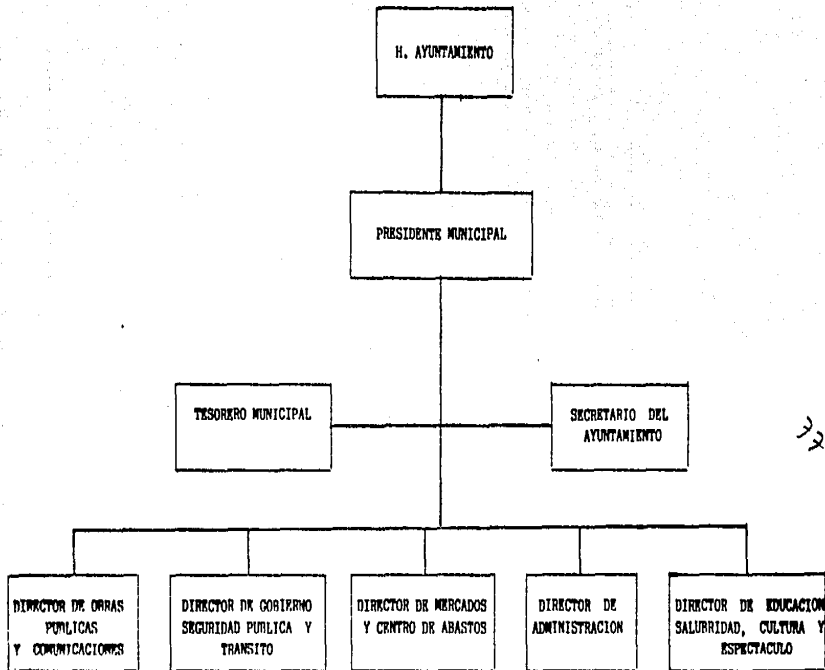
Existen algunas otras direcciones que se encargan de administrar los parques y jardines, atender las comisarias municipales, organizar actividades culturales, regular el desarrollo urbano y difundir prensa, radio y televisión.

Asimismo, es constante la formación de determinadas comisiones que coadyuvan a ciertas actividades municipales como son el transporte, deportes, entre otros.

Es necesario hacer la observación una vez más, que la organización señalada corresponde a los municipios que pueden autogobernarse con las limitaciones que hemos señalado, ya que - la gran mayoría de los municipios de esta entidad que nos ocupa no conciben tan espléndida estructura.

Para corroborar lo que antes hemos afirmado, se -

anexa el organigrama del ayuntamiento de Puebla, que nos ha ser-  
vido de punto de referencia comparativa para explicar brevemente  
la organización municipal.



32

## C A P I T U L O   I V

### INSUFICIENCIA OPERATIVO-ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.

- 1.- Finanzas Municipales.
- 2.- Jurídico-Administrativa.
- 3.- Democráticas.

CAPITULO IV

INSUFICIENCIA OPERATIVA-ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS DEL ES  
TADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.

Como lo hemos descrito anteriormente, el municipio es una consecuencia de la aglutinación de elementos que se dan o derivan de las relaciones entre los órganos del poder y de las diversas circunstancias que observa la localidad, y no por el contrario, de la reunión de familias como única consideración.

En consecuencia, no es posible la existencia de municipios naturales, sino que el auténtico municipio nace de factores políticos y jurídicos determinados y no por la mera agrupación de familiar que además, requiere de dos características esenciales: la capacidad para satisfacer necesidades sociales y la autonomía.

En nuestro país, hasta la lucha armada de 1910, los caciques trataban a los municipios a través de diversas caprichosas que siempre lo mantuvieron con vida; pero sin esperanza de progreso.

Así, por lo que respecta a la capacidad para satisfacer necesidades sociales, los municipios de la república carecen de una cobertura idónea, ya que los municipios rurales que son la gran mayoría, se manifiesta una tremenda ausencia de un desarrollo económico, puesto que es en los municipios rurales -- donde se encuentra toda la problemática económica, social, política y administrativa del país.



Las principales actividades productivas de los municipios rurales, están relacionadas con el sector primario, es decir, a la agricultura, ganadería, pesca y minería, estas actividades resultan poco redituables para las comunidades, por lo que en esos municipios se tienen bajos índices de ingreso per cápita y sufren presiones sociales.

En la mayoría de estos municipios está presente el fenómeno de la dispersión rural, que es la existencia de pequeños núcleos de población, asentados en una área determinada y que no cuentan con vías ni medios de comunicación entre unos y otros.

Esta situación se ve agravada por la carencia, en algunos casos total, de infraestructura urbana, es decir, calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable, drenaje y de instalaciones para servicios públicos, como mercados, -- rastros, escuelas y clínicas, entre otros, lo cual muestra los -- bajos niveles de desarrollo económico y de calidad de vida que -- tienen la mayoría de los municipios rurales.

La problemática apuntada se refleja en la estructura y funcionamiento de los ayuntamientos, los cuales se forman -- por los miembros de elección popular que formanlmente deben inte -- grar el órgano máximo de gobierno municipal, es decir, por el -- Presidente Municipal, el síndico o síndicos y el número de regi -- dores que señale la ley orgánica municipal respectiva.

Su estructura administrativa es bastante sencilla,

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

sólo está formada por los funcionarios que establece la ley antes mencionada: el secretario del ayuntamiento y el tesorero municipal, en algunos casos, en este tipo de municipios se encuentran también órganos encargados de las funciones administrativas básicas de los ayuntamientos, como son la oficina del registro civil, encargada del registro de nacimientos, matrimonios y defunciones, así como el juez menor, juez municipal, o juez de paz que es el encargado de dirimir conflictos menores propios del orden público de las comunidades.

Estos municipios también enfrentan cotidianamente las limitaciones de recursos financieros, debido a que sus haciendas públicas son bastante raquíticas, principalmente a causa de la pobreza extrema de sus condiciones económicas y a la falta de capacidad para recaudar y administrar los escasos recursos que son objeto de captación por parte de sus tesorerías.

Esta insuficiencia de recursos económicos, consistentemente, va a limitar el funcionamiento administrativo del ayuntamiento que impide se cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para ejecutar, con eficiencia y oportunidad las tareas básicas de prestar servicios públicos, mantener la paz y seguridad en sus jurisdicciones, así como también se pueda rebasar ese nivel para llevar a cabo acciones de promoción y fomento económico que son en realidad las demandas constantes de los municipios rurales.

Por otra parte, los factores políticos que se pre-

sentan en los municipios rurales actúan con mucha más agudeza.

En ellos se encuentran estructuras económicas y - sociales que impiden el funcionamiento de los ayuntamientos, - conforme lo marca el orden jurídico.

Se presentan casos en que el poder real de deci - sión política de un municipio, está en manos de otras organiza - ciones como son los ejidos, concejos de ancianos y otras for - mas de organización indígena, o bien de caciques y líderes que están fuera de organizaciones formales como son los partidos - políticos.

Es así, que considerando lo anteriormente comenta - do, podemos afirmar que en los municipios poblanos se manifiestan las siguientes características de las insuficiencias opera - tivo-administrativas, en materias de:

#### 1.- Finanzas Municipales.

A pesar de que el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla ha estado haciendo un gran esfuerzo dentro de - su propia administración, no ha consolidado en la práctica las filosofías inscritas en los principios del artículo 115 de la - Constitución Federal, ya que se presentan practicas equivocadas principalmente en la organización propia del municipio, ya que - no responden a las problemáticas que deben atender, debido a la falta de recursos humanos calificados derivado por la carencia

de medios financieros y materiales y sobre todo por las tendencias de las políticas centrales, en el sentido de estandarizar las estructuras y sistemas que no son aplicables a todos los municipios y principalmente a los Municipios Rurales.

Por otra parte, existe un gran desconocimiento de las bases normativas para el manejo de los ingresos, egresos y el patrimonio municipal, por lo que no hay, en muchos casos, - los más elementales sistemas de recaudación y control fiscal - que permitan contar con los recursos financieros en forma eficiente y oportuna.

De igual forma, se adolece de normas para el ejercicio y control del gasto público; todo esto ha generado la - desconfianza y resistencia de la ciudadanía para el pago de - sus obligaciones fiscales.

Asimismo, existe en muchos municipios del Estado de Puebla, una gran desinformación e incapacidad para comprender y manejar la coordinación fiscal con el respectivo convenio entre el gobierno estatal y el gobierno federal, lo que ha repercutivo en sus volúmenes exigidos de sus ingresos.

El Municipio poblano sufre la absorción del Gobierno Federal así como del Estatal, debido al poco margen de recaudación impositiva del propio municipio, por lo que estos - Ayuntamientos realizan sus actividades a expensas de los programas, o en su caso, de la decisión del gobernador en turno, de-

cretario del ramo o del Presidente de la República como ha sucedido en el Municipio de Chalco del Estado de México.

Como consecuencia de lo anterior, nos encontramos que el problema económico de los municipios, se finca en que los gobiernos locales reducen considerablemente los ingresos de los propios municipios. (26)

Indudablemente que el Municipio ha reducido su actividad participativa, al no asumir plenamente la conducción de un cambio en proceso que tienda a vigorizar su hacienda, sobre todo por la centralización que le ha arrebatado capacidad administrativa así como de los recursos que le sirva para responder con vigor a los problemas sociales, con una verdadera estructura y célula política, confiándole desde la propia Constitución Federal, la Constitución local y las Leyes reglamentarias, los elementos y atribuciones viables y conceptuales de nuestros principios e ideales republicanos.

A pesar de las reformas del Artículo 115 Constitucional efectuadas en el año de 1983, y que el fortalecimiento económico ha sido importante al atribuirle al Municipio, con carácter exclusivo, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, situación que no se cumple en los Municipios del Estado de Puebla.

Por lo que respecta a una de sus fuentes fundamentales como son las participaciones federales, éstas serán -

(26) Cfr. ALDRÉS BER A. ROJAS. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S. A. México 1989. pág. 460.

cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a los montos y plazos que anualmente se determine por las Legislaturas de los Estados.

Se ha afirmado que las participaciones de los Estados en los impuestos federales superan los ingresos que les proporcionan sus propias fuentes. (27)

En el Estado de Puebla sigue prevaleciendo la nefasta política de que por un lado se manifiesta la decisión de dar libertad y fortalecer al Municipio y por otro, el temor de que se haga mal uso de esa libertad y es por ello que se han implementado controles centrales de su política económica.

Ahora bien, respecto a las participaciones federales, se sigue con la fórmula general e indefinida, sujeta a los criterios de la legislatura estatal, además se deja al municipio en un estado de indefensión, al no tener medios legales para pedir a la legislatura el establecimiento de los montos y plazos anuales, para la distribución y pago de las participaciones federales, ni tampoco tiene medios políticos para lograr que los criterios de la distribución sean proporcionales a sus necesidades.

Así también, carece de instrumentos jurídicos para exigir el pago oportuno y en efectivo de sus participaciones federales, así como tampoco existe ningún órgano para dirigi

(27) Cfr. RAUL MARTINEZ AIMAZAN. Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México. Edición -- del Instituto Nacional de Desarrollo Municipal. México 1979. Pág. 90.

mir controversias entre el Municipio y el Gobierno del Estado, ya que la única alternativa que tiene, es la conciliación y -- coordinación de intereses, en donde siempre está en desventaja.

## 2.- Jurídico-Administrativa.

En el orden jurídico y administrativo, es casi -- una realidad que los cacildos posean facultades para expedir -- sus bandos de policía y buen gobierno; algunos Municipios han -- reglamentado, inclusive, las relaciones que surgen con motivo de los actos, tareas y operaciones que realizan.

Sin embargo, se cuestiona la facultad legislativa del Municipio, puesto que existe una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que le niega tal posibilidad.

Considero que respecto a esta situación, el municipio debe tener esta facultad, para poder emitir sus reglamentos, en virtud de que la libertad que requiere implica facultad de autodeterminación, capacidad para darse su propia normatividad.

En el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional, se sigue considerando al Municipio como una delegación del Poder Ejecutivo, como una forma de descentralización administrativa, y no como lo que es, un auténtico nivel de gobierno, y por ello se califica de reglamentaria a la facultad de crear normas.

En el Estado de Puebla se ha manifestado la nefasta costumbre en algunos municipios, que es el gobierno local el que propicia y expide algunos bandos y re. lamentos o bien por los presidentes municipales y no por los Ayuntamientos.

Se debe considerar al Municipio como un nivel de gobierno con la finalidad de atender y resolver los problemas vecinales de una circunscripción territorial determinada, a través de órganos democráticos, los cuales deben interpretar la voluntad popular, plasmarla en norma y ejecutarla, por ello debe realizar el Municipio, las tres funciones de gobierno.

Los problemas que afectan al núcleo fundamental del Estado que es el Municipio, deben ser atendidos, estudiados y resueltos por conducto de sus legítimos representantes en ejercicio de sus tres funciones, aun los municipios rurales que tienen grandes carencias en todos los aspectos de la vida comunitaria.

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

Consideramos que el Municipio realiza funciones legislativas a través de un órgano colegiado, deliberativo; es una asamblea representativa del pueblo, que satisface los requerimientos de un órgano formal de legislación, inclusive la re -



presentación proporcional constituye un sistema de integración legislativa.

El reglamento es una norma que desenvuelve, detalla, amplía, cumplimenta una ley principal para posibilitar su aplicación, su ejecución concreta y particular.

Las normas que expide el Ayuntamiento no tienen - las características enunciadas, ya que no desenvuelven ninguna ley y no hay ley que diga cómo se han de satisfacer los servicios públicos, las constituciones federal y local, señalan al Municipio sus atribuciones; pero ni las leyes orgánicas municipales ni otras leyes regulan los servicios, por lo tanto, el llamado reglamento en donde el Municipio regula las relaciones que se originen con motivo de la prestación de un servicio público, es una ley.

A pesar de que la Constitución dispone que los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos se expedirán de acuerdo a las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, éstos se concretaron a adecuar sus constituciones y leyes orgánicas a la Constitución Federal, sin establecer las leyes que sirvan de base para desenvolver o desarrollar reglamentariamente dichas leyes, tal como sucede en el Estado Libre y Soberano de Puebla.

La fracción II en su párrafo segundo del artículo 115 constitucional, debe ser congruente con la finalidad de la

reforma auspiciada en el año de 1983, que es la de fortalecer al Municipio como un verdadero nivel de gobierno y hablar de leyes, no de reglamentos, ya que al no hacerlo, se detiene el desarrollo legislativo de los Municipios, puesto que van a esperar que los legisladores establezcan las bases específicas en cada ramo para poderlas desarrollar en sus reglamentos, debemos recordar que el Municipio no será libre si no tiene posibilidades de autorregularse.

Ahora bien, como ya hemos observado la dependencia que los Municipios deben guardar al ejecutivo ya sea federal o local así como la sujeción de la mayoría de los municipios en las Constituciones locales, nos hemos encontrado con ejemplos vívidos.

Así, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California Norte, expedida el 29 de diciembre de 1953, específica: que "el Gobernador del Estado es el superior jerárquico de las autoridades Municipales en el orden político, administrativo, general, para la observancia, ejecución y cumplimiento de todas las leyes, decretos, acuerdos y reglamentos - que se relacionan con el orden general."

También se afirma que "será causa de responsabilidad para dichas autoridades la falta de cumplimiento de las ordenes que reciban de los poderes del Estado y de la Federación, que hayan sido dictadas dentro de las atribuciones y legalmente fundadas y motivadas"

Por otra parte, la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Chihuahua, en su artículo 8 nos dice: "los poderes - legislativos y ejecutivo del Estado no podrán, en ningún caso, declarar disueltos los ayuntamientos instalados e integrados - constitucionalmente, ni suspenderlos en el ejercicio de sus -- funciones, debiendo concretarse en casos de faltas o responsabilidades, a consignarlas a la autoridad competente"

Ahora bien, por lo que respecta al Estado de Puebla, la Ley Orgánica Municipal vigente consigna:

"Artículo 4o. Cuando se comprueba que un Municipio carece de los elementos necesarios para atender debidamente a - su administración, el Congreso por sí o a propuesta del Gobernador, lo suprimirá, anexándolo a otro u otros municipios"

En cuanto al Ayuntamiento, gobierno de los Municipios, en el artículo 13 se expresa: "...que no habrá ninguna -- autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado ..."

Por lo que respecta a la revocación en caso de faltas:

"Artículo 24. Inciso B. Fracc. III.- En caso de - falta absoluta del Presidente Municipal y de su suplente, el - Congreso revocará el mandato de ambos y designará quienes los - substituyan.

"Artículo 25 fracc. IV.- cuando se falte injustificadamente cuatro o mas veces consecutivas se revocará el mandato del faltista"

"Artículo 27.- En caso de falta absoluta de un Ayuntamiento, el Congreso del Estado revocará el mandato de -- los Regidores y del Síndico, y procederá a nombrar un Consejo Municipal integrado por vecinos del Municipio, y el cual funcionará durante el tiempo que el Congreso determine"

Con lo anterior se corrobora que ni siquiera se condiciona la revocación a la determinación de los electores, por lo que el pueblo queda desbordado por determinaciones políticas que no surgen de la misma base popular.

Ahora por lo que respecta a Obras y Servicios públicos, debido a la falta de recursos suficientes, la construcción de obras y la prestación de servicios públicos, se hacen de forma irregular, no hay continuidad ni eficiencia en su operación, además en muchos casos, se adolece de falta de asesoría técnica y de coordinación con el gobierno estatal y federal y estatal en su planeación, construcción, operación y mantenimiento.

Por lo que respecta a la seguridad pública, en la mayoría de los municipios, el órgano administrativo encargado de mantener el orden y la seguridad pública, adolece de una -- gran inestabilidad en cuanto a sus integrantes, debido a las -

bajas remuneraciones y a la falta de garantías de seguridad personal.

Asimismo, en este aspecto existen fuertes conflictos originados por la carencia de información y la invasión de ámbitos de competencia entre las distintas corporaciones de seguridad, tanto federales, estatales y municipales, que operan, en un momento dado, en el territorio municipal.

Por lo anterior podemos afirmar que los municipios que se encuentran dentro del territorio del Estado Libre y Soberano de Puebla, carecen en forma muy acentuada, de la capacidad jurídica para desarrollar su actividad administrativa con eficiencia y eficacia política social.

### 3.- Democráticas.

Partiendo de la idea de que el municipio es una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y auto organizarse libre y democráticamente y que el federalismo mexicano se fortalecerá sólo cuando el gobierno federal y estatal, permitan que el municipio se desenvuelva libremente, en sus aspectos de organización y funcionamiento internos, de acuerdo a los ideales democráticos. (28)

(28) JUAN UGARTE CORTES. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. México 1985. Págs. 202-203.

Surge la idea o la necesidad de descentralizar las actividades básicas de la vida del país, misma que se ha venido expresando desde hace varios lustros como una condición imperativa para lograr la integración efectiva del todo nacional; que actualmente sobra el valor de una estrategia bien definida para propiciar el equilibrio regional y reducir los severos daños -- que produce la macrocefalia urbana en algunos municipios de la República y el abandono provincial en otros.

De ahí que las acciones que se proyectan y se realizan deben encaminarse a vigorizar al municipio que es un tipo de descentralización por excelencia en el que concurre con la vocación del estado contemporáneo mexicano, retomando el genuino pensamiento del constituyente originario y alcanza las finalísticas que se proyectaron desde 1917 en la Carta fundamental, acelerando con verdadera decisión las medidas de gobierno, para que las democracias fluya indiscriminadamente en todos los municipios del país, para que la órbita de atribuciones municipales se amplíe en tal dimensión que la personalidad jurídica municipal tenga una potencialidad real y sobre todo para que el fortalecimiento de la hacienda pública municipal cuente con los recursos que hagan factible y menos dependiente el cumplimiento de su misión de gestión y representación popular.

Es evidente que a través de los años, desde 1917, el municipio ha perdido poder y autonomía como espacio de ex -

presión política local, debido principalmente a la excesiva -- centralización política que caracteriza a los procesos cívicos y políticos en los municipios, tal es el caso de los problemas electorales en los que se practicaba la imposición descarada de candidatos al gobierno municipal y la falta de respeto al voto como ha sido la práctica política en los últimos tiempos, situación que ha provocado la apatía de los ciudadanos en la participación política, y han conducido paulatinamente a un cuadro de falta de interés y cultura cívica, haciendo que los municipios pierdan su posición de instancia de gobierno, para -- quedar reducidos a un simple ámbito administrativo, creando la necesidad de rescatar el poder local de los municipios, a través del ejercicio y el respeto democrático a los derechos de la ciudadanía.

En este momento, el municipio libre debe ser la bandera democrática que debe dar respuesta a la asfixia política de las líneas políticas centrales, ya que parece que existiera o siguieran existiendo las jefaturas o prefecturas que tanto daño hizo a la institución municipal en la época de Don Porfirio Díaz.

Bajo este auspicio encontramos que en la parte -- sur del Estado de Puebla existe un elevado porcentaje de municipios inoperantes desde el punto de vista del desarrollo democrático.

Por experiencia personal, en un municipio cercano

a los límites con el Estado de Oaxaca, durante un recorrido previo a la designación de candidatos a Alcaldes y Diputados Locales, en 1980, el entonces candidato idóneo para ocupar la Presidencia Municipal nos comentó: "no quiero tener el cargo, ya que hay ocasiones que quienes han sido Presidente tienen que llevar comida de su casa para alimentar a los que están presos"

Así, también encontramos en una investigación respecto a la materia electoral, que en el Estado de Yucatán, algunos Municipios en lugar de desarrollar actividades electorales, aprovechan la festividad del patrón del pueblo para elegir al Presidente Municipal y efectuar carreras con los presuntos candidatos, ya que ninguno desea efectuar campañas tan costosas y sobre todo por que en algunos municipios no tienen la capacidad administrativa y mucho menos económicas para efectuar eventos electorales y con mucho menos despierte el deseo político de ser gestor de la comunidad. (29)

Por otra parte, respecto a nuestra experiencia, pudimos observar que el palacio municipal del lugar que hacemos referencia, para cuya remodelación y limpieza se estaba pidiendo cooperación, era un centro de reunión vespertina, ya que sus oficinas poco tenían que desarrollar.

Así también, en los corredores, el pueblo se resguardaba del sol, en espera de recibir instrucciones para el recibimiento del presunto candidato a gobernador.

(29) RAFAEL LORET DE MOLA. Problemática del Municipio sin Recursos. Textos Universitarios, S.A. México 1976.



Como se comprenderá, estos días son de fiesta, el alcalde prepara detenidamente lo que va a decir, relacionando las peticiones que se le van a hacer, inclusive, perfectamente determinadas, por que; según nos comento el Presidente Municipal en turno, son las mismas de siempre.

En al unas comunidades, el presidente no sabe leer, y es ahí, donde el secretario, el maestro del pueblo, o alguna persona con mayor preparación, elabora y da lectura al documento.

En los municipios paupérrimos del Estado de Puebla, la tranquilidad de su ayuntamiento es completa, o mas bien perfectamente nula, ya que los alcaldes modestos no pueden descuidar su ocupación cotidiana, porque es esta la que le suministra el sustento familiar.

Una de las funciones más importantes que desarrolla el alcalde, consiste en reunir algunos fondos para trasladarse, con una pequeña comisión, a la capital del Estado, con el propósito de entrevistarse con el gobernador o alguna autoridad federal que haya prometido hacer algo, para recordarle lo ofrecido y regresar posteriormente a su municipio, a esperar la buena voluntad del funcionario.

Abumo los comentarios del Maestro Cchoa Campos, -- cuando sostiene de que en "el Ayuntamiento se siente la representación del pueblo y, en la vida municipal, se localiza la prime-

ra escuela cívica de la ciudadanía" (30)

Es de destacar que la democracia de México se origina en las pequeñas comunidades, en donde afloran más las injusticias sociales.

Examinemos detenidamente cualquier desarrollo de la vida municipal y principalmente el aspecto democrático en un municipio modesto, nos encontraremos que estos no cuentan con un erario aceptable, sino todo lo contrario, raquítico y errático por desconocer el aspecto financiero del ayuntamiento y principalmente aquellos rurales a que hemos hecho referencia con anterioridad.

Así, en el proceso democrático sucede que llega al pueblo cabecera municipal, el delegado político del partido en el poder para informar a los apacibles moraleros que en cumplimiento a una convocatoria del propio partido, es momento para designar candidatos a alcalde y regidores, invitando a la fuerza grupal y aglutinadora, a caciques y gentes del pueblo, a formar una sola planilla política para evitar problemas con el comité directivo estatal del partido, y sobre todo para conservar unido al pueblo, porque supuestamente las divisiones no son convenientes para nadie y menos para el partido en el gobierno.

A la poste comienzan las discusiones, formando di

(30) MCISES OCHOA CAMPOS. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F.

versas planillas, que más que nada obedecen a distanciamientos grupales o a menudo a intereses aldeanos. El Delegado los invita una vez más a unificarse conformando una planilla de coalición.

Puede suceder que el delegado logre su objetivo - de conciliación; pero en los casos en que no es así, los conflictos los resuelven los delegados junto con el presidente del comité directivo estatal del Partido Revolucionario Institucional, decidiendo la situación y abanderando la candidatura que - por costumbre y apatía del pueblo, se deja a la decisión del -- comité político sin la intervención de la base popular.

Por lo regular quedan inquietudes no resueltas y se manifiestan inconformidades y de esta manera se cierra el proceso ;reivio a las elecciones.

El Ayuntamiento electo inicia su gestión y el interés de los ciudadanos decae considerablemente debido a que sus representantes no pueden financiar obras por falta de fondos y solo pueden lograrlo mediante gestiones ante el gobernador de - la entidad federativa.

La finalidad de fortalecer la libertad política -- del municipio a través de las reformas de 1983, era para impedir que los gobiernos de los Estados dispusieran de la suerte de los Ayuntamientos, proveyendo la estabilidad de los mismos, respetando la voluntad popular, directamente expresada en las urnas elec

torales; pero desafortunadamente la reforma se quedó corta, ya que como hemos narrado, no se suprime la intromisión que antes era de dudosa legitimidad y que ahora se acepta, se convalida, aunque no debemos negar que se avanzó un poco, ya que las reformas unifican el criterio en torno a la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, para la suspensión y revocación de sus miembros, limitando las causas a las que la ley estatal considere como graves y además, dándole oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos a los afectados; pero aun así no fortalecen la libertad política municipal, sólo establecen la garantía de legalidad y de audiencia a los afectados; pero nada más.

Por otra parte, como lo afirma el Maestro Tena Ramírez, que el Municipio es la "Escuela primaria de la democracia"<sup>(31)</sup>, por la participación directa de sus vecinos en las decisiones fundamentales, encontramos algunos principios de la representación proporcional como una aspiración popular de participación en el proceso electoral; pero en los municipios característicos del Estado de Puebla, no desarrollan esta demarcación constitucional, sobre todo por la dispersión de las áreas habitadas o aldeas, que muchas veces se encuentra tan distantes y que a pesar de satisfacer los requisitos de proporcionalidad, no se llevan a cabo por un desconocimiento total de las normas a que hacen referencia esta materia.

(31) FELIPE TENA RAMÍREZ. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México 1989. pág. 157.

En suma podemos afirmar que el municipio del Estado de Puebla tiene hoy grandes carencias; pero también grandes retos, todo esto lo podrá enfrentar y superar en la medida de que exista una verdadera política de fortalecimiento municipal que le garantice la capacitación y la asistencia técnica necesarias y el respeto y reconocimiento justo del gobierno estatal y federal.

Este fortalecimiento municipal deberá considerar - los siguientes puntos:

- Promover la autogestión del Municipio, reforzando la personalidad jurídica de las autoridades de este régimen de gobierno.

- Promover la autogestión del Municipio, haciéndolo responsable de la planeación, programación y ejecución - de las acciones que inciden en su circunscripción territorial.

- Ampliar la capacidad de los ayuntamientos para la realización de las tareas que le son inherentes o aquellas que le son transferidas, mediante la modernización de sus estructuras administrativas vía capacitación técnica de recursos humanos.

- Fortalecer el sistema federal a través de la incorporación del Municipio a la planeación y ejecución de los programas de desarrollo nacional.

- Fortalecer al régimen municipal a través de la utilización de los mecanismos de coordinación intergubernamental que han sido creados.

- Apoyar el proceso de desarrollo municipal, procurando que la descentralización cultural alcance a este nivel de gobierno.

- Apoyar el desarrollo municipal promoviendo una mayor participación de la ciudadanía en la resolución de los problemas locales.

- Evitar la centralización del poder, fortaleciendo la autonomía política y económica del Municipio.

- Fortalecer al régimen municipal definiendo, en forma expresa, las responsabilidades, facultades y ámbitos de competencia que le son propios.

- Transferir hacia los Municipios, los recursos financieros, fiscales y humanos que le permitan ejecutar los programas de su competencia.

Obvio es decirlo, que el Gobierno local del Estado de Puebla deberá tener la voluntad política para enfrentar esta tarea, principalmente en los Municipios rurales que son mayoría, a efecto de lograr y auspiciar un desarrollo viable y corresponsable de las entidades municipales, con identificación en el que hacer nacional.

101

## CONCLUSIONES

- 1.- El Municipio, por ser una instancia de superlativa importancia, debe de adquirir por su propia naturaleza, su cobertura política y administrativa que - le son inherentes, ya que desde sus inicios en Roma, ha tenido una gran trascendencia para el desarrollo de las comunidades.
- 2.- El Municipio ha tomado carta de naturalización en México, por que se ha identificado con la idiosincracia del pueblo y es así como ha evolucionado - hasta hoy en día, en nuestro quehacer político-administrativo.
- 3.- Para que el Municipio fuera considerado conceptualmente desde el punto de vista jurídico, tuvo la necesidad de arraigarse en las necesidades de la población para considerarlo dentro del texto constitucional y que para acceder a ello, fue necesario que se tomara como bandera revolucionaria en los cambios de las estructuras políticas de nuestro -- gran país.

- 4.- En la actualidad, el Municipio aún no ha alcanzado los estamentos superiores de su desarrollo, a pesar del esfuerzo del Gobierno nacional, ya que existe - una serie de rezagos históricos que imposibilitan - su eficacia plena en su administración.
  
- 5.- El Estado Libre y Soberano de Puebla, a pesar del - esfuerzo político para evolucionar la presencia municipal, ha carecido de una voluntad plena para su concurrencia, ya que los municipios rurales siguen con un tremendo atraso histórico que lo han estado marginando política y económicamente del avance integral del país en general, ya que parece que para estos municipios no ha existido cambios desde la - época porfiriana.
  
- 6.- Los Municipios del Estado de Puebla, actualmente si guen padeciendo una serie de rezagos en los aspectos de finanzas, así como de las insuficiencias jurídico-administrativas y democráticas, ya que el ma nejo de los mismos, dejan mucho por hacer, aunque - exista el ánimo y voluntad popular para establecer - los cambios estructurales y administrativos que se requieren, bajo el principio y necesidades de su de sarrollo integral.



PROPUESTAS:

PRIMERA:- Con base a lo anterior, se propone en primer lugar, legislar un Código Federal Municipal, en el que se considere lo siguiente:

- Sobre la organización política y jurídica para el desarrollo del Municipio Libre.
- Sobre reglas generales de urbanismo y colaboración para obras y servicios locales.
- Sobre el patrimonio municipal desde su perspectiva hacendaria, económica y del crédito municipal.

SEGUNDA:- Que en tanto se integre la iniciativa legislativa del Código Municipal, que se reglamente en las leyes orgánicas y respectivas, algunas competencias municipales que no han sido actualmente en las leyes vigentes del Estado de Puebla.

TERCERA:- Que se integre una Comisión intergubernamental dependiente de la Legislatura local, a efecto de auspiciar la actualización de los municipios muy rezagos tanto en el aspecto administrativo como de su desarrollo político, principalmente los Municipios Rurales.

CUARTA:-

Que la Legislatura local del Estado Libre y Soberano de Puebla, considere el principio de proporcionalidad, respecto a la distribución de las participaciones federales, con base a la realidad y seguridad social de los municipios más desprotegidos en sus finanzas, para un mejor desarrollo de sus funciones en su cobertura social y administrativas.

BIBLIOGRAFIA

ANDRÉS GERRA ROJAS.  
Derecho Administrativo.  
Edit. Porrúa, S.A. 1989.

EUGENIO TENA RUIZ.  
El Municipio, Reforma Administrativa y  
Desarrollo Regional.  
El Economista Mexicano.  
Colegio Nacional de Economistas Vol. XI  
1977.

FELICIANO CALZADA PADRON.  
Municipio Libre. Fortalecimiento del  
Federalismo.  
ENEP. Acatlán. U.N.A.M. 1983.

FELIPE TENA RAMÍREZ.  
Derecho Constitucional.  
Edit. Porrúa, S.A. 1989.

GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS.  
La Administración Estatal y Municipal.  
INRA-CONACYT. 1985.

HUGO BRIGIT.  
Las Calles de Puebla.  
Edit. Popular. 1976.

IRACLIO BURGOS CHIHUELA.  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Edit. Porrúa, S.A. 1982.

JOSE BARRAGAN.  
Introducción al Federalismo Mexicano.  
Edit. U.N.A.M. 1978

- JOSE GARCIA SANCHEZ.  
El Municipio. Sus relaciones con la  
Federación.  
Edit. Porrúa. S. A. 1986.
- JUAN UGARTE CORTES.  
La Reforma Municipal.  
Edit. Porrúa, S. A. 1985.
- MIGUEL ACCOSTA ROMERO.  
Teoría General del Derecho Administrativo.  
Edit. Porrúa, S.A. 1988.
- MOISES OCHOA CAMPOS.  
La Reforma Municipal.  
Edit. Porrúa, S.A. 1979.
- RAFAEL LORET DE NOLA.  
Problemática del Municipio sin Recursos.  
Textos Universitarios, S.A.  
1976.
- RAUL MARTINEZ ALMAZAN.  
Las relaciones fiscales y Financieras  
Intergubernamentales en México.  
Instituto Nacional de Desarrollo Municipal.  
1976.
- REYNALDO ROBLES MARTINEZ.  
El Municipio.  
Edit. Porrúa, S. A. 1987.
- TERESITA REMDON HUERTA.  
Derecho Municipal.  
Edit. Porrúa, S.A. 1985.
- ENCICLOPEDIA HISTORIA DE LOS MUNICIPIOS DE MEXICO.  
Los Municipios de Puebla.  
Edit. Gobierno, de Puebla. 1988.

EMILIO RABASA O. Y GLORIA CABALLERO.  
Mexicano esta es tú Constitución.  
LII Legislatura 1984.

Gaceta Mexicana de Administración Pública  
Estatad y Municipal.  
Edit. INAF Tomo IV. 1981.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla.



PSOI

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO  
SOLICITUD DE AUTORIZACION DE INICIACION DEL SERVICIO SOCIAL.

CLAVE. 301809

DIRECCION GENERAL DE INCORPORACION Y REVALIDACION DE  
ESTUDIOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

Original y copia amarilla: DGIRE.  
Copia azul: U.V.M.  
Copia azul: Alumno.

FECHA 30 de enero de 1984.  
NO. DE CUENTA 376-825

CASTELAN	ENILLA	JAINÉ ESTEBAN
APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRE (S)
SEMESTRE <u>100</u>	CREDITOS PAGADOS <u>348</u>	PROMEDIO <u>7.7</u>
DE LA CARRERA <u>LICENCIADO EN DERECHO</u>		DE UN TOTAL DE: <u>372</u> CREDITOS

SOLICITA LLEVAR A CABO EL SERVICIO SOCIAL EN:

NOMBRE DE LA INSTITUCION: II. CAMARA DE SENADORES  
TIPO DE INSTITUCION: PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
DESCRIPCION DE LA ACTIVIDAD: AUXILIAR DEL C. SENADOR ALFONSO ZEGBE SAREN, EN LAS DIVERSAS COMISIONES LEGISLATIVAS.

INICIO 10 DE febrero DE 19 84 TERMINO: 31 DE Julio DE 19 1984  
HORARIO:  
LUNES 16 a 20 MARTES 16 a 20 MIERCOLES 16 a 20 JUEVES 16 a 20 VIERNES 16 a 20  
TOTAL DE HORAS SEMANALES: 20 TOTAL DE HORAS AL MES: 80

LIC. JORGE ESTUDILLO AMADOR

EL DIRECTOR DE LA CARRERA

SERVICIOS ESCOLARES  
LIC. JORGE MORENO COLLADO  
OFICIAL MAYOR

INSTITUCION DONDE SE PRESTE EL  
SERVICIO SOCIAL (CELLO, FIRMA)

AUTORIZACION D.G.I.R.E.

FECHA DE RECIBIDO

FIRMA



México, D.F., a 30 de enero de 1984.

LIC. MA. HEIDI PEREÑA GILI  
DIRECTORA GENERAL DE INCORPORACION  
Y REVALIDACION DE ESTUDIOS DE LA  
U.N.A.M.

Por medio de la presente se hace constar que el C. JAIME ESTEBAN CASTELAN BONILLA, con número de incorporación de la UNAM 376-825, quien cursa el 10º semestre de la carrera de Licenciado en Derecho, en la Universidad del Valle de México, iniciará la prestación del Servicio Social el 1º de febrero de 1984, desarrollando actividades como Auxiliar del Suscrito en las diversas Comisiones Legislativas, con horario de 4 horas diarias de lunes a viernes, laborando un total de 80 horas mensuales, durante 6 meses sin goce de sueldo.

Atentamente.



Lic. Alfonso Zegbe Sanén  
Senador de la República.

  
SECRETARIA GERAL  
DIRECCION GENERAL DE  
INCORPORACION Y REVALIDACION  
DE ESTUDIOS



SENADO DE LA REPUBLICA  
OFICIALIA MAYOR

CONSTANCIA

LIC. MA. HEIDI PERENA GILI  
DIRECTORA GENERAL DE INCORPORACION  
Y REVALIDACION DE ESTUDIOS DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
P R E S E N T E .

Me permito hacer constar que el C. JAIME E. CASTELAN BONILLA, del décimo semestre de la Carrera de Licenciado en Derecho, con número de cuenta 376-825, realizó su Servicio Social en esta Dependencia, con horario de 16 a 20 horas de lunes a viernes, cubriendo un total de 80 horas mensuales, del 1º de febrero al 31 de julio de 1984, sin percibir salario.

A petición del interesado y para los fines que a él convengan, se extiende la presente a los dos días -- del mes de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro.

Atentamente,  
El Oficial Mayor.

*[Firma manuscrita]*

Lic. Jorge Moreno Colado



SECRETARIA DE SERVICIOS  
ACADEMICOS  
DIRECCION GENERAL DE  
INCORPORACION Y  
REVALIDACION DE ESTUDIOS

30 JUL 1984







# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

## SOLICITUD DE AUTORIZACION PARA LA APROBACION E IMPRESION DE TESIS ( INDIVIDUAL )

**PLANTEL SAN RAFAEL #3018\***

DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION Y  
REVALIDACION DE ESTUDIOS DE LA U.N.A.M.  
F R E S E N T E.

CASTELAN BONILLA JAIHE ESTEBAN  
APELLIDO PATERNO MATERNO NOMBRE (S)

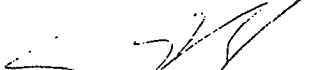
Número de Cuenta \_\_\_\_\_

Alumno de la carrera de LICENCIADO EN DERECHO

Solicita la autorización de Impresión de tesis titulada LA PROBLEMÁTICA DE LOS  
MUNICIPIOS RURALES DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VEREZA.

col. Area \_\_\_\_\_

México, D.F., a 4 de AGOSTO de 19 92

  
FIRMA DEL SOLICITANTE

Ocupo el voto aprobatorio y  
conformidad para asistir como  
síndico al Examen Profesional.

Vo. Bo.

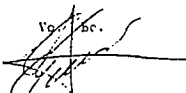


LIC. ABELARDO ARGÜELLO ORTEGA

LIC. JORGE ESTUDILLO AMADOR

\_\_\_\_\_  
AUTORIZADO DE TESIS

\_\_\_\_\_  
REVISOR DE TESIS

Vo. Bo.  


LIC. EMILIO ESQUINCA VELASCO  
DIRECTOR DE LA CARRERA



SECRETARÍA DE SERVICIOS

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE EXAMENES  
Hace constar la aprobación de la tesis objeto de esta solicitud, REVALIDACION DE ESTUDIOS  
y autoriza su impresión.  
CE, Universidad, D.F., a 20 de Agosto de 1992  
" POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU "



LIC. NORMA HERNANDEZ GONZALEZ  
\_\_\_\_\_  
NOMBRE Y APELLIDO HERNANDEZ GONZALEZ

México, D.F., a 10 de febrero de 1992

SR. LIC. JORGE ESTUDILLO AMADOR  
COORDINADOR DE LA CARRERA DE DERECHO  
DEL PLANTEL SAN RAFAEL DE LA  
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO  
P R E S E N T E .


ASUNTO: SE EMITE VOTO APROBATORIO

Con el presente, me permito hacer de su conocimiento que he revisado exhaustivamente el trabajo intitulado: "PROBLEMATICA DE LOS MUNICIPIOS -- RURALES DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA", que para obtener el Título de Licenciado en Derecho presentó el alumno JAIME ESTEBAN CASTELAN BÓNILLA, con número de cuenta 746359.

Habiendo cumplido el referido alumno con todos y cada uno de los requisitos reglamentarios para tal efecto establecidos, no tengo inconveniente en emitir mi VOTO APROBATORIO, a fin de que continúe los trámites conducentes a su recepción profesional.

Sin otro particular, reitero a usted mi consideración distinguida.

A T E N T A M E N T E

  
LIC. ABELARDO ARGUELLO-ORTEGA