

563
26j



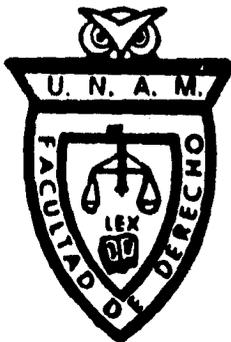
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**PROBLEMATICA POLITICO-SOCIAL DEL
MUNICIPIO DE TEZIUTLAN, PUEBLA.**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROSA MARIA MEJIA ROSALES



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

ENERO, 1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

· FACULTAD DE DERECHO
· SEMINARIO DE DERECHO
· CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y -
revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional inti -
tulada "PROBLEMATICA POLITICO - SOCIAL DEL MUNICIPIO DE TEZIUTLAN,
PUEBLA", la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva
y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los -
requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del --
vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi -
atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 29 de 1994



LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ.
Profesor Adscrito al Seminario
de Derecho Constitucional y de Amparo.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/ 336/94.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera ROSA MARIA MEJIA ROSALES inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "PROBLEMÁTICA POLÍTICO - SOCIAL DEL MUNICIPIO DE TEZIUTLAN, PUEBLA", bajo la dirección del Lic. S. — Andrés Banda Ortiz para obtener el grado de Licenciada en Derecho.

El Licenciado Banda Ortiz en oficio de esta fecha me manifiesta — haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los — artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes — Profesionales, suplico a usted se sirva ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional — de la citada compañera.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 29 de 1994
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FALLA DE ORIGEN

**A mis padres Carlos y Rosa por
todo lo que me han dado y
significan en mi vida.**

**A mis hermanos Carlos, Francisco,
Luis, Guillermo y Ernesto agrade-
ciéndoles siempre su cariño y
ayuda.**

**A mi hija Gloria Adriana, quien a
pesar de su tierna edad ha sabido
apoyarme e impulsarme a seguir
siempre adelante.**

**Al Dr. Rafael Campos López y
Profra. Gloria Rodríguez Ace-
ves, con mi eterno agradeci-
miento.**

**Al Dr. Francisco Venegas Trejo,
Director del Seminario de Dere
cho Constitucional y Amparo,
por sus invaluable enseñanzas
jurídicas.**

**Al Lic. S. Andrés Banda Ortíz
por su diligente dirección en
esta tesis.**

**A mis maestros, compañeros
universitarios y de trabajo
en quienes siempre encontré
disposición y entusiasmo.**

**A Pique por sus consejos
y paciencia.**

**A todas las personas que
hicieron posible llegar
a este momento.**

I N D I C E

Pág.

1.	Presentación	7
2.	Introducción	8
3.	CAPITULO I	

EL MUNICIPIO Y SU IMPORTANCIA POLITICA

I.1	La vida social del hombre	10
I.2	La ciudad de Grecia	13
I.3	La ciudad de Roma.....	16
I.4	Surgimiento del municipio.....	22
I.5	Concepto y justificación.....	35

4.	CAPITULO II	
----	-------------	--

HISTORIA JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TEZIUTLAN, PUEBLA.

II.1	Aportación jurídica del ayuntamiento municipal de España a México.....	43
II.2	Regulación jurídica del municipio en la Constitución de Cádiz de 1812.....	45
II.3	Regulación jurídica del municipio en la Constitución de 1814.....	46
II.4	Regulación jurídica del municipio en la Constitución de 1824.....	48
II.5	Regulación jurídica del municipio en la Constitución de 1836.....	48
II.6	Aportación jurídica del municipio en la Constitución de 1843.....	50
II.7	Aportación jurídica del municipio en la Constitución de 1857.....	51
II.8	Aportación jurídica del municipio en la Constitución de 1917.....	52

5.

CAPITULO III

HISTORIA Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO
DE TEZIUTLAN, PUEBLA.

III.1	Fundación de Teziutlán, Puebla.....	68
III.2	Breve historia de Teziutlán, Puebla.....	69

6.

CAPITULO IV

ESTRUCTURA JURIDICA Y PERSPECTIVAS DEL
MUNICIPIO DE TEZIUTLAN, PUEBLA.

IV.1	Trascendencia de la Reforma Constitucional en materia municipal. (Art. 115 Constitucional)..	77
IV.2	Leyes, Reglamentos y Bando Municipal de Policía del Estado de Puebla.....	87
IV.2.1	El Municipio en la Constitución Política del Estado de Puebla.....	92
IV.2.2	Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla..	103
IV.2.3	Bando de Policía y Buen Gobierno de Teziutlán, Puebla.....	110
IV.3	El Gobierno Colegiado de los Municipios.....	122
IV.4	El Ayuntamiento como Autoridad Municipal.....	126
IV.4.1	El Presidente Municipal.....	130
IV.4.2	El Síndico Municipal.....	135
IV.4.3	Los Regidores.....	136
IV.5	Qué es una Sesión del Ayuntamiento.....	137
IV.6	Modernización y tecnología: Plan Nacional de Desarrollo en el Municipio.....	139
IV.6.1	Modernización y tecnología en el Estado de Puebla.....	155
IV.6.2	Modernización y tecnología en el Municipio de Teziutlán, Puebla: Desarrollo actual de sus fuerzas productivas y de servicios.....	176

IV.7	Administración municipal de los partidos políticos que han arribado al gobierno municipal..	209
7.	Conclusiones	216
8.	Sugerencias.....	223
9.	Bibliografía.....	232

PRESENTACION.

La presente monografía constituye el trabajo de investigación para obtener el título de licenciada en derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es un esfuerzo, que no obstante su sencillez, no hubiese sido posible sin las enseñanzas y orientaciones de mi querida Facultad de Derecho, de sus maestros, de mis compañeros de clase, de trabajo y de mi familia; a todos ellos corresponde el mérito de los aciertos; los errores y omisiones, faltas y desmesuras son mías.

La fuerza e inspiración de mis afanes procede del ejemplo de muchas personas con las que comparto anhelos de justicia, superación educativa, cultural y bienestar para todos los mexicanos.

Mi tierra natal Teziutlán, Puebla, a quien dedico este trabajo, merece especial mención, no sólo porque me dio cobijo físico y espiritual ayer y hoy, sino porque sus hombres y mujeres, del pasado y del presente, luchan por conservar y mejorar los valores y tradiciones culturales de México, sin perder nunca la esperanza y la confianza en el futuro.

INTRODUCCION.

El Municipio en México es una institución social dinámica. Sintetiza dialécticamente, quizá más que ninguna otra, la experiencia comunitaria autóctona con los orígenes románicos y españoles. Ha sobrevivido a los embates, a las crisis históricas que han amenazado su existencia, no sólo para permanecer sino para seguir cada vez más superado y enhiesto.

Durante la dictadura porfirista, asentada en un sistema semifeudal, semicolonialista, el municipio sufrió la peor agresión hasta hoy, dado que, al decir de Vicente Lombardo Toledano, "las haciendas se tragaron a los pueblos", y los municipios quedaron sujetos a los dueños de las haciendas y a los "jefes políticos" designados por el General Díaz o por los gobernadores del Estado.

Es por ello que los diputados Constituyentes de Querétaro en 1917, los más avanzados y progresistas, tuvieron como una de sus mayores preocupaciones, restituir y ampliar las facultades, la autonomía económica y la vida democrática del municipio.

La lucha por el Municipio Libre aún no concluye, todavía habrá de recorrerse un largo camino, sin embargo, los avances y logros constituyen una base sólida, insustituible, para alcanzar la meta.

El Presente trabajo aspira a ser un aporte a la mejoría del municipio de Teziutlán, Puebla, por cuanto se refiere a su necesaria reforma administrativa y jurídica interna, dentro del ámbito de competencia que la legislación mexicana vigente establece. Sería pretencioso otorgarle a este documento mayores alcances.

Inicie la tesis con un estudio breve y somero sobre los orígenes sociológicos e históricos y el nombre o la denomina-

ción del municipio a efecto de precisar el concepto en lo particular y expresar el marco teórico del trabajo realizado.

Hecemos el esfuerzo por puntualizar el origen y desarrollo jurídico-constitucional, así como del desarrollo actual de las fuerzas productivas y de servicios del municipio de Teziutlán, Puebla, y se culmina con las conclusiones y sugerencias concretas para que éste pudiera lograr mejor eficacia administrativa, que aproveche al máximo posible lo mejor y más avanzado del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la legislación y de las instituciones aplicables del Estado de Puebla.

Compartimos la convicción de que la mayor deficiencia o limitación de nuestro sistema social, en relación con el municipio, no es tanto el marco jurídico -que puede y debe superarse-, sino la aplicación adecuada y práctica de la legislación municipal vigente.

Es en el municipio donde encontramos la mayor brecha o distancia entre lo que dice el derecho, la institución jurídica noble y respetada, y la práctica cotidiana.

Alcanzar una vida municipal plena, democrática, participativa y creadora es no sólo tarea de los juristas, sino de todos los mexicanos; como la libertad no "ceerá del cielo" hebrá que conquistarla.

CAPITULO I

EL MUNICIPIO Y SU IMPORTANCIA POLITICA

I.1

LA VIDA SOCIAL DEL HOMBRE

El inicio de la vida social del hombre estuvo conformado por agrupaciones patriarcales, mostrando a la humanidad que fueron divididas en núcleos que tienen como cimientos el nexo del poder genitivo y de la descendencia, en donde el predominio del hombre se señala como predominio natural de las primeras sociedades agrupando, al calor del afecto y de la protección humana, a todos los descendientes de un mismo tronco. Estos grupos de población especies de tribus formadas por gente del mismo origen, habrán de seguir para gobernarse con el principio de la primogenitura, igual que como se heredaban los mayorazgos y los títulos nobiliarios o la elección de los más ancianos por convención entre ellos mismos. De esta manera se creó fue construida la primera forma de organización social, representando una de las bases para que surgiera una forma primitiva de gobierno un régimen municipal, con la necesidad de establecer ciertas reglas para conformar una autoridad que fuese respetada, quedando así constituido, el primer núcleo jurídico-político de la humanidad.

Esta primera organización social quedó establecida en tres momentos históricos:

- a) El de la familia
- b) El de la tribu y
- c) El del gen.

En el inicio de la vida del hombre solo existía la sociedad paterno-filial, aunque no hay que olvidar que los mismos individuos de una familia extensa necesitan en muchos casos cumplir fines y prestarse medios que no podrían cumplirlos en el seno del hogar; al morir los ancianos, las familias se convertían en tribus y las tribus en gens, necesitando ya un conjunto de medios y aún fines que dieron lugar a la constitución probablemente de una especie de pequeño Estado en forma rudimentaria.

Algunos autores comentan que existieron leyes en las cuales se ordenaban que los destinos públicos, se confirieran a los mayores de edad y dignidad. Esta época se caracterizó por la separación de cada núcleo de la población, con escasas relaciones entre unos y otros, y cada tribu se procuraba dentro de las esferas de sus posiciones toda clase de medios,

sólo relacionándose con las demás en plan de conquista o de explotación.

La organización fundamental de aquellas primeras etapas sociales, se basan principalmente sobre el régimen guerrero. Todos los hombres útiles para la guerra, eran los que tenían derecho de voz en la Asamblea Comunal. A este período se le puede considerar como el derecho natural rudimentario del Municipio. La organización es sencilla, los fines son restringidos, los medios escasos y la conciencia de aplicación limitada. El guerrero que triunfa sale de su núcleo y se lanza a la fundación de ciudades. Como una cosa natural, la vida y la incipiente civilización salen del casco de la pequeña ciudad, el guerrero siente el impulso, el dominio de conquistar el campo: se forma la ciudad que es un conglomerado de tribus, las cuales han logrado una organización social y cumplen en sí mismas la totalidad de los fines sociales; da sus leyes, impone justicia y levanta mediante pactos guerreros o convenios pacíficos, acuerdos con las demás tribus o clanes que se encuentran cerca de su circunscripción, formándose un grupo de ciudades entre las cuales entran: a) Las confederadas, que tienen un trato de igual a igual; b) Las libres con propia organización pero con cierto protectorado que les presta la ciudad superior en cultura, en civilización o en armas; c) Las dependientes a manera de filiales, con amplias concesiones de subordinación y d) Las estipendiarias, conservando su régimen pero a

condición de pagar cierto tributo a la principal. Existían también otras colonias que eran una especie de sucursales o secuelas de la ciudad dominante.

Con esta constitución de ciudades dominantes, es lógico que surjan insurrecciones, favoreciendo aún más la extensión del dominio de la ciudad capital y en esta forma se va estructurando la base del Estado dentro de la ciudad, en medios materiales, en cultura y en armas. También quedan establecidos los cimientos para la creación de una nueva forma social de vida, la creación del municipio dentro del inicio de la vida social del hombre.

I.2

LA CIUDAD EN GRECIA

Uno de los factores principales que se tomaban en cuenta para fundar las ciudades de la antigua era, fue el de escoger un lugar propicio para repeler los ataques del exterior. Y desde luego Grecia no fue la excepción, con ese espíritu de defensa, se construyeron las primeras poblaciones griegas. Atenas nunca tuvo más de 200 000 habitantes y la décima parte eran libres, sin embargo el resto de la población tenía diferentes status, la ciudad estaba estratégicamente colocada a cierta distancia del mar para su defensa. En la parte más alta se construyó la Acrópolis; abajo, se ubicaron los

barrios humildes y en el norte, a la entrada de la ciudad, se localizaba el Agora o plaza pública. En este lugar se contemplaba la mayor animación de la ciudad de aquella época, por el continuo movimiento de su pueblo, que acaparaba la admiración de los visitantes. Fue en la parte dominante de la ciudad, donde se levantaron los magníficos templos, las columnas y las amplias plazas, cuya belleza y simetría aún nos dejan llenos de admiración. El lugar donde se daban cita los ciudadanos para practicar algún deporte, o a discutir sobre filosofía, arte o política; fue en este ambiente en donde se desarrollaron las vigiliias consagradas al estudio, al trabajo con ahinco en obras de ingenio que habrían de servir en gran parte como pilares de la cultura occidental.

En la parte inferior de la ciudad, el pueblo bajo se hacinaba en estrechas calles rodeadas de las peores condiciones higiénicas. Se puede afirmar que esta clase social no participaba de los servicios municipales organizados, ni siquiera en la forma más rudimentaria. Recordemos que tanto las ciudades griegas como la de las mayorías de los pueblos de la antigüedad, se les denominaban Estado, que elaboraban y ejecutaban sus propias leyes en forma soberana, y que los habitantes de estas "polis" estaban divididos en distintas clases sociales: los ciudadanos, los esclavos y los metecos o extranjeros.

Los ciudadanos constituían una casta privilegiada siendo los únicos que tenían ingerencia en los asuntos políticos de la ciudad. Generalmente la idea de ciudadanía entre los griegos traían consigo la idea de holganza u ocio, debiendo tal clase dedicar la mayor parte de su tiempo a los asuntos relacionados con el estado o políticos. Dentro de esta clase se encontraban los individuos más acaudalados que integraban una verdadera plutocracia, consecuentes con las ideas que tenían acerca del Estado, la ciudadanía y la perfección física y espiritual, lógicamente los ciudadanos tenían que aceptar, aún los más insignes filósofos, a la clase social que se integraba por esclavos, a la que consideraban como necesaria en toda organización social, pues toda comunidad requiere de trabajos "vitales" los que debían ser realizados por la casta servil.

El ciudadano lo era por nacimiento y se le educaba con esmero para que lograra ser un elemento perfecto para su clase. A los 20 años podía asistir a las asambleas sin tener voz ni voto; a los 30 años no podía hablar en la plataforma sino hasta que lo hubieran hecho sus mayores y después de esa edad valía según sus habilidades y su terminación propia para alcanzar un grado eminente entre los de su clase; para los griegos, la ciudadanía era un altísimo honor por lo que se conservaba con gran celo. Todos los que tenían la categoría de ciudadanos, eran ciudadanos e iguales ante la ley, radicando sus diferencias únicamente en sus costumbres

sociales y en su refinamiento. Los extranjeros generalmente comerciantes, se dedicaban a sus negocios, pero no tenían voz ni voto en los asuntos políticos y pagaban un impuesto personal por el privilegio de vivir en la ciudad.

Esparta era una ciudad que rivalizaba con Atenas y de acuerdo con su importancia, recordemos que tuvo una organización más bien militar que civil, por lo que no tiene caso profundizar más en ella, en virtud de que no se relaciona con nuestra investigación.

Respecto al resto de la población griega - el pueblo bajo - se encontraba en el más grande abandono, viviendo casi entre los desperdicios que eran arrojados a las canales, por la servidumbre de los poderosos, lo que traía consigo grandes desgracias públicas a la población.

I.3

LA CIUDAD DE ROMA

Roma fue la potentosa civilización en la edad antigua, gracias a su conciencia extraordinariamente jurídica y a su espíritu de asimilación artística y filosófica, es el ejemplo genuino de la organización municipal; la cultura romana se levantó sobre la realización práctica de los principios jurídicos superiores, salió al mando, los contrastó y impuso,

en la gran mayoría por la superioridad de su civilización y de su régimen jurídico.

Durante mucho tiempo las ciudades conquistadas por los romanos conservaron su constitución democrática, modificaron un poco su organización a la manera de Roma, quien les impuso poco a poco a sus empleados y delegados, limitándoles sus facultades autónomas y designando Magistrados con poderes diversos, formando así la base mas firme de la red de servicios del Estado, y desde esta época se observa que a medida que el Estado se robustece, el Municipio va perdiendo su autonomía, pues se tienen que hacer dentro del municipio la supresión de ciertas funciones que pasan a los delegados del Estado, comenzando por la justicia criminal, por la civil, imponiéndose la organización de jerarquías, después se cobran tributos y finalmente se imponen como leyes generales, las que como concesión especialísima o como pacto de amistad se dan a uno u otro municipio, hasta aglutinar en un mismo sistema a todos los poblados de la misma provincia, formándose las provincias romanas y las naturales divisiones del Imperio Romano.

La fundación de Roma fue en el año de 753 A.C., en éste período el derecho se encontraba en los primeros albores de su aparición, como sucede con todos los pueblos primitivos integrándose por prácticas indiferencias de costumbres antiguas de los pueblos itálicos y de ritos de tipo

religioso; la casta de los patricios gozó en este lapso de privilegios en todos los órdenes.

La ley de las XII Tablas presentó un progreso notorio, éste tuvo su mayor relieve en el campo del derecho privado ya que al público, según un fragmento de las Instituciones de Gayo, sólo se dedicó la IX Tabla. Es ya avanzada la etapa republicana cuando se les merman atribuciones a los Cónsules depositándose éstas en otros funcionarios que revistieron importancia en el ambiente citadino, como fueron los encargos de las operaciones censales, los que presidían las asambleas populares los que cuidaban de la regularidad de las elecciones e impartían la justicia y en general dirigían la administración de la ciudad; al paso del tiempo se les fueron reduciendo sus funciones.

Durante la época imperial se implantó la centralización perdiendo en consecuencia los municipios su autonomía administrativa y judicial; desaparecieron las asambleas de los vecinos y se afirma que se produjo un desprestigio tal en las funciones municipales, que hubo necesidad de tomar medidas coercitivas para obligar a los vecinos a aceptar dichos cargos.

En casi todas las ciudades romanas se encomienda el gobierno al Senado o Comisión, formado por los individuos que se eligen por los elementos pudientes de la localidad, a estos comisionados se les denominaba curiales, se elegían dos varones que los presidieran, a los que llamaban duunviros,

sin que pasara de 4 miembros. En algunas ocasiones se reunía la Asamblea que se integraba por todo el pueblo sin distinción de clasificación que hicieran los Censores y esa Asamblea llegó a tener las facultades de elegir a un magistrado para que representara a todos los hombres libres y esclavos, evitando con la intervención de su autoridad las extralimitaciones de los funcionarios de toda clase, a ese magistrado se le denominó DEFENSOR CIVITATIS.

Según las poblaciones, el poder de Roma mandaba o no, delegados especiales y en el caso de enviarlos no eran elegidos los duunviros. El defensor civitatis tenía la misión judicial en los asuntos de pequeña cuantía y los demás asuntos de justicia y administración se confiaba a los curiales, sobre los cuales estaban los Gobernadores mandados por el poder central.

Esta fue una organización semejante a la que exigen los principios generales del Derecho para el buen gobierno municipal, Roma formó e impuso al mundo la civilización jurídica más eminente que se conoce, algunos autores consideran al derecho romano como la propia razón escrita.

Los germanos invaden al imperio romano imponiéndoles desde el principio a sus reyes y a sus leyes, éstas las dictan de carácter general y hacen sentir a los municipios, el peso de un poder superior al que habrían de someterse y el

resultado de ese sometimiento fue que los preceptos del derecho público y del derecho penal, de todos los procedimientos civiles o administrativos fueran emanados de un poder real y como jerarca indiscutible el rey, en consecuencia, a la administración municipal sólo le quedaban ciertos detalles de orden interior correspondientes al régimen elemental entre el vecindario y la prestación del cumplimiento de las sentencias judiciales. Sin embargo, con el afán de engrosar las filas del ejército, se robustece la intervención del pueblo en todos los actos de interés común para la Ciudad, estableciéndose el CENVENTUM VICINORUM, en el que se condensaba la soberanía de las Ciudades y al cual podrían llegar como en Consejo abierto todos los vecinos.

El municipio debió conservar su existencia aunque limitada y mezquina, dominada por la justicia de los señores feudales, sin embargo, poco a poco la organización municipal fundada por los romanos moría asfixiada, sobre todo la que era eminentemente de tipo jurídica. Antes de la llegada de los germanos, en cierto modo volvieron a florecer las municipalidades en virtud de la Ley Julia Municipalis, que concedió la ciudadanía a todos los habitantes del Imperio.

Fustel de Coulanges en su clásica obra La Ciudad Antigua decía, que entre dos ciudades vecinas había algo más insuperable que una montaña y era la serie de términos

sagrados, la diferencia de cultos, la barrera que cada ciudad elevaba entre el extranjero y sus dioses. Ella prohibía al extranjero que entrase en los templos de sus dioses exigía a sus divinidades que odiasen y combatesen al extranjero. Por ese motivo, los antiguos no pudieron establecer ni siquiera concebir, otra organización social que la ciudad.

Para terminar con los antecedentes romanos del municipio, diremos que una de las lecciones más grandes dejadas por ellos es que la fuerza de poder del Imperio Romano aumentó gracias al respeto de las libertades locales y el apoyo inmenso del sistema de autogobierno cívico. Mientras existían poderes municipales, es decir, asambleas de vecinos con atribuciones electorales y legislativas, la hegemonía romana floreció, pero el desarrollo de la centralización acabó con las estructuras autónomas de las comunas.

La estructura del municipio romano integrado por las comunas se constituyó de la siguiente manera:

- a) Un territorium,
- b) Un populus que se manifestaba en asamblea general
- c) Un poder organizado, Curia-cuerpo deliberante con sus magistrados, y
- d) Una legislación propia o igual a la de la ciudad de Roma, dependiendo del tipo de municipio. Entre sus

principales características se encuentran las siguientes:

- 1.-El culto especial a los dioses.
- 2.-La configuración de una personalidad propia.
- 3.-La organización derivada de la Lex Julia Municipalis y de la Lex Rubria, en ella se establece que cada municipio debía tener su Consejo, su Curia, sus Comicios y sus Magistrados.
- 4.-El establecimiento de una Institución municipal como solución al problema de equilibrio político.

I.4

SURGIMIENTO DEL MUNICIPIO

La mayoría de los autores que se ocupan del tema del municipio, atribuyen a Roma el origen del mismo, desde luego advertimos que el vocablo es de procedencia latina; MUNICIPIUM; aunque la Institución ha experimentado diversos cambios en su evolución, paralelamente a los cuales ha tenido diversas connotaciones gramaticales.

Hay quienes consideran que la constitución del municipio se remonta al origen de las sociedades ya que las familias al principio estuvieron dispersas en el mundo primitivo en donde se reunían obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre y, como consecuencia

completamente natural, experimentando la necesidad de tener una administración interior, de darse instrucciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica de esta forma como la asociación municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados, después esos municipios se unieron a otros y formaron naciones.

Esos tipos de asociación que se formaron son los primeros que se constituyen cuando los hombres se civilizan, la primera forma de estado es la CIVITAS; desde que se desarrolla la ciudad, choca con la ciudad vecina, la una domina a la otra o bien la absorbe o se entienden y el Estado forma la figura de federación de los municipios.

Toqueville dice que el Municipio es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza, que en donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio. "La sociedad municipal existe, ya que en todos los pueblos cualesquiera que sean sus costumbres y sus leyes, es el hombre quien hace reinos y crea las repúblicas, pero el municipio parece salir directamente de las manos de Dios".(1)

(1) Alexis de Toqueville. "La Democracia en América". 2a Ed. F.C.E.- México. 1973, pág. 78

Ignacio Burgoa Orihuela considera que ni teórica, ni jurídicamente puede concebirse la idea del llamado Municipio natural, dice que "el municipio entra a una entidad jurídica política que tiene como elementos de su estructura formal, una determinada comunidad humana, radica en cierto espacio territorial, estos elementos son ontológicos o naturales, por sí mismos, es decir sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyeron el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenece". (2)

Sin embargo existen otros autores que consideran que a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal, por lo que se requieren los dos elementos, el jurídico y el sociológico.

Ochoa Campos considera que el Municipio "es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política, funcional aglutinada en forma de asociación de vecinos, siendo por

(2) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 2a. Ed. Porrúa. México. 1976, pág. 827

excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociados de estos". (3)

Acosta Romero, señala sobre el origen del municipio que "es la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que han de satisfacer una comunidad de personas agrupadas normalmente en familia para merecer la categoría de municipalidad". (4)

En México la aparición de la institución municipal tiene lugar a la llegada de los conquistadores a los dominios del antiguo Imperio Azteca, durante la dominación española, el primer acto de Hernán Cortés al pisar tierras mexicanas fue crear el primer Ayuntamiento de México, el de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado el 22 de abril de 1519, motivo por el cual el rey de España le otorgó a Hernán Cortés los títulos de Capitán General y de Justicia Mayor de la Villa.

"La ciudad de México-Tenochtitlan, tras el sitio de 75

(3) Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal.". Ed. Porrúa. México. 1985, pág. 23

(4) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México. 1981, pág. 32

días cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521. Posteriormente Hernán Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano, en Coyoacán. Se conserva un acta de Cabildo de fecha 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el ayuntamiento de la Nueva Ciudad de México.

"...Una vez instalado el Ayuntamiento en la Nueva Capital, las autoridades municipales se preocuparon por formar el plano o el trazo de los solares facultad que al principio había usado Hernán Cortés" (5).

Desde entonces y hasta nuestro días el Municipio sigue representando la organización política fundamental y el centro de las aspiraciones libertarias y democráticas del pueblo. Es el municipio donde se manifiestan las primeras relaciones del mexicano con el derecho.

Lucas Alamán nos dice en sus Disertaciones sobre la Historia de México, que los documentos mas antiguos en relación con la organización municipal y la vida política de Nueva España, son las Ordenanzas de Cortés, primera legislación municipal vigente, de los años de 1524 y 1525, y que durante el año de 1573, en que Felipe II expidió las famosas Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, las cuales rigieron hasta 1776,

(5) Palacios Alcocer, Mariano. "El Municipio". En Revista de Derecho. UNAM. No.151,152 y 153,enero-junio de 1987 págs. 145 y 146.

fecha en que fueron abrogadas por las Ordenanzas de Intendentes. En términos generales se puede afirmar que no hubo cambios radicales en el Régimen municipal durante los 3 siglos de Virreinato, pues siempre estuvo inspirado en el Régimen Peninsular, en sus rasgos característicos sufriendo las mismas influencias de creciente centralización que éste.

Al finalizar el Siglo XVI existían ya más de 200 municipalidades en las colonias americanas de España, con diferentes categorías: ciudades, pueblos o villas. A la ciudad de México, el Emperador Carlos V por real cédula de 1545 le confirió el título de la Muy Noble y Muy Leal e Imperial. El mismo autor nos dice que "la administración civil de la ciudad de México se organizó desde el mismo año de 1522 con la creación del ayuntamiento; pero éste residió en Cuyoacan, probablemente hasta principios de 1524. El libro de Cabildo comienza con el que se celebró el 8 de mayo de ese mismo año en las casas del magnífico señor Hernán Cortés, gobernador e Capital general de esta Nueva España, dó se hace el dicho ayuntamiento"...": El escribano del Cabildo era Francisco Orduña y el Mayordomo Fernando López".(6)

En otra obra el propio Lucas Alamán, en relación con la

(6) Lucas Alamán. "Disertaciones sobre la Historia de la República Mexicana". Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. CIEN de México. 1a. Ed. México. 1991, pág. 142.

Historia de México comenta que " a medida que los españoles formaban poblaciones con cierto número de vecinos, establecían cuerpos municipales o ayuntamientos, cuya elección variaba, pues a veces la hacían los vecinos o los ayuntamientos mismos, y otros, los individuos que habían de componerlos eran nombrados por los gobernadores, los cuales hicieron también las Ordenanzas que se habían de guardar que fueron las Primeras Leyes de Indias" (7)

Si la ciudad cuya fundación se proyectaba, iba a ser metropolitana, debía organizarse en forma tal que tuviera un Juez con título y nombre de Adelantado Gobernador o Alcalde Mayor, Corregidor o Alcalde Ordinario, que tenga la administración de la república (cosa pública), tres oficiales de la Real Hacienda, 12 Regidores, 2 fieles ejecutores, 2 jurados con cada parroquia, 2 Escribanos Públicos, 1 Escribano de Consejo, 1 Procurador General, 1 Escribano de Mina y Registros, 1 Pregonero Mayor, 1 Corredor de Lonja y 2 Porteros, y, si fuera diocesana 8 Regidores, 1 Aguacil. 1 Escribano de Consejo y 1 Público, así como Mayordomo.

Los principales funcionarios de la Administración municipal en tiempos de la Colonia eran: Los Regidores, que

(7) Lucas Alamán. "Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente". Tomo I. Instituto Helénico y F.C.E. México. 1985, págs. 38 y 39

en las capitales, como México y Lima, llegaron a ser hasta 8, pero en las ciudades pequeñas o en las Villas solo alcanzaron a ser 4. De entre ellos eran elegidos los Alcaldes Ordinarios, generalmente 2, y el Alférez cuya misión consistía, entre otras, en llevar la bandera municipal en los días festivos. El Alcalde Mayor o Corregidor era el funcionario característico del poder central; el Procurador de Cabildo o Síndico debía ser un hombre de habilidad reconocida, de categoría social y de influencia política, que debía defender los derechos de la ciudad y velar por el interés general, pero no podía ser nombrado, salvo casos muy especiales, sin previo permiso del Virrey o de la Audiencia. Otro cargo de importancia era el Escribano, los había de varias clases: de Gobernación, de Cámara, de Cabildo, de Mina, de Número, Públicos, Reales y Eclesiásticos, lógicamente con funciones diversas que se infieren de la propia denominación.

En la Nueva España, a semejanza de lo que ocurrió en los municipios peninsulares, se estableció la práctica de vender los empleos municipales y tratándose de los de menor importancia, de darse en arrendamiento. Los Reyes Católicos prohibieron esta práctica y Juana La Loca los restringió a los empleos no judiciales, pero Felipe II ordenó que en todas las ciudades, las villas y lugares españoles, en todas las Indias y sus Islas adyacentes no se provean los Regidores por elección o por suerte, ni en otra forma y que en todas partes

donde se pudiere, se traigan en pregón y pública almoneda, por los oficiales de nuestra Real Hacienda, por término de 30 días, y se vendieran en cada lugar los que se ordenaron que hubieran rematándolos en su justo valor, conforme a las órdenes dadas al respecto, que los sujetos en quienes se remataren fueran capaces. Es menester aclarar que nunca se eliminó por completo el sistema de elección para el cargo de Regidores, encontrándose al lado de los Regidores perpetuos que funcionaban en virtud de compra o herencia.

En el caso de la compra de los empleos municipales había sus ventajas y desventajas, sobre la primeras se dice que el empleado podía sentirse independiente de las eventualidades políticas en el ejercicio de sus funciones y que debía cuidar de no incurrir en responsabilidades con relación al público, dado que del buen servicio que brindara a éste, dependía que conservara o no el bien patrimonial, pues cualquier queja era recibida con interés por el Gobierno, ya que en caso de responsabilidad volvía el oficio a la Corona y ella ganaba con un nuevo remate. Por ejemplo, a los Regidores les estaba prohibido cobrar salarios por servicios extraordinarios, y arrendar los servicios públicos. En cambio en caso de sujetarlos a prisión, debía proporcionárseles un lugar decente en atención a su categoría. Dentro de las desventajas, encontramos que los historiadores consideran que la vanalidad de estos oficios

podía ser contraria al bien público, por cuanto a que los empleos indispensables para el gobierno eran atribuidos a particulares que hacían de ellos su negocio, cobrando después al público por servicios de carácter general.

El cargo de Regidor no fue considerado incompatible con el desempeño de otros cargos dentro del Cabildo; se tiene un ejemplo claro de esto: el caso de Bernardino de Albornos que en 1562 era Alguacil Mayor, Procurador General y Regidor en el Ayuntamiento de México. Sin embargo, siempre tuvieron cierto cuidado de controlar la actuación de los funcionarios públicos de mayor jerarquía, como los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores, ya que antes de entrar en ejercicio de sus funciones, tenían la obligación de presentar ante el Consejo de Indias, o ante la Audiencia de su Distrito, un inventario de sus bienes y dar fianza de pagar lo que resultare a su cargo en las residencias a que debían someterse al fin de su empleo, que generalmente era de 3 años.

Se menciona también que existió una Institución denominada "La Visita" que estaba ligada con la "Residencia", y ambas conformaban un juicio al que se sometía a los funcionarios, sin previo aviso y sin conocer los cargos que se les hacían debiendo defenderse de ellos como mejor pudiera; tenían como base el que la conciencia culpable del visitado lo delataría. "La Residencia", era el juicio a que

todo funcionario debía sujetarse al terminar su gestión, y que aunque se fueren a residir a otros lugares, tenían la obligación de vivir cerca de la región donde habían ejercido el cargo, y responder de los cargos que cualquier particular formulara en su contra.

Una vez consolidado el municipio, sus funciones eran de tipo legislativo, judicial y administrativo; pero con el tiempo fueron reduciéndose paulatinamente a consecuencia de la centralización que venían operando en España. Dentro de las funciones administrativas que tuvieron los municipios en la Nueva España encontramos por ejemplo: el cuidado de las obras públicas que se decretaban, como las Casas de Cabildo, Alhóndigas, puentes, caminos y otras, bajo la superintendencia de los Regidores; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, vigilancia de las pesas y medidas, la policía y el orden de los mercados y abastos; el cuidado del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes, aún en tierras de señorío después de las cosechas; del corte y la plantación de árboles; sacar a remate cada año. En relación a los puentes y caminos, éstos debían hacerse a costa de los que recibieran el beneficio. En los lugares donde residía la Real Audiencia era el Presidente de la misma, quien directamente ordenaba las obras públicas.

A los Ayuntamientos correspondía como funciones legislativas la de darse sus propias Ordenanzas, las cuales

debían ajustarse a las expedidas por el Rey, ser enviadas al Virrey para su aprobación en el término de dos años, pero en ese lapso entraban en vigor. A su vez el Virrey procedía a remitirlas a la Audiencia para su examen, debiendo ser confirmadas con posterioridad por el Consejo de Indias.

En relación a las facultades jurisdiccionales del municipio de la Nueva España, se puede comentar que los Alcaldes Ordinarios conocían:

- a) En primera instancia los negocios españoles.
- b) Las cuestiones entre indios y españoles, y
- c) De los asuntos correspondientes al Tribunal de la Hermandad, en ausencia o por falta del Alcalde de la misma, además de prestar auxilio real para la ejecución de las disposiciones de los jueces eclesiásticos en los lugares en que no radicaba la Audiencia.

En contra de la regla general en materia de jurisdicción que el Juez no puede serlo de su igual, uno de los Alcaldes Ordinarios, podía faltando el Gobernador, conocer los juicios civiles y criminales comenzados en contra de otro Alcalde, y cuando éste, en cualquier otro asunto de su jurisdicción hubiere prevenido, no podían inmiscuirse ni los Alcaldes Mayores, ni aún las Audiencias, sino en los casos especiales en distinto grado.

Las Audiencias resolvían las cuestiones de jurisdicción entre los Alcaldes. Las apelaciones de las sentencias dictadas por los Alcaldes Ordinarios caían dentro de la competencia de los Alcaldes Mayores, y a falta de éstos, de la Audiencia. Los Ayuntamientos de la Nueva España funcionaron bajo el régimen de Cabildo Cerrado, es decir, sin audiencias públicas de sus sesiones y en las cuales sólo participaban los miembros representativos de la comunidad y en algunos casos los oficiales reales. Como únicas excepciones figuran la Villa Rica de la Vera Cruz en su fundación y San Sebastián de León, pero sólo un corto tiempo.

En cuanto a las Instituciones del Pósito y las Alhóndigas, que también representaron un beneficio y relevante papel en las poblaciones de la Colonia, se puede considerar que fue satisfactoria en cuanto a sus resultados, ya que éstas fueron reguladas por: las Ordenanzas de Cortés, las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de Indias, las Ordenanzas de Intendentes y las Leyes de Recopilación de Indias; legislación que estuvo vigente hasta la proclamación de la Independencia. Algunos autores consideran que las ideas de la Independencia se asociaron con las de libertad y que fueron municipales, ya que Hidalgo veía en el municipio una de las bases naturales del gobierno y al mismo tiempo aparecía esta tendencia en la política insurgente, la Constitución de 1812 y las elecciones que conforme a ellas se verificaron en la Nueva España, elevada

momentáneamente del rango de la Colonia al de Provincia, determinaron en los Ayuntamientos desusados y efímeros movimientos de vida política.

Dejamos hasta aquí los comentarios relativos al surgimiento del municipio en la Nueva España.

I.5

CONCEPTO Y JUSTIFICACION

La palabra MUNICIPIUM de donde proviene MUNICIPIO según las fuentes latinas presenta una triple significación; equivale en primer lugar, a población fortificada; en segundo lugar, al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población; y por último, equivale a los habitantes de la misma población. La primera equivalencia de la palabra Municipium, se justifica por la presencia del verbo MUNIO, como parte del término municipium. El verbo MUNIO significa fortificar, amurallar, de donde el sustantivo del municipio significa lugar amurallado o lugar fortificado. Hay quienes vinculan el término municipium con el término communis, que significa "común" y que forma parte de una familia de voces como comunidad, comunicación, comunicabilidad, las cuales hacen referencia a la naturaleza del ser humano, que es ser sociable, par-

ticipativo y comunicativo. Por esta razón se considera que en su origen la voz *communis* hace referencia al grupo de humanos que conviven dentro de un recinto amurallado o de un municipio. Así los municipios, serían las entidades mejor organizadas internamente y de mayor desarrollo político-social, gracias a lo cual pudieron seguir un proceso hacia las formas de urbanización y constitución de ciudades.

Los municipios están considerados como colectividad, que sin lugar a duda tiene una mayor aceptable organización política o autoridades establemente constituidas. El municipio, por lo tanto, es una población bien organizada en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanentes. Hasta ahora ha prevalecido el término municipio sobre los demás términos y la organización municipal sobre las otras formas de organización con que se encontraron los romanos en su expansión, el término y la organización municipal legada por Roma, son los que siguen prevaleciendo definitivamente hasta nuestros días.

El municipio traído por los españoles a México, es considerado una institución que se instaló en todo el reino, entre otras razones, porque la ley que lo regularía, sería una sola para todo el país y las Cortes de Cádiz de 1810-1813 implantaron dicho principio de unidad, en el discurso preliminar de la Constitución de 1812 se habla de que generali-

zando los ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía, bajo reglas fijas y uniformes en que se sirva de base principal la libre elección de los pueblos, se llevará a esta saludable institución -el municipio- toda la perfección que pueda desearse. El objetivo fundamental era el de fomentar por todos los medios posibles la prosperidad nacional.

Otra posible justificación de la creación de los municipios en México fue que tanto españoles como portugueses tuvieron como principal objetivo canalizar hacia la metrópoli los excedentes que se producían en el territorio conquistado, amortiguando así los conflictos derivados de la dominación colonial, la conquista exigió que los países se organizaran desde el centro a la periferia, desplegando representaciones de poder central sobre su territorio. Se buscaba con ello mantener firmes los lazos de la denominación colonial y asegurar una vinculación centralizada con la metrópoli. Desde entonces, ciudades como México, mantuvieron una predominancia notoria sobre el resto de los virreinos.

Podemos considerar que nunca existió un modelo de gobierno más centralista que el que imperó en la Colonia. El sistema exigía que la mayor parte del producto local y regional emigrara y que, al mismo tiempo, se limitaran aquellas actividades que podrían afectar los intereses de la Corona, incluyendo algunos cultivos. En el territorio mexicano, la insti-

tución municipal se construyó heredando formas organizativas que mezclaron la tradición hispana con la indígena, de acuerdo a las condiciones organizativas locales preexistentes y a las exigencias del sistema colonial. En la misma ciudad de México el Ayuntamiento español estaba rodeado de barrios indígenas que tenía gobierno propio como el de Tlatelolco.

El nacimiento y desarrollo de los municipios ha tenido especificidades culturales y políticas que le han dado significados distintos. En el altiplano central de México las antiguas zonas de tradición indígenas mantuvieron, a lo largo del tiempo, formas de organización comunitaria que arrancan más de tradiciones prehispánicas que de formas impuestas por el gobierno colonial. En la mayoría de esas regiones persistió el gobierno de los principales y ancianos, muy distinto al que emana de un gobierno electo como el imaginado por los revolucionarios franceses. No son tampoco iguales los cabildos abiertos enraizados en la tradición tlaxcalteca (que en esos tiempos era una república reconocida como autónoma por los mismos españoles), como los que emanan de las tradiciones otomíes o tarascas.

Los ayuntamientos de la época colonial tuvieron muy limitadas funciones y estuvieron subordinados al poder de la iglesia y del Virrey. Los ayuntamientos que no eran de elección sino designados por los principales, se encargaban de la cons

trucción y del cuidado de las obras públicas, las que eran financiadas por los vecinos. El Virrey era el ejecutor de las obras más importantes, tanto por razones económicas como políticas, mientras que a los municipios se les encomendaba el cuidado y vigilancia de los comercios, así como todo lo concerniente a las ordenanzas de policía y a la atención de los servicios públicos, entre ellos, la educación elemental y la regulación del trabajo. La iglesia por su parte, tenía competencia sobre los servicios de hospitales y cementerios, además de los registros de nacimientos, casamientos y defunciones.

En los tiempos de la colonia, el gobierno local funcionaba además como representante, procurador y defensor de los pueblos, ante las autoridades superiores. El gobierno local continuaba los litigios entablados contra el pueblo en los tribunales españoles, en tanto que, frente a la propia comunidad, cumplía funciones de tribunal agrario y tomaba decisiones acerca del uso y destino de las tierras, las cuales eran más decisiones de justicia que de organización y gobierno.

Otra función histórica de los ayuntamientos ha sido, contribuir a la organización de la mano de obra que presentaba servicios en beneficio de la comunidad. En algunas regiones de nuestro país se le conoció como TEQUIO (ahora se llama faena), el destino de ese servicio quedó en aquella

época al arbitrio del gobierno local. Su cumplimiento ha sido obligatorio y el gobierno tenía la facultad de castigar a quienes no lo realizaran.

En la época colonial el trabajo colectivo llegó a representar hasta 3 veces lo que recibían los pueblos, para afrontar sus gastos generales. El tequio suplió, entonces, las erogaciones destinadas a las mejoras locales. Cuando los gobiernos tradicionales son sustituidos por personas designadas por el centro, estos se dedican exclusivamente a beneficiar a las ciudades sin reconocer la participación colectiva, fue entonces cuando los pueblos -ayuntamientos- reaccionaron, rompiendo sus propias cadenas e imponiendo la elección de sus propias autoridades, tuvieron que ser reconocidas, de esta forma el gobierno centralizador produjo la multiplicación de los gobiernos locales y la fragmentación de pueblos y territorios, como una lucha para mantener la autonomía de los pueblos y su dominio sobre el trabajo colectivo y de tierras comunes.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas, en su Diccionario Jurídico Mexicano, nos da la siguiente definición del municipio: "Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, munic-

pios, estados y federación ". (8)

Recordemos también que el municipio tiene una personalidad, pues agrupa a individuos en comunidad familiar para la aplicación del derecho, mediante el ejercicio natural de asociación y sociabilidad, que lo llevará al logro de los fines a través de la convivencia habitual. Está representado por un poder que extiende su jerarquía a los vecinos, imponiéndoles las debidas normas de gobierno para llegar a la consecución de sus fines, que cumple objetivos de tipo humano, económico, científico dentro de la propia comunidad. El municipio es un ambiente social primero fuera de la familia, donde el hombre se encuentra con una jerarquía política, sin lazos de sangre y afecto que lo obliguen a la sumisión y le impone, a la vez, por vez primera, el cumplimiento de una ley externa, coactiva y reclamante, es la primera escuela de enseñanza pública; es el primer lugar de ejercicio de los derechos individuales; es la primera esfera de cumplimientos ciudadanos y como dice el francés Castelar es la patria chica donde arden las aspiraciones que salen de la familia, el culto a los muertos el día de la inmortalidad y tierra de semilla de hijos.

(8) Instituto De Investigaciones Jurídicas "Diccionario Jurídico Mexicano". De la I a la O. Ed. Porrúa. México. 1991, pág. 2166

En nuestro país el municipio es la expresión y síntesis de nuestra historia nacional, manifestación cotidiana del vínculo entre la función de gobierno, en el ejercicio pleno e irrestricto de las libertades ciudadanas y compromiso fundamental, entre el estado y la sociedad, con los principios originarios de democracia, autonomía, justicia y bienestar.

Consideramos que los municipios son los escenarios donde actúan y se interrelacionan las instituciones de gobierno con los grupos sociales, con los partidos políticos, con los grupos sociales privados, junto con todas aquellas formas que adopta la ciudadanía para defender sus legítimos intereses y pugnar porque se de cumplimiento a sus demandas sociales, políticas, económicas, culturales y deportivas.

CAPITULO II

HISTORIA JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TEZIUTLAN, PUEBLA.

II.1 APORTACION DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE ESPAÑA A MEXICO

El ayuntamiento que fundó España en nuestro país representó en esa época la única muestra de gobierno de los pueblos aun cuando la participación de los gobernadores estaba en verdad restringida, ya que, sólo el Alcalde Ordinario lo era por elección popular, aunque éste fuese nombrado por el reino español.

El municipio mexicano establecido por los españoles fue una de las más antiguas y fecundas instituciones de América, siempre vinculada al desarrollo de México, ya que el municipio, tiene en la extensión completa del territorio nacional una rica variedad de modalidades que expresan formas de ser de nuestro pueblo y de sus valores culturales y regionales.

Una de las fuentes básicas para conocer los orígenes del municipio en México, es la Recopilación de las Leyes de

Indias, esta importante fuente nos muestra que la idea de los conquistadores era la de aplicar la forma del régimen municipal, las leyes que incluyen dicho título, desde la Uno a la Veintidós, se refieren a la organización y funcionamiento de los Cabildos, y Consejos aplicables tanto a los pueblos de los españoles, como a los pueblos de los indios.

El municipio neoespañol, deja reivindicado su antiguo prestigio y dignidad al plantear al Ayuntamiento de la Ciudad de México en julio de 1808, la radicación popular de la soberanía a consecuencia de la invasión napoleónica a la península y la usurpación del trono por impostor francés.

El Ayuntamiento de 1808 fue creado gracias a la necesidad de sentir un cambio para que se encontraran los caminos que condujeran a un verdadero ejercicio de la soberanía nacional, pretendía ser independiente pero a la vez ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la colonia y fijar también un nuevo estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad de España. Estos dos puntos centrales debieron de haber sido la causa de la separación política de España.

II.2 REGULACION JURIDICA DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

La Constitución Política de la Monarquía Española, decretada el 19 de mayo de 1812, trató de reconstruir el régimen municipal; el cual constaba de tres capítulos: el primero se refería al ayuntamiento; por ejemplo: el artículo 309 nos dice que "para el gobierno interior de los pueblos habrá un ayuntamiento, compuesto de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, en donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos". (9) En otros artículos se determinan de acuerdo a el número de individuos, la composición de los ayuntamientos, la denominación de los funcionarios se nombrará por elección de los pueblos, será cada año o en el mes de diciembre; se habla también de la no reelección de los alcaldes o de que se ejerza cualquier otro cargo si ha formado parte del Ayuntamiento, sólo lo podrán hacer pasado dos años de su última gestión. También se refiere a los requisitos para ser electo y de las limitaciones para serlo, menciona al Secretario y a las funciones que tendrá y, finalmente, el artículo 323 dice que los ayuntamientos serán inspeccionados por la diputación provincial a quien le

(9) Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1989". Ed. Porrúa. XV Edic. México, 1989, pág.95

rendirán cuentas cada año de lo que se hubiere recaudado o invertido.

II.3 REGULACION JURIDICA DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1814

La Constitución de Apatzingán, que no tuvo vigencia, fue elaborada por el Congreso de Anáhuac, bajo el patrocinio de Morelos, en el año de 1814 y sólo toca de paso el problema municipal señalando que: "En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y ayuntamientos y demás empleos mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que aparentemente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos" (10).

Este decreto careció de vigencia, según refieren los historiadores, sin embargo, fue una de las bases para las posteriores constituciones, ya que contiene muchos pensamientos de nuestros libertadores de la independencia, así tenemos que el artículo 211 que se encuentra dentro del Capítulo XVII con el título de las leyes que se han de observar en lo que se

(10) Idem. pág. 53

refiere a la administración de justicia, a pesar de que no se refiere en nada al municipio, por la simple lectura del mismo, podemos deducir que conserva lo que dice la Constitución de Cádiz; entre otras cosas dice que "mientras que la soberanía de la nación forme el cuerpo de las leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren". (11)

Ni en el acta constitutiva, ni en la Constitución del propio año, de tipo federalista, se hace mención alguna de los Ayuntamientos, aunque en esta última surge una Institución que con el tiempo habría de liquidar a los ayuntamientos de la capital de la República: el Distrito Federal.

Al respecto, Tena Ramírez comenta que siendo instituciones democráticas, pareciera que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas de tipo liberal, pero no fue así; las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocupa-

(11) Idem. pág. 53

ron por organizarlos y darles vida. Las constituciones de los estados de la federación no regularon en forma específica al Municipio, y sólo en forma genérica se referían al gobierno político y administrativo de los pueblos.

II.4 REGULACION JURIDICA DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1824

En esta constitución solo se habla del gobierno particular de los Estados, de las obligaciones y restricciones en su estructura y administración, sin nombrar a los Ayuntamientos, dándole libertad al Estado de organizar su régimen interior.

II.5 REGULACION JURIDICA DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1836

Esta ley fundamental fue dividida en siete estatutos. por el Constituyente y por esa razón también se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes.

La Primera Ley se promulgó el 15 de diciembre de 1835 y las Seis restantes se publicaron hasta el 30 de diciembre de 1836. La Sexta Ley se refiere a la división territorial de

la República y Gobierno Interior de sus Pueblos, en una parte de ésta se ocupa de mencionar a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran electos popularmente y que los hubiere en todas las capitales de Departamento. En los artículos del 22 al 32 se especifica que las capitales de Departamento se gobernarán por Ayuntamientos. También aquellos puertos con 4000 habitantes y los pueblos de más de 8 000 habitantes en las localidades que no hubiese ayuntamientos habría jueces de paz bajo cuyo mando estaría la policía; éstos serían designados por las Juntas Departamentales.

El artículo 23 decía que los Ayuntamientos se elegirán popularmente, sólo podían limitarse en cuanto a los alcaldes que no podrían exceder de 6; los regidores de 12 y los síndicos de 2. El artículo 23 especifica los requisitos para formar parte del Ayuntamiento. El 25 habla de las obligaciones que deberían cumplir los Ayuntamientos. Los demás artículos se refieren al establecimiento de otras figuras gubernamentales. Fue hasta el 20 de marzo de 1837 que la función de los Ayuntamientos se reglamentó, tal disposición se fundamentó en la misma inspiración centralista de la Constitución que colocaba a los Alcaldes en el grado inferior de la cadena que a través de los Prefectos, Subprefectos, Gobernadores y Juntas Departamentales llegaban hasta el Presidente de la República. El movimiento de organización municipal produjo a las Ordenanzas Municipales, expedidas por la Junta Departamental y por el Gobierno del Departamento de México, por bandos que

estuvieron varios años vigentes y que regularon la acción del Ayuntamiento de la Capital, esto fue sin duda un gran esfuerzo para la organización municipal ya que esta época estuvo caracterizada por intensa actividad política, preámbulo para la estructuración de la Constitución definitiva de 1857, sin embargo, hay que recordar que esta Constitución es la primera que regula directamente al municipio, aunque haya estado sujeto por los Departamentos, Prefectos o Subprefectos, debido a la centralización del poder que existía en esa época.

II.6 APORTACION JURIDICA DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1843

El artículo 4 de esta constitución se ocupa del régimen municipal estableciendo que el Territorio de la República se dividirá en Departamentos, y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Los Departamentos quedarán a cargo de los Gobernadores nombrados por el Presidente de la República funcionando además las Asambleas Departamentales, compuestas de 7 a 11 miembros, y que duraban en su encargo 4 años.

En el artículo 134 fracciones X y XIII de las Bases Orgánicas se establecieron las facultades de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal, y, así como los Departamentos eran regidos por los Gober

nadores nombrados por el Presidente; los Distritos fueron administrados por funcionarios -los Prefectos; los Partidos por los Subprefectos y las Municipalidades por sus respectivos Ayuntamientos respecto de las Juntas, las cuales tenían la facultad para establecer Corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal.

Esto es lo mas sobresaliente que se puede comentar acerca del municipio en esta Constitución.

II.7 APORTACION JURIDICA DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1857

La Constitución Política de 1857 no se ocupa sino de paso, en alguna de sus disposiciones, de los Municipios, así por ejemplo, en su artículo 31 fracción II los menciona al establecer la obligación del mexicano de inscribirse en el padrón de la municipalidad; igualmente hacía alusión de ellos cuando en el artículo 72 fracción VI, antes de la reforma de 1901, establecía la elección popular de las autoridades municipales en el distrito y territorios federales. La Constitución de 1857, de corte clásico liberal, dejó el gran hueco de no establecer las bases para una ulterior reglamentación municipal, dejando en libertad a los Estados para hacerlo, lo que propició la fácil implantación de las prefecturas políticas,

que realizaron un papel contrario en beneficio de los ayuntamientos, durante el régimen dictatorial de Porfirio Díaz.

II.8 APORTACION JURIDICA DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917

Antecedentes del artículo 115 fueron la Ley del Municipio Libre, expedida por Venustiano Carranza en Veracruz, Ley que fue adición al Plan de Guadalupe y que elevó a la categoría de constitucional al reformar el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857; Carranza también propuso un proyecto para adicionar el Plan de Guadalupe con 19 proyectos de la legislación, destacándose en materia municipal entre otros, los siguientes:

- * La Ley Orgánica del reformado artículo 109 Constitucional.

- * Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

- * Ley que regula los procedimientos para las expropiaciones.

- * Ley sobre organización municipal en el Distrito y Territorios Federales.

De esta manera se va conformando la normatividad de lo que sería el artículo 115 Constitucional de 1917 en cuanto a lo que se refiere al Municipio, Carranza en su mensaje al Constituyente de Querétaro destaca en una parte de su discurso al municipio; recordando que precisamente fue Carranza uno de los revolucionarios que más se avoca a la solución de los problemas municipales y estableció los principios sobre los cuales se desarrollaría el municipio del Siglo XX.

Considero que el municipio es sin duda alguna una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, esta conquista de 1917 no sólo le dió al municipio libertad política, sino que también le dió la oportunidad de atender hasta cierto punto las necesidades de la población, apartándose así a la voracidad insaciable que de ordinario habían demostrado los gobernantes.

El proyecto de Carranza presentado al Constituyente de Querétaro no contenía las fracciones I, II y III sino solamente la proposición de adicionar el Plan de Guadalupe y con el cual se reforma el artículo 109 de la Constitución de

1857, sin embargo, no todo se aceptó, ya que la fracción II que se proponía, motivó que hubiese grandes debates entre los diputados Constituyentes: Rodríguez González, Heriberto Jara, Rafael Martínez de Escobar, José Alvarez, Fernando Lizardi entre otros, quedando finalmente aprobado el artículo 115 Constitucional.

Para el Constituyente de 1917, el municipio representó la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los Estados, lo cual permite además dividir políticamente al territorio nacional. El hecho de consagrar en la constitución política del país el principio de la libertad municipal en el artículo 115 vino a ser la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.

Debe reconocerse, que el decreto tuvo más bien el significado de una declaración de gran fuerza política exclusivamente, puesto que por sí mismo no iba a cambiar la realidad y a conquistar la libertad municipal.

El artículo 115 Constitucional vino a resolver una serie de cuestiones que se planteaban en relación al funcionamiento tanto autónomo como de libertad, con una clara perspectiva de avocarse a la defensa de los intereses de la comunidad y con ello a tratar de solucionar las necesidades más urgentes; o sea, buscar una relación directa con la comunidad, vincula-

ción que se determina con la institución más adecuada para ello: el municipio.

Se pretendió que tal institución cumpla con el fin para el que fue creado, el de servir de vínculo directo con la comunidad. Tal es la estructura para la organización política, administrativa y territorial de los estados componentes de la Federación: A los estados les otorga infraestructura, como fundamento de su propia existencia para cumplir sus fines y éstos solamente pueden y deben cumplirse a través del Municipio. En nuestra opinión, el municipio tiene capacidad propia para cumplir todos sus fines.

Las creencias y valores de la comunidad cuando se expresan en forma violenta, es necesario analizarlos e implementar formas de reglamentación para tratar de satisfacer esos reclamos de la sociedad, tal fue el caso de la Constitución de 1917; fueron los Constituyentes quienes recogen el espíritu de los reclamos sociales para que quedaran jurídicamente establecidos los principios fundamentales de la nueva estructura del Municipio mexicano en el artículo 115 Constitucional.

El artículo 115 Constitucional en su párrafo primero fracción I, II y III es el que analizaremos con el objeto de profundizar un poco en el debate que se llevó a cabo cuando fue puesto a discusión, sobre todo en lo que se refiere a la fracción II, ya que fue atacada duramente por algunos diputados.

" Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno, republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

II.-Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará por las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.

III.-Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".(12)

Esta elección de la fracción II, que se refería al derecho que tendría el municipio para recaudar todos los impuestos -fracción más discutida- es la única que hará efectiva la libertad municipal a nuestro juicio. En el

(12) Cámara de Diputados. LIV Legislatura. "Las Constituciones de México". Comisión de Asuntos Editoriales. México, 1989, págs. 197 y 198.

debate bien decía Hilario Medina, entonces constituyente y años después Ministro y Presidente de la Suprema Corte de Justicia:

"El municipio libre debe tener su hacienda propia porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor ya sea el Estado o la Federación desde ese momento el municipio deja de subsistir" (13).

Justificó el Constituyente Medina, haciendo defensa del dictamen que apoyaba el proyecto de discusión, la intervención de los inspectores nombrados por los Ejecutivos de los Estados, como natural forma, de que éstos aseguraban la parte de lo recaudado que les correspondía, pero además en la poca o nula experiencia que en materia contable padecían los municipios para una nueva condición de libertad hacendaria. Aún reconociendo que la participación de la Suprema Corte lesionaba la soberanía local, expresó que era imposible de evitar y en cambio se ganaba en la imparcialidad en justicia, en los conflictos hacendatarios entre el Estado y los municipios

Por su parte Heriberto Jara, defiende vigorosamente la Segunda Fracción atacada por algunos diputados, diciendo: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente"

"...al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante, una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al ciudadano de la población, al ciudadano de la policía y podemos decir que no ha habido un

(13) Cámara de Diputados. LIV Legislatura. "Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917" Tomo 2. México, 1989, pág. 647.

libre funcionamiento de una Entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes..." "...queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá que temeroso de que su niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le hayan dado y después le de centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones; seamos consecuentes con nuestras ideas, no les demos libertad y restrinjamos hasta el ultimo la libertad económica, por que entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consagrada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, por que los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado" (14).

Preguntó Fernando Lizardi a la Asamblea Constituyente qué es lo que constituye la hacienda del municipio. La interrogante tenía mucho fondo práctico, el fondo de la pregunta era que declarararía la libertad para el manejo de la hacienda municipal, si no se prevenía la fuente de los recursos hacienda. El propuso que fueran los Estado, a través de las legislaturas, los que fijaran tales recursos, así los municipios, dentro del marco de la ley local, los manejaría con libertad.

(14) Idem. 636 y 637.

La fórmula propuesta se apoyaba en el mayor conocimiento que los Estados tenían de los recursos de todos y cada uno de los municipios en donde cobraría todos los impuestos de su jurisdicción. No podría establecerse una regla común a todos, Lizardi concluyó su intervención diciendo que se debía: "dejar a los municipios la libertad administrativa de su hacienda, pero hay que dejarles también una ley secundaria a las que emane de la legislación local, que fije a cuánto asciende la hacienda municipal " (15)

Se opuso a la mediación de la Suprema Corte de Justicia en los conflictos hacendarios. Todos los diputados deseaban realmente asegurar la autonomía hacendaria de los municipios, así finalizó el debate sobre la fracción II, del artículo 115, tras escuchar a varios constituyentes en pro y en contra, con una votación mayoritaria por la negativa de 110 y 35 por la afirmativa. Hubo también dos votos particulares, uno suscrito por Machorro Narvaéz y Arturo Méndez y el otro, por los diputados Medina y Jara, ninguno fue aprobado.

Fue necesario presentar un nuevo texto que recogiera las observaciones hechas al proyecto inicial rechazado en esa votación.

El municipio desde su origen institucional nunca ha tenido órgano legislativo, sus ordenamientos generales están

(15) Idem. pág. 654

completamente subordinados a los mandatos del congreso local y lo que impone la Constitución de cada Estado. Los diputados del Congreso son los que resolverán todo aquello concerniente a renglón económico, llámese contribuciones o bienes. Lo cierto es que son los municipios quienes proponen esas contribuciones a través de un mecanismo administrativo, pero sin ninguna representación ante las legislaturas; ello indica que uno de los factores reales de fundamentación del poder en el municipio, se encuentra obstaculizado, lo que trae como consecuencia trastornos en todo el sistema de la vida municipal.

Las adiciones y reformas que ha sufrido el artículo 115 Constitucional hasta 1987 son 9 hasta ahora, pero no todas ellas afectaron la vida municipal, por ello aquí sólo mencionamos las fechas en que fueron establecidas:

- 1.- 20 de agosto de 1928 (D.O.F.)
- 2.- 29 de abril de 1933 (D.O.F.)
- 3.- 8 de enero de 1943 (D.O.F.). Frac. III, 3er párrafo.
- 4.- 12 de febrero de 1947 (D.O.F.) Frac. I.
- 5.- 17 de octubre de 1953 (D.O.F.) Fracs. IV y V.
- 6.- 6 de febrero de 1976 (D.O.F.) Frac. IV.
- 7.- 6 de diciembre de 1977. (D.O.F.)
- 8.- 3 de febrero de 1983 (D.O.F.)

9.- 17 de marzo de 1987 (D.O.F.) (16)

Para finalizar este capítulo se plasmará el artículo 115 con el texto original de la Constitución de 1917 y el que nos rige actualmente, para comparar concretamente los cambios que hasta la fecha ha tenido dicho artículo.

(16) Tena Ramirez, Felipe. Op. cit. págs. 905, 1016 a 1021

CONSTITUCION DE 1917

"De los Estados de la Federación".

ART. 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

Los Presidentes Municipales regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

CONSTITUCION DE 1994.

"De los Estados de la Federación y del Distrito Federal".

ART. 115 Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base su división territorial y su organización política y administrativa al Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

Los Presidentes Municipales regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen o las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediatos con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas Locales,-- por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender -- ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y -- suspender o revocar el manto de alguno de sus miembros, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir la pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio -- convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de sus miembros dejaren de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley;

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

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los Municipios serán

III. Los Municipios, con el

investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años-

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los Gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver con el carácter de interinos, provisionales sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta de nominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexi-

concurso de los Estados -- cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos

- a) Agua potable y acantari-llado-
- b) Alumbrado público .
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales - de abasto..
- e) Panteones.
- f) Rastro
- g) Calles. parques y jardines.
- h) Seguridad pública y - tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas de los Estados determinen según las condiciones territoriales y socio-económica y de los Municipios. así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

cano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años - inmediatamente anteriores al día de la elección.

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

Los Diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato, con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período con el carácter de suplentes (17)

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual será formada de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como los de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en

relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

VII. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de las fuerzas públicas en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente y

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y de sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogado

X. Derogado" (18)

(18) Instituto Federal Electoral. "Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos". Secretaría General. Dirección del Secretariado. México, 1994, págs. 102 a 106

CAPITULO III

HISTORIA Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO DE TEZIUTLAN, PUEBLA

III.1 FUNDACION DE TEZIUTLAN, PUEBLA

"Teziutlán, fue fundada el 15 de marzo de 1552 por el Juez y Visitador Don Diego Ramírez de Mendoza, siendo Segundo Virrey de la Nueva España Don Luis de Velasco, de la Casa Condensable de Castilla, quien gobernó desde fines de 1550 hasta 1557".(19). Dicen los historiadores que fue uno de los mejores gobernantes que el trono español envió a México durante los 300 años de su dominio. Don Luis de Velasco se distinguió por la tenacidad que tuvo por mejorar la situación de los indios sujetos a esclavitud..

(19) Luis Audirac. "Teziutlán: Apuntes geográficos-históricos". Taller Morales Hermanos Impresores, S.A. 1959, pág. 21

* Obra que puede ser consultada en la Biblioteca Municipal "Carmen Millán", en Teziutlán, Puebla.

III.2 BREVE HISTORIA DE TEZIUTLAN, PUEBLA.

La Región estuvo habitada por comunidades de grupos totónacas, otomíes y mazatecos, la Triple Alianza de Guerra (México- Texcoco-Tlacopan), sometieron a sus pobladores.

El centro político antes de la llegada de los españoles fue el Señorío de Mexcalcuautla, también fue centro regional de importancia en virtud de que poseía una riqueza mineral, hay indicios de que hubo mucho oro en esa región y existe la tradición de que al paso del Hernán Cortés, éste se detuvo en Mexcalcuautla y recibió como regalo de los indígenas una gallina con sus polluelos labrada en oro macizo.

Dice Antonio Audirac en sus Apuntes geográfico-históricos sobre Teziutlán que "Comprueban estas tradiciones y demuestran la riqueza mineral de la región los trabajos de la Mina de La Aurora que en la falda del Ozoma Chico ha producido, por mas de 50 años, riquezas considerables"(20).

Después de la conquista, los españoles establecieron una gran mina (La Aurora) que le dió al lugar vida y permitió que el pueblo de Mexcalcuautla creciera hacia el norte sobre las

(20) Idem. pág. 25

faldas del Cerro Ozoma Chico, llevando progreso al pueblo de Teziutlán. Tiempo después Mexcalcuautla se convierte en cabecera de distrito y en Junta Auxiliar - título que conserva hasta la fecha-. Teziutlán, por encontrarse en un lugar estratégico, se convierte en la ciudad más importante y desplaza a Mexcalcuautla como cabecera de Distrito. Actualmente Mexcalcuautla presenta un aspecto de pobreza y estancamiento a pesar de que en uno de sus barrios existen todavía minas que la Cía. Minera Autlán, S.A. de C.V. sigue explotando.

En los primeros años de la dominación española se establecieron las encomiendas que duraron hasta 1550. Fue en el año de 1552 cuando Don Luis de Velasco, Virrey de la Nueva España, autoriza la concentración de las comunidades en un lugar denominado Teciuhyo-Tlepetzintlancingo, vocablo náhuatl que significa "Lugar cerca del cerro donde llueve granizo".

Se definen sus límites por Cédula Real expedida el 16 de enero de 1710. Se erigió en Villa el 25 de enero de 1847 por decreto del gobernador del estado, Don Domingo Ibarra, el 10. de agosto de 1861 fue elevada a la categoría de Ciudad además se le agrega el nombre del liberal José Antonio Mejía (Teziutlán de Mejía), militar que se sublevó contra el gobierno del Gral. Anastasio Bustamante; De Mejía es fusilado por orden de Antonio de Santa-Ana en Acajete, Pue. el 3 de mayo de 1839.

En 1876 se le otorgó el rango de Alcaldía Mayor, y por último, el 12 de febrero de 1943, la legislatura local aprobó un Decreto de Gonzalo Bautista, Gobernador del Estado, por medio del cual se le concedió el Escudo de Armas que representa a los Cuatro Señoríos que por Cédula Real de Felipe II rey de España, en agosto de 1555 le otorgaron sus asentamientos jurisdiccionales. Estos Cuatro Señoríos están representados por las comunidades de Mexcalcuautla, Acateno, Chignautla y Xiutetelco, los dos primeros ahora Juntas Auxiliares de Teziutlán y los otros convertidos en municipios independientes.

Los habitantes de Teziutlán han participado en todos los movimientos sociales, buscando siempre la libertad de la patria, es así como hombres y mujeres secundan la lucha por la emancipación de España siguiendo a Hidalgo y el 15 de diciembre de 1812 juraron la imagen de Nuestra Señora del Carmen, que les sirvió de bandera, y cuyo lienzo aún se conserva en el santuario que lleva su nombre y el cual es muy original ya que es el único en toda la República que tiene cuatro torres idénticas.

Como todos los habitantes de la sierra poblana, los teziutecos acudieron también a la Batalla del 5 de mayo de 1862 y al sitio de Puebla en 1863 para luchar por las Leyes de Reforma hasta consolidar la República. Los jóvenes teziutecos se adhirieron a las ideas de la Revolución de 1910

y combatieron hasta lograr que esa región fuera liberada por los revolucionarios, bajo las órdenes de los generales Antonio Medina y Rafael Cárdenas, quienes integraron la Tercera División de Oriente, formada por adolescentes a los que ahora se les conoce como los "Niños de la Revolución".

Teziutlán se localiza a los 19° 47' 30" de latitud norte y en los meridianos 97° 18' 54" Y 97° 21' 17" Su altitud sobre el nivel del mar es de 1,900 a 2 330 metros en las zonas altas, tiene una superficie de 84 200 kilómetros cuadrados que lo ubican en el lugar 134º respecto de los otros 217 municipios de que se conforma el Estado de Puebla. Se localiza al norte del Estado, sus límites son: al norte y noroeste con Hueytamalco; al este, sureste y sur con Xitotetelco; al suroeste y oeste con Chignautla; al oeste y noroeste con Hueyapan. El municipio de Teziutlán tiene más de cuarenta localidades entre barrios y colonias destacando las cinco Juntas Auxiliares.

Teziutlán es, en el Estado de Puebla, la puerta de la tierra caliente y de la costa y, por lo tanto, principal centro comercial y financiero de todas las actividades de esa región. Su variedad de plantas silvestres y de cultivos propias del clima tropical, hasta zonas templadas y frías; la horticultura y la Floricultura, son abundantes; su producción de frutales es famoso; es rico en plantas de fibras oleaginosas, leguminosas, forrajeras, gomeras, resinosas,

medicinales, curtientes y tintoreras; son vastos los productos agropecuarios, el ganado caprino y lanar constituye un factor de gran importancia para la economía local. El municipio se encuentra en la vertiente hidrográfica septentrional del Estado de Puebla, vertiente que se constituye por las cuencas principales de los ríos que desembocan en el Golfo de México y que se caracterizan por sus ríos jóvenes e impetuosos, destacándose entre otros: el río Xoloatl, el Chorruto, el Berrosta y Ateta; el de Ixticpan e Ixtlahuaca que forman el río María de la Torre, que desembocan en la laguna ubicada cerca de la costa, al norte de Nautla, Ver.; el río El Paso, afluente del río Tecolutla, Ver.; existen variedad de manantiales, acueductos y ríos intermitentes que se unen a los ya mencionados.

La mayor parte de del municipio se encuentra en la región morfológica de la Sierra Norte del Estado, esta sierra está formada por sierras individuales y paralelas que forman grandes y pequeñas altiplanicies intermontañas que se ubican en forma escalonada hacia la costa y el declive del Golfo, destacan los cerros Ozoma, Petronaltépetl y Pico de Aguila.

Entre sus pequeñas industrias cuenta también con: fábrica de cigarros-puros finos, tenerías, talabarterías; raíz de zacatón, mangas de hule, una fundidora de acero, además de que es rico en cobre, plata, plomo, zinc, fosforita, caliza y

arcilla, únicamente se explota la caliza, pero la Cía. Minera Autlán, S.A. extrae también: ferromanganeso, silicomanganeso, ferrocilicio y ferrocromo, tiene además una industria de cales y derivados, así como un importante número de fábricas de ropa, las grandes exportan sus productos terminados básicamente a los Estados Unidos de Norteamérica y en la pequeñas fábricas se maquilan productos de vestir que son enviados directamente a la ciudad de México.

Hay algunos proyectos para encontrar el completo desarrollo de la región y convirtiéndolo en un centro regional con grandes perspectivas agroindustriales, desde hace varios años se ha estado laborando en la preparación técnica de los trabajadores; en la mecanización e industrialización del campo; en la alta inseminación para mejorar el ganado y lograr una empacadora de carnes, así como la creación de la industria del cuero; tratamiento para obtener la cola y la gelatina; canalizar hacia los mercados nacionales y extranjeros la producción frutal y de legumbres, creando una empacadora.

Teziutlán está unida por todos los medios de comunicación: telégrafos, correos, teléfonos, ferrocarril y una amplia red de carreteras que comunican con los Estados de Veracruz y Tlaxcala.

De acuerdo con la densidad de población, existe equili-

brio en el ambiente educacional: desde educación preescolar, primarias, secundarias (estatal, federal, telesecundaria, técnica y para trabajadores), educación terminal media y preparatoria estatal y federal; un CETIS, escuelas de la Universidad Autónoma de Puebla, Pedagógica y un Tecnológico. En virtud de que está rodeado de zonas indígenas, cuenta con educación bilingüe (español y náhuatl) para preescolar y primaria, hay un albergue que depende del Instituto Nacional Indigenista donde además se imparte la lengua náhuatl.

Tiene una población étnica de 4,748 habitantes que representa el 8.10% del total del municipio, los dialectos que más se utilizan son el mexicano o náhuatl, totonaco y otomíe.

En Teziutlán nacieron algunos personajes de la política, pintores, poetas y artistas de renombre, entre los que desatan: Lic. Rafael Martínez de la Torre, Vicente Lombardo Toledano, Gral. Manuel Avila Camacho, Juan Cordero, Carmen Millán Acevedo y Antonio Espino "Clavillazo".

Como la mayoría de los municipios de provincia, tiene sus fiestas populares, las más famosas son las que se celebran el día 16 de julio, en honor de la Virgen del Carmen y la del 15 de agosto en honor de la Virgen de la Asunción, cada año en ésta última fecha se realiza la feria anual en donde se exponen gran variedad de artesanías, ganado de exce-

lente calidad, paralelamente se efectúan actividades culturales deportivas y recreativas.

A la ciudad de Teziutlán, Puebla, se le conoce como "La Perla de la Sierra", por sus atractivos naturales y la vegetación que caracteriza a la Sierra Norte del Estado de Puebla, específicamente en esta zona hay bancos de neblina.



CAPITULO IV
ESTRUCTURA JURIDICA Y PERSPECTIVAS DEL
MUNICIPIO DE TEZIUTLA, PUEBLA

IV. 1 TRASCENDENCIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN
MATERIA MUNICIPAL

(ART. 115 CONSTITUCIONAL)

En los albores del Siglo XXI, el municipio mexicano sigue careciendo de libertad económica y ampliación de su vida democrática. Es cierto, no hay que negarlo, se han dado avances significativos para lograr la autonomía de los municipios, pero ésta aún no se alcanza con plenitud, de los 2750 municipios que existen en nuestro país, sólo unos cuantos

pueden considerarse integralmente desarrollados, a pesar de las últimas reformas realizadas al artículo 115, la de 1977 y la de 1983.

Es verdad, en el fondo todas las reformas llegan a trascender en la vida de las sociedad y por ende en el municipio, es importante, no lo negamos, que cada reforma al artículo 115 ha tenido su magnificencia, sobre todo a partir de la creación de la Constitución de 1917 la cual encierra una connotación jurídica significativa para la vida municipal, por eso es preciso efectuar un análisis del valor actual del artículo 115 Constitucional, ya los antecedentes del mismo quedaron delimitados en el Capítulo II de este trabajo, sin embargo, no debemos perder de vista que los ayuntamientos son los núcleos que sostienen un contacto directo con la ciudadanía, a comparación de la que pudieran tener con los gobiernos de los estados y de la propia federación, son los municipios y sus autoridades quienes aportan experiencias que sirven de fundamento a la actividad económica, política, social recreativa y cultural de nuestro país.

En las últimas reformas se adicionaron párrafos a la fracción III y se introdujo el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, cuya población fuese de 300 mil o más habitantes o porque el núme-

ro de integrantes de su Cabildo lo ameritaba. Hubo reformas anteriores en las cuales se implantó como período para el gobierno estatal el de seis años, entre otras, todas con el fin de "fortalecer el sistema democrático"; se excluyeron disposiciones de carácter local, y se dejan exclusivamente las de carácter municipal. La fracción VIII conserva solamente el principio de representación proporcional para la elección del ayuntamiento; se establece también que las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales; se derogan las fracciones IX y X, y éstas pasan a formar parte del artículo 116.

Todos sabemos que en nuestra realidad política, son los municipios quienes más recientes las disposiciones emanadas del gobierno estatal, ya que las obras públicas, los servicios públicos, los créditos, las escuelas y otras obras mas, dependen en gran medida de la buena voluntad del gobernador en turno, aún cuando actualmente exista un programa a nivel nacional llamado "Solidaridad para los municipios".

Cada reforma dentro de lo posible ha tratado de perfeccionar la vida del municipio, pero no podemos dejar de mencionar lo relacionado con el aspecto electoral, ya que fue en el año de 1983 cuando se vuelve la mirada a las libertades municipales y se buscan los medios y los caminos para tratar de garantizar y asegurar su "autonomía política y económica"

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

-principalmente-, no obstante lo anterior hasta estas fechas no se han tomado en cuenta algunos aspectos para la realización de una verdadera reforma municipal, ya que falta autonomía económica, y además existe una escasa vida democrática e incapacidad real de los municipios para resolver los problemas fundamentales de la población.

Consideramos que las reformas de 1983 han sido por ahora - después de que el Constituyente de Querétaro plasmara el artículo 115 Constitucional postrevolucionario-, las más importantes, es por esta razón necesario realizar un breve comentario en relación a la reforma constitucional en materia municipal realizada a través de la iniciativa presidencial del 6 de diciembre de 1982, para reformar el artículo 115, y su posterior publicación el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, en donde de alguna manera se tratan de superar, las omisiones que el propio Constituyente de 1917 dejó y que habían permanecido estáticas hasta esa fecha.

La reforma del 83 en parte trata de que el municipio adquiera la verdadera calidad de célula, que sustente la base del federalismo ya que anteriormente el municipio libre sólo era una bella intención plasmada en la Constitución, pero que no se lleva a cabo por falta de voluntad política y también por falta de la reforma municipal que permitiera a los muni-

cipios su verdadera autonomía, tanto en lo económico como en lo político.

El 3 de febrero de 1983 se publica el texto aprobado del Artículo 115 Constitucional, es cierto que se promueve reforma que facultan a los congresos estatales para que resuelvan sobre la separación de ayuntamientos; se introduce el principio de representación proporcional para la asignación de las regidurías; se fortalece la hacienda municipal; se le otorgan al municipio facultades en materia de planeación urbana; se amplían las facultades reglamentarias y se definen los servicios públicos más importantes y esenciales, sin embargo, en la práctica han sido sólo unos cuantos municipios, los que han logrado ejercer plenamente estas atribuciones, sin olvidar además de que los problemas y demandas que se exponen a las autoridades municipales, seguirán creciendo en la medida en que nuestro país se desarrolle.

A pesar de reconocer como positiva la reforma en 1983, consideramos que aún se siguen presentando omisiones para que nuestros municipios alcancen su verdadera autonomía económica y política, quizá en futuras reformas que van a ser muy necesarias realizar, se puedan concretar cambios que fortalezcan la vida del municipio libre.

A la reforma del 83 la consideramos incompleta ya que agrava más la situación de los ayuntamientos, al otorgar más

facultades a las legislaturas, quitándoles autonomía, ya que las legislaturas locales pueden entre otras cosas:

- * Suspender ayuntamientos
- * Declarar que han desaparecido
- * Suspender y revocar el mandato de algún miembro de los ayuntamientos
- * Designar Consejos Municipales
- * Expedir las leyes de acuerdo con las cuales el municipio manejará su patrimonio
- * Los ayuntamientos de acuerdo con las bases normativas que expidan las legislaturas, elaborará a su vez sus bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, esto es, que el congreso dictará las Leyes Orgánicas Municipales y en base a éstas, el ayuntamiento podrá emitir sus bandos
- * Las leyes expedidas por las legislaturas locales determinarán, qué servicios deben prestar y cuáles prestarán en el futuro
- * La hacienda local aprobará las leyes de ingresos municipa-

les y revisará las cuentas públicas de los ayuntamientos

- * Las legislaturas expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los municipios y sus trabajadores.

Todas estas disposiciones prevalecieron en la iniciativa del artículo 115, en donde a nuestro juicio, se limita de manera extraordinaria la vida municipal.

Por un lado esta iniciativa faculta a los ayuntamientos para manejar libremente su hacienda, pero por otro, seguirán las legislativas locales revisando sus cuentas públicas y aprobando la Ley de Ingresos, sigue existiendo la intervención indebida de las legislaturas en cuestiones hacendarias municipales. Se limita también el derecho de legislar a los propios ayuntamientos a través de los Cabildos, al establecer las legislaturas las normas para la expedición de los bandos municipales.

Se sigue considerando a los ayuntamientos como menores de edad y se menosprecia la vida municipal de las comunidades. Los legisladores no tomaron en cuenta las sabias palabras del Constituyente Heriberto Jara, cuando decía en uno de sus memorables discursos "... queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá que temeroso de que su niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le hayan dado y

después le de centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones..." (21).

La reforma del 83 no fue muy congruente, ya que por una parte le da también libertad política al ayuntamiento al elegirlos a través del principio de representación proporcional, pero por otra, les restringió la libertad económica.

Es importante que se promuevan nuevas reformas en torno a las facultades, derechos y obligaciones que tienen los ayuntamientos en su estructura funcional, sería muy saludable que el ayuntamiento tuviera en forma separada la función ejecutiva, legislativa y judicial, ya que esta división de la estructura le daría mejor funcionamiento a las tareas del ayuntamiento y verdadera autonomía interna. ¿Por qué decimos esto?, porque consideramos que la función ejecutiva debe estar a cargo del Presidente Municipal exclusivamente, quien deberá llevar a la práctica los acuerdos de Cabildo; la función legislativa deberá recaer en el Cabildo como órgano colegiado soberano en el interior del ayuntamiento y, la función judicial, también debe estar dentro de las funciones-

(21) Cámara de Diputados. Diario de los Debates. Op.cit.
págs. 636 y 637

que le corresponden al ayuntamiento. Sabemos que en la práctica no existe la función judicial muy a pesar de que en algunos ayuntamientos se hacen elecciones de jueces menores de paz. Observamos también ha desaparecido la función legislativa ya que no se reúne en forma normal el Cabildo, no resuelve y sólo le ha quedado la función administrativa y ejecutiva, en virtud de que también existe centralismo a nivel municipal, y es precisamente el presidente municipal en turno, quien toma decisiones sin ponerlas a consideración del Cabildo, dicta acuerdos y resoluciones, sin previo acuerdo de Cabildo e inclusive actúa judicialmente, sin tomar en cuenta a los Jueces de Paz.

Por otra parte, es necesario que se les reconozca a los ciudadanos de los municipios, el derecho de presentar iniciativas al ayuntamiento; que tienen derecho de revocar el mandato del presidente municipal y de los regidores e inclusive de todo el ayuntamiento, por incumplimiento de obligaciones, notoria incapacidad o falta de probidad. Aunque la Constitución dice en la fracción II del artículo 115, "que los Ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley", y en la práctica sabemos que eso no se cumple, porque siguen siendo las legislaturas de los estados quienes dictan las directrices. Se debe pugnar también porque los ayuntamientos tengan facultades ple

nas para expresar sus propios bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia dentro de su jurisdicción; que los municipios tengan completamente a su cargo los servicios de agua potable y alcantarillado; alumbrado público, limpia, mercados y/o centrales de abasto; panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, sin considerar los que están reservados a la federación y a los Estados.

Estas son algunas reflexiones en torno a la trascendencia de la reforma municipal de 1983, aún estamos a tiempo y es necesario además intentar una reforma política municipal integral, esto es, una verdadera reforma que abarque los aspectos: político, jurídico, económico, social, cultural, sin dejar de tomar en cuenta los informes regionales peculiares de cada zona de nuestro país, para que al entrar al Siglo XXI tengamos municipios emancipados, autónomos, tanto en lo económico como en lo político, pero ante todo más productivos, para finalizar, retomo las palabras de Moisés Ochoa Campos cuando decía que al dignificar al municipio, se dignifica al ciudadano, a la familia, a la sociedad y a la patria.

IV.2 LEYES, REGLAMENTOS Y BANDO MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA.

Existe un orden jurídico que establece los órganos de gobierno, las atribuciones de cada uno de ellos, así como los requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos que los integran y las formas de aplicación de las leyes, de tal manera que para examinar el gobierno municipal de Teziutlán, Puebla, es menester estudiar el marco jurídico que lo regula, el cual está constituido por:

- 1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- La Constitución Política del Estado de Puebla.
- 3.- La Ley Orgánica Municipal.
- 4.- Las leyes fiscales aplicables en el Estado (Ley de Hacienda, Ley de Ingresos para los Municipios, Ley de Egresos, Ley de Arbitrios Municipales).
- 5.- Leyes, reglamentos y decretos que se emitan en el municipio.

Nuestra Carta Magna establece las bases fundamentales para regular la organización del país y lo estructura en 3 niveles de gobierno a saber: federal, estatal y municipal.

Como parte integrante del pacto federal tenemos el Estado de Puebla y sus 217 municipios por lo que se entiende no soberanos sino con autonomía que se traduce como la facultad

que tienen para otorgarse así mismo, las normas jurídicas que más les convengan, toda vez que éstas no contravengan a lo estipulado por la Constitución Federal. Al respecto existen tesis de jurisprudencia que se refieren a la supremacía tanto de la Constitución Federal, como a la local, en relación de aquellas disposiciones que expidan los propios ayuntamientos:

"CONSTITUCION FEDERAL: Es la Ley Suprema de la nación y debe ser obedecida sin obstáculos ni observaciones.

LEYES SECUNDARIAS: Por encima de sus preceptos están los de la Constitución que derogan toda ley que se les oponga.

T.II.p. 1558, Amparo administrativo, Meléndez Mena Américo, 11 de Junio de 1918, mayoría de 9 votos". (22).

En virtud de la investigación realizada para el acopio de información y elaborar el presente trabajo, nos encontramos con una tesis que se refiere a una controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla; de igual manera hacemos referencia a

(22) Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique (Compiladores). "La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1984). Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1989, pág. 28

otra tesis que se relaciona en cuanto a la personalidad jurídica del municipio y la supremacía de las Constituciones Federal y Local.

"4a. A JURIS. 117 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL...MUNICIPIOS: No obstante que la autonomía y libertad que les ha concedido la Nueva Constitución, no tiene todos los privilegios de un Poder Independiente, dentro del Estado.

ID. Reconocerles el carácter de Poder Independiente, alteraría las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las Constituciones que se han promulgado en el país.

ID. El reconocimiento del municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un Cuarto Poder.

PODER PUBLICO:... ID. Aceptar la existencia de un poder municipal con las mismas cualidades de independencia que las de los tres Poderes, en que está subdividido el Poder Público, es confundir la independencia de los municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia.

QUINTA EPOCA: T.IV.p. 729. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla. Ayuntamiento de Teziutlán, 9 de marzo de 1919, mayoría de 8 votos (23).

"2a. A JURIS. 117 MUNICIPIOS, personalidad de los. Aún cuando la base de la división de los Estados, es el Municipio Libre, conforme al Artículo 115 de la Constitución Política del País, y aún cuando los mismos forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, consiguientemente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante tales condiciones no contribuyen a los municipios de carácter de "Poder político" a que se contrae el Artículo 105 Constitucional para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquella está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las habidas controver-

(23) "Jurisprudencia y Tesis Relacionadas a 1985". Libro I JURIS.90.a-II. págs. 232-233. En Jurisprudencia de - 1990 comparada a la de 1917-1985. Libro Primero Pleno Suprema Corte con Tesis Relacionadas y Precedentes.- Mayo Ediciones, S.de R.L.. México. 1991.

sias.

QUINTA EPOCA: Tomo XLV pág. 3577. Controversia constitucional 2/1935 entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Montul, Yucatán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado, promovido por Carrillo Javier Arnoldo, en función del Presidente Municipal. Unanimidad de 17 votos ". (24).

El Artículo 40 de nuestra Constitución, estipula que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en República representativa, democrática, federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de nuestra Carta Magna; el Artículo 43 de la propia Constitución confirma dicha disposición al enlistar como partes integrantes de la Federación a los Estados, en ninguna parte hace mención de los preceptos municipales, pues no integran la federación; ya que son ellos la base de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas.

Con esto constatamos que la Constitución Federal, no establece cuales son los municipios, ni cual es el procedimiento para su integración o suspensión, esto se lo deja a las Constituciones locales; el Artículo 124 Constitucional establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma a los funcionarios federales, se entien-

den por reservadas a los Estados y precisamente una de esas competencias es la organización municipal en cada Estado, con siderando por supuesto las disposiciones del Artículo 115 Constitucional.

IV.2.1 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO

A la primera Constitución que tuvo el Estado de Puebla, se le denominó Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, fue aprobada el 7 de diciembre de 1825, estableciéndose que el territorio del Estado era el que comprendía los partidos, para tal efecto, el Estado se dividió en Departamentos. Posteriormente, la Constitución de 1861 dispuso que el Estado se dividiera para su administración en Distritos, además de que en todas las municipalidades tendría que haber un ayuntamiento y en los demás pueblos se formarían Juntas Auxiliares, esta estructura persiste hasta la fecha. Los preceptos legales que señala la Constitución Política del Estado, mediante los decretos del 31 de enero y 2 de octubre de 1917, son los primeros antecedentes del Municipio Libre en Puebla, tal y como se desprende de la lectura del Título Séptimo, Capítulo Unico de la Constitución local de ese año:

"Artículo 102.-Los Ayuntamientos sin infringir las Leyes de la Federación o del Estado, tienen derecho de atender li-

brememente, de manera que juzgue más eficaz, a todos los ramos de la administración pública del municipio sin exceder 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..."(25).

La Constitución que rige al Estado de Puebla fue aprobada el 7 de diciembre de 1925.

El 17 de noviembre de 1982 se realizan reformas a la Constitución local, en donde se dispone que el Estado adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, teniendo como base de su organización política y administrativa, el municipio.

La Constitución actual del Estado de Puebla, hace refe-

(25) Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado L. y S. de Puebla. "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla". Tomo XCIX, martes 2 de octubre de 1917. Núm. 14, pág. 218.

rencia al Municipio Libre, en el Título Séptimo, Capítulo Unico, artículos del 102 al 105:

"Artículo 102.-El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por la planilla que haya obtenido el mayor número de votos, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

I.-Los Ayuntamientos se complementarán:

a).-En el Municipio Capital del Estado, hasta con cinco Regidores, que serán acreditados conforme al principio de representación proporcional, .

b).-En los Municipios que conforme al último censo general de población tengan cien mil o más habitantes, hasta con tres Regidores que serán acreditados de acuerdo con el mismo principio,

c).-En los demás municipios, hasta con dos Regidores que serán acreditados conforme al mismo principio,

d).-En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, los Regidores se acreditarán de entre los Partidos Políticos minoritarios que hayan obtenido por lo menos el 1.5 por ciento de la votación total en el Municipio, de acuerdo con las fórmulas y procedimientos que establezca la ley de la materia,

e).-En todo caso en la asignación de Regidores de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las planillas correspondientes, con excepción de quienes hubiesen figurado como candidatos a Presidente Municipal o Primer Regidor y a Síndico.

II.-No podrán ser electos para el período inmediato, como propietarios:

a).-Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndico de los Ayuntamientos, electos popularmente.

b).-Las personas que desempeñen o hayan desempeñado las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé y la forma de su nombramiento, designación o elección.

III.-Los funcionarios mencionados en las fracciones anteriores, cuando hayan tenido el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato, como suplentes; pero los que fueron suplentes podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, salvo que hayan estado en ejercicio.

IV.-Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años, debiendo tomar posesión sus integrantes, el día quince de febrero del año siguiente al de la elección.

ARTICULO 103.-Los Municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los Ayuntamientos manejarán conforme a la ley, y administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura del Estado establezca a favor de aquéllos y que, entre otros, serán:

I.-Las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que se aprueben sobre propiedad inmobiliaria, fraccionamientos de ésta, división, consolidación, traslación, mejora y las que tengan como base el valor de los inmuebles,

II.-Las participaciones federales.

III.-Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a sus cargo:

a).-La Leyes del Estado no establecerán exenciones o subsidios respecto de las contribuciones a que se refieren las fracciones I y III anteriores en favor de personas físicas o jurídicas, ni de instituciones oficiales y privadas; y sólo los bienes del dominio público de la Federación, del Estado o de los Municipios estarán exentos de tales contribuciones.

b).-Los Municipios podrán celebrar convenios con el Esta

do, para que éste se encargue, parcialmente, de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que les corresponda,

c).-Los presupuestos de egresos de los Municipios serán aprobados por los respectivos Ayuntamientos, con base en los ingresos de que dispongan.

ARTICULO 104.-Los Municipios proporcionarán los siguientes servicios públicos:

- a).-Agua Potable y Alcantarillado,
- b).-Alumbrado Público,
- c).-Limpia,
- d).-Mercados y Centrales de Abasto,
- e).-Panteones,
- f).-Rastro,
- g).-Calles, parques y jardines,
- h).-Seguridad pública y tránsito.

I.-El Congreso del Estado, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas de los Municipios, podrán encomendar a éstos la prestación de otros servicios públicos distintos a los antes enumerados, cuando a juicio del propio Congreso tengan aquéllos capacidad administrativa y financiera.

II.-Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los ser-

vicios públicos que les corresponda.

ARTICULO 105.-La administración pública municipal será centralizada y descentralizada, con sujeción a las siguientes disposiciones:

I.-Los Ayuntamientos residirán en las cabeceras de los Municipios y serán presididos por el Primer Regidor, quien tendrá el carácter de Presidente Municipal,

II.-Podrán establecerse las entidades que se juzguen convenientes para realizar los objetivos de la administración Municipal.

III.-Los Ayuntamientos podrán expedir, dentro de la esfera de su competencia, reglamentos por los cuales provean a la exacta observancia de las Leyes Administrativas del Estado, bando de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones de observancia general. El Congreso del Estado en la Ley Orgánica Municipal, establecerá las bases para el ejercicio de estas facultades, las cuales serán por lo menos las siguientes:

a).-El proyecto respectivo será propuesto por dos o más Regidores,

b).-Se discutirá, aprobará o desechará por mayoría de votos en Sesión de Cabildo, en la que haya Quórum,

c).-En caso de aprobarse el proyecto se enviará al Ejecu

tivo para su publicación en el Periódico Oficial,

d).-Las disposiciones de carácter general dictadas por los Ayuntamientos, deben referirse a hipótesis previstas por la ley que reglamenten, y no puedan contrariar a éstas; han de ser claras, precisas y breves, y cada artículo o fracción contendrá una sola disposición.

IV.-Procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y en esta materia, los Ayuntamientos:

a).-Formularán, aprobarán y administrarán la zonificación y planes de desarrollo urbano, y

b).-Participarán en la creación y administración de:

1.-Las reservas territoriales del Municipio.

2.-Las reservas ecológicas municipales.

c).-Controlarán y vigilarán la utilización del suelo de sus jurisdicciones territoriales,

d).-Intervendrán en la regulación de la tenencia de la tierra urbana,

e).-Podrán otorgar licencias y permisos para construcciones, y

f).-De conformidad con el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y para los fines en él señalados, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

V.-Los Ayuntamientos sólo podrán contratar empréstitos sujetándose a las disposiciones que dicte el Congreso, conforme a la fracción VIII del artículo 57 de esta Constitución.

VI.-Los Ayuntamientos no podrán enajenar bienes inmuebles propios, ni celebrar contratos que tengan una duración que exceda del período para el cual hubieren sido electos, sin la autorización del Gobernador del Estado y la aprobación del Congreso.

VII.-Las fuerzas de seguridad del Estado y de los Municipios se auxiliarán recíprocamente.

VIII.-En casos de graves trastornos del orden público, el Gobernador del Estado, por sí o por medio del Delegado que lo represente, podrá hacerse cargo de la fuerza pública existente en el Municipio.

IX.-En caso de desarrollo de alguna epidemia, el Gobernador del Estado podrá hacerse cargo del ramo de Salubridad Pública Municipal hasta que el peligro desaparezca.

X.-Los Ayuntamientos están obligados a seguir los programas que en materia de Instrucción Pública establezcan las autoridades educativas del Estado.

XI.-El Presidente Municipal representará al Municipio y al Ayuntamiento, y será el ejecutor de las resoluciones de éste, que no sean encomendadas a una Comisión especial.

XII.-Tratándose de procedimientos judiciales, la representación del Municipio o del Ayuntamiento corresponderá al Síndico.

XIII.-Los Ayuntamientos atenderán la administración por medio de comisiones, entre las que se distribuirán los diversos ramos de aquélla.

XIV.-El Ejecutivo nombrará visitadores especiales para las Tesorerías Municipales, los cuales revisarán los libros e informarán después al Ejecutivo, para que éste excite a los Ayuntamientos a recaudar los fondos públicos, o bien corrija las diferencias que se encuentren o se consignen, si hubiere algún delito en el manejo de los fondos.

XV.-Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores, se regirán por las disposiciones que dicte la Legislatura del Estado." (26).

(26) Gobierno del Estado de Puebla.- "Constitución Política del Estado de Puebla".- Puebla.1982, págs. 26 a 30

Todos los municipios deben contar con organismos administrativos indispensables para la mejor prestación de servicios públicos, a su vez estos organismos estarán regulados por disposiciones jurídico-administrativas necesarias para el buen funcionamiento del ayuntamiento, en este caso el marco administrativo de los municipios en el Estado de Puebla está formado por los siguientes, independientemente de los que conforman su marco jurídico:

1.-La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

2.-Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

3.-Ley de Planeación del Estado.

4.-Ley de Obras Públicas del Estado.

5.-Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa.

6.-Ley de Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento.

7.-Ley Ganadera del Estado.

8.-Ley de Construcciones del Estado.

9.-Ley de Protección y Fomento de la Construcción.

IV.2.2 LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA

Los ayuntamientos para la mejor prestación de los servicios públicos deben contar con ordenamientos administrativos, para tal efecto, existe la Ley Orgánica Municipal, que es el conjunto de disposiciones que tienen por objeto crear áreas de competencia específica, determinar características y requisitos, derechos y obligaciones que deben ser cumplidos tanto por autoridades municipales como por los vecinos del lugar.

En la Constitución local, el artículo 106 se refiere a la Ley Orgánica Municipal, en donde se establecen una serie de disposiciones concretas, con el objeto de hacer a los municipios más funcionales en términos sociales, económicos, administrativos, políticos y culturales; no se trata únicamente de regular las actividades de la administración pública municipal, sino de ordenar de manera sistemática el quehacer de la administración municipal.

Hasta la fecha en el Estado de Puebla se han expedido cuatro leyes orgánicas: "22 de noviembre de 1921; 10 de octu-

bre de 1923; 16 de julio de 1974 y 2 de febrero de 1984" (27)

Ha tenido una serie de modificaciones en algunos de sus artículos y la mayor parte de éstas se realizaron en el año de 1984; "7 en 1984; 1 en 1985; 3 en 1990 y 1 en 1991" (28).

La Ley Orgánica Municipal que se aplica en los municipios del Estado, fue modificada ampliamente en 1984, consta de 16 capítulos con un total de 111 artículos, dentro de lo posible se ha tratado de actualizarla a las necesidades que el propio desarrollo del Estado lo ha requerido.

El Capítulo I nos habla de los municipios que conforman al Estado de Puebla, haciendo un total de 217; el Capítulo II se refiere a los habitantes y vecinos del municipios sus derechos y obligaciones; el III menciona la cantidad de Regidores que deben tener los municipios más importantes, entre estos se encuentra Teziutlán, en donde hay 11 Regidores; 9 de mayoría que pertenecen al Partido de Acción Nacional y 2 de representación proporcional: 1 del Partido Revolucionario Ins

(27) Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Puebla. " Los Municipios en México". Enciclopedia de los Municipios en México. 1ª Ed. México. 1988, pág. 28

(28) Gobierno del Estado de Puebla. Poder Legislativo. " Ley Orgánica Municipal". Puebla. 1984, pág. 523 (anexo)

titucional y otro del Partido Popular Socialista, respectivamente. Los Capítulos IV, V, VI y VII se refieren a las atribuciones del Ayuntamiento, facultades y obligaciones de los Presidentes y Regidores, del Síndico Municipal y Secretario del Ayuntamiento. El Capítulo VIII toca el punto de la hacienda y contralorías municipales así como las atribuciones del Tesorero Municipal; el IX habla sobre las Comisiones que se formarán en cada ayuntamiento para el despacho de los asuntos que le competen, en total son 6 Comisiones: Hacienda, Gobernación, Policía y Tránsito; Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería; Salubridad y Asistencia Pública; de Educación Pública y Actividades Culturales, Deportivas y Sociales. En el caso del ayuntamiento de Teziutlán, se fraccionaron algunas de estas Comisiones y se creó la de Ecología, con el objeto de que cada Regidor (11 en total) estuvieran a cargo de una Comisión, así por ejemplo: la Comisión de Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería, en vez de ser una sola Comisión, se fraccionó en 4. El Capítulo X se refiere a los pueblos y gobierno en especial a las Juntas Auxiliares, que estarán integradas por un Presidente y cuatro miembros propietarios y suplentes, elegidos a través de un plebiscito que normalmente se realiza a fines de marzo (último domingo de ese mes) y tomarán posesión el 15 de abril del año de su elección, durarán en su encargo 3 años. Sobre el particular cabe destacar que en Teziutlán, existen 5 Juntas Auxiliares: Mexcalcuautla, San Sebastián, San Juan Acateano y Atoluca, todas son comunidades indígenas.

Mencionaremos en forma sencilla lo que es plebiscito y referéndum. El plebiscito es la decisión tomada por todo un pueblo por mayoría de votos y el referéndum es la institución política mediante la cual el cuerpo electoral opina, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para -- asambleas constituyentes o legislativas.

El Capítulo XI se refiere a la Secciones e Inspecciones.

Los Capítulos XII, XIII, XIV, XV Y XVI tocan todo lo relacionado con los servicios públicos municipales; excusas y renunciaciones al cargo de Regidor; correcciones y disciplinarias y de las infracciones que impondrá el ayuntamiento o el Presidente Municipal a los servidores municipales y a las disposiciones generales, respectivamente.

Al realizar una amplia revisión y análisis de la Ley Orgánica Municipal nos encontramos que no contempla en ninguna de sus disposiciones cómo deben conducirse los organismos de participación popular si los hubiere.

Uno de los capítulos más importantes de la Ley Orgánica Municipal es el que se relaciona con la hacienda municipal, puesto que de acuerdo a los ingresos que maneje cada municipio podrá cumplir los objetivos que se planteó en el año fiscal que los trabaje, para el efecto, la hacienda fiscal que se aplica en todo el Estado, se realiza a través de la Ley de Hacienda, tomando en cuenta siempre las disposicio-

nes que al respecto establece la fracción IV del artículo 115 Constitucional. La Ley de Hacienda comprende los ingresos y egresos que percibe y expide el Estado y sus municipios.

La hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan; con las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a favor y con las participaciones federales. La Ley Orgánica Municipal dice como deberán manejar y administrar la hacienda que les corresponde para atender correctamente los diferentes ramos de la administración pública municipal, de igual manera regula como deberán distribuirse los fondos municipales, éstos se harán en los siguientes rublos:

- a).-Gastos de Educación Pública
- b).-Policía y Tránsito
- c).-Alimentación de presos y sostenimiento de hospitales
- d).-Gastos de conservación de edificios y obras públicas
- e).-Servicios Públicos
- f).-Obras de utilidad general para el municipio; como caminos, redes telefónicas y puentes entre otros

g).-Sueldos de los funcionarios y empleados del Ayuntamiento conforme lo dispongan los presupuestos respectivos.

Desde nuestro punto de vista, es necesario realizar más modificaciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado para adecuarla a las necesidades reales que tienen los municipios poblanos, por ejemplo es necesario:

1.-Crear Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales, que ayuden al eficaz desempeño de los ayuntamientos en las funciones públicas.

2.-Crear más Comisiones: de Fomento Agropecuario y Forestal; de Prevención y Restauración del Medio Ambiente o incluirla con la Comisión de Ecología; de revisión y actualización de la reglamentación municipal, porque la mayoría de éstos son obsoletos.

3.-Que las Comisiones del Ayuntamiento coadyuven en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su propia evaluación, ya que no existe.

4.-Falta especificar cuándo concluye la administración del ayuntamiento, aunque es obvio que deberá ser el 14 de febrero, porque el 15 oficialmente tomará posesión el nuevo ayuntamiento, pero ni en la Ley Orgánica Municipal, ni en la Constitución local se menciona.

5.-Tampoco se menciona qué día el Presidente Municipal deberá rendir su informe anual de la gestión administrativa, sólo dice que será los primeros 15 días del mes de febrero.

6.-No se conocen los informes contables y financieros que dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal del ayuntamiento, presentará el Tesorero con el visto bueno del Síndico.

7.-Se deben introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos para propiciar la profesionalización del servicio civil de carrera municipal.

8.-Sujetar a los trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado, porque no en todos los ayuntamientos se aplica.

9.-Que el Presidente Municipal presente anualmente al ayuntamiento a más tardar el 15 de octubre, el proyecto de presupuesto de egresos para su consideración y aprobación del cabildo.

10.-Cuando se haya creado el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que se implementen para su ejecución; se deberá aprobar y publicar dentro de los primeros cuatro meses

de gestión municipal y se deberá además realizar una evaluación anual cuando menos.

IV.2.3 BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

La facultad del ayuntamiento que podemos considerar propiamente legislativa, es la de expedir reglamentos, acuerdo y circulares en la esfera de su competencia, sin la sanción o aprobación de la Legislatura local o del Gobernador de Estado pero de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica Municipal, a este tipo de documentos se les denomina "Bandos Municipales", y de éstos, el más conocido es el Bando de Policía y Buen Gobierno o Bando de Faltas de Policía y Buen Gobierno como se le conoce en Teziutlán, Puebla.

El Bando de Policía y Buen Gobierno, es el reglamento básico de la administración pública municipal y de este dependen en mucho las relaciones que tiene con la comunidad, el cual contiene disposiciones que regulan el quehacer de los miembros del ayuntamiento, así como los derechos y obligaciones de los habitantes y vecinos del municipio.

Al Bando municipal en Teziutlán, Puebla, se le conoce como Bando de Faltas de Policía y Buen Gobierno, consta de nueve Títulos, cada uno se divide en varios capítulos y en total son 93 artículos. Los primeros artículos tienen mucho

de similitud con lo que establece la Ley Orgánica Municipal: disposiciones generales; integración del municipio y división política; derechos y obligaciones de los habitantes vecinos y transeúntes; servicios públicos municipales; actividades de los particulares; autoridades y órganos municipales; promoción de la salud y mejoramiento del medio ambiente y sanciones.

Trataremos de realizar un análisis de algunos artículos que contiene este Bando, así vemos que dentro de las disposiciones generales hace referencia a lo que establecen las Constituciones Federal y Local; a la personalidad jurídica patrimonio y gobierno propios, que estas disposiciones son obligatorias para todos y su infracción será sancionada conforme a lo que se establece en el mismo.

Sobre los fines del municipio destaca por ejemplo lo que se establece en el inciso h) del artículo 2o. al mencionar que el Ayuntamiento podrá de oficio anular, modificar o suspender las resoluciones adoptadas por el Presidente Municipal o demás órganos municipales, cuando estos sean contrarios a la ley, reglamentos o disposiciones del Ayuntamiento, además de que será éste el que resuelva todas las cuestiones de competencia que se produzcan entre los demás órganos municipales. Para el cumplimiento de estos fines se tomarán en cuenta las actividades de tipo legislativo y administrativo y su aplicación por parte del Presidente Municipal.

De acuerdo con el censo de 1990, la población total del municipio es de 63,000 habitantes. Actualmente se calcula que esta cifra ya no corresponde en virtud de que existe una gran población flotante por la cantidad de personas que han llegado a Teziutlán, en busca de mejores condiciones de vida, sobre todo pobladores de las zonas rurales de la región.

Los artículos 10 y 12 se refieren a su organización, administración e integración del territorio, para tal efecto Teziutlán se divide en Secciones Urbanas, Juntas Auxiliares, Secciones Rurales, manzanas o aceras.

Las Secciones Urbanas son 25: FOVISSSTE, Jardines de Teziutlán, Chignaulingo, Taxcala, San Francisco, Col. El Paraíso, Ahuateno, Coyotzingo, La Gloria-Oztocapan, Allende-La Palma, El Carmen-Hospital, Zaragoza-Lerdo, Bravo-Cárcel, Campo Verde-Col. Juárez, C. de las Flores-16 de Septiembre, Francia, Mina-Díaz Mirón, Hidalgo-M. Rodríguez, Guerrero-Matamoros, Col. Manuel Avila Camacho, Aldama-Hidalgo, Cruz Roja-Hidalgo, Fresnillo, Minera INFONAVIT, Vista Hermosa, Tepeyac-Xoloco.

Cinco Juntas Auxiliares: San Juan Acateno, Mexcalcuautla, San Sebastián, San Diego y Atoluca.

Las Secciones Rurales son: Aire Libre, La Legua, Huhuemi
co, Xoloateno, Ixticpan, La Garita, Ixtlahuaca, San Pedro Xo-
loco, San Juan Tezongo.

En relación con la prestación de servicios públicos se
especifica en el bando que serán los que dispone el artículo
21:

a).-Rastros

b).-Mercados

c).-Saneamiento de los centros de población, vías y luga
res públicos de uso común: alcantarillas, limpieza,
recolección, transporte y destino de residuos.

d).-Suministro de agua potable

e).-Alumbrado público

f).-Acondicionamiento para vehículos

g).-Seguridad y vigilancia de la moralidad pública

h).-Establecimiento y conservación de los poblados, cen-
tros urbanos y rurales.

i).-Protección y conservación de áreas verdes, zonas recreativas y deportivas

j).-Protección del medio ambiente

k).-Panteones.

Sobre la prestación de los servicios públicos municipales, tenemos que recordar que los Bandos Municipales, no pueden ir más allá de lo que la propia Constitución establece en su Artículo 115 fracción III, aunque cada ayuntamiento puede adecuarlo a sus necesidades.

El artículo 24 tiene una prohibición en cuanto a la concesión de ciertos servicios públicos a los particulares y estos son:

1).-Seguridad y vigilancia de la moralidad pública

2).-Alumbrado público

3).-Rastro

4).-Mercados

5).-Limpieza, recolección, transporte y destino de residuos.

De acuerdo con el crecimiento de la población y a las necesidades actuales del municipio, sería conveniente aumentar 4 incisos más o adicionarlos a los ya existentes, quedando como sigue:

- l).-Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y otras obras de interés social.
- m).-Asistencia Social en el ámbito de su competencia
- n).-Empleo
- ñ).-Los demás que sen encomendados por el Congreso del Estado.

Dentro de las obligaciones de los ciudadanos que se establecen en el Bando, consideramos que a pesar de las 25 ya mencionadas, hacen falta incluir las siguientes:

- 1.-Los peatones deberán cruzar las calles y avenidas en las esquinas o por las áreas para ello deteminadas.
- 2.-Participar con las autoridades municipales en la preservación y restauración del medio ambiente.

3.-Acudir a los centros de verificación de emisión de -
contaminantes para la revisión de sus vehículos en -
los términos y lugares que se establezcan para tal --
efecto.

Al respecto queremos comentar que a nivel estatal - -
existe esta disposición, pero no se ha incluido en el
Bando Municipal de Teziutlán.

A pesar de que se establece que el Ayuntamiento promoverá la consulta popular como vía de participación ciudadana en la elaboración o modificación de planes y programas del municipio, esto no se cumple. Son las organizaciones de vecinos que en forma autónoma se han formado, las que exigen y proponen al ayuntamiento los planes y modificaciones, de no ser así las autoridades no lo harían. Hay una disposición en el artículo 33 que dice, que las autoridades municipales podrán satisfacer necesidades públicas en cooperación con particulares y el ayuntamiento les dará la ayuda que determine necesaria. Ante la apatía, falta de organización e ineptitud de las autoridades municipales actuales se formó en 1993 el Frente Cívico Teziuteco, integrado por personas de todas las clases sociales, ideologías, grupos y asociaciones y son quienes han estado realizando programas para el mejoramiento integral de Teziutlán.

Algunas de las obligaciones para los habitantes del municipio podrían quedar englobadas en un mismo inciso, pues tie-

nen relación específica entre sí, evitando de esta forma que sean tantas.

Cuando se toca el capítulo que se refiere a la autoridad y órganos municipales, no se hace referencia a la cantidad de regidores de mayoría relativa ni de representación proporcional que deberán formar parte del ayuntamiento, aunque estos sí se mencionan en la Ley Orgánica Municipal.

Se debe dar publicidad y difusión en el municipio de los Planes de Desarrollo, pues aunque en algunos incisos los menciona, no son conocidos por la población, en Teziutlán no existe Plan de Desarrollo Urbano. No se hace referencia a la Ley de Protección y Fomento de la Construcción y Urbanización que es de suma importancia, ya que el municipio ha crecido en forma anárquica por la falta de aplicación real de las disposiciones contenidas en dicha ley.

No existen disposiciones en materia de Integración y Bienestar Social, el ayuntamiento actual no ha podido cumplir cabalmente estas tareas, pero ni siquiera las tiene concretamente especificadas, no hay un instrumento administrativo para la debida atención de la población marginada del municipio y que brinde un servicio de asistencia social permanente; el ayuntamiento dentro de sus posibilidades debe prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, -pues existen ya "niños de la calle"- a los ancianos

e inválidos; patrocinar e investigar sobre causas-efectos y posibles soluciones de los problemas más importantes que se presentan en el aspecto de asistencia social; el grado de alcoholismo en las comunidades rurales es alarmante, aumentando considerablemente en los últimos 10 años; se debe promover la organización social para la prevención y atención de la farmacodependencia que por desgracia también invadió a Teziutlán; por otra parte se deben implementar programas en materia de planificación familiar y nutrición en colaboración con las dependencias federales y estatales del sector salud; promover nuevamente los programas de huertos familiares; construcción de fosas sépticas y letrinas en las comunidades rurales e indígenas del municipio; promover la integración económica de los grupos indígenas; preservar su cultura; promover el rescate y la difusión de los valores artísticos y culturales, como en la actualidad lo hacen los miembros de la Casa de la Cultura y del Frente Cívico Teziuteco, porque el presidente municipal no le da mucho interés a estas actividades; promover y fomentar la educación e investigación ecológica así como prohibir la captura y caza en el municipio.

El artículo 50 trata sobre los recursos que pueden interponer los ciudadanos cuando sean sancionados por violaciones de tipo administrativo, se presenta el recurso de revisión el Síndico es la autoridad municipal que los resolverá, el ciudadano los deberá interponer debidamente fundados dentro

de los tres días siguientes a la notificación del fallo correspondiente.

En relación a la determinación de las faltas a normas contenidas en el bando, reglamentos, circulares o disposiciones administrativas, dice que serán sancionadas con multa, arresto, cancelación de licencia, permiso o autorización de funcionamiento, suspensión, clausura o decomiso de mercancías, atendiendo a la gravedad de la falta se le impondrá una multa tomando en cuenta el salario mínimo general vigente para la zona del municipio de Teziutlán y lo establece de la manera siguiente:

- 1.-Se impondrá multa desde un día hasta 300 días de salario mínimo.
- 2.-Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser sancionado con multa que rebase un día de salario mínimo.
- 3.-Arresto de 36 horas, como sanción específica si el infractor se negara a pagar la multa.

Al respecto quisiéramos comentar que hace falta realizar una clasificación de las violaciones, pudiendo quedar como estaba anteriormente (1988) pues desde nuestro punto de vista contemplaba en detalle cada falta o contravención, se especificaba cuándo la sanción debía de ser económica o corporal, describía de igual manera cuál se aplicaría a las perso-

nas que eran reincidentes, por oposición violenta, alarma pública o doble infracción, ni aquella ni la actual especifican que, cuando se aplique la sanción económica, cual será la multa que se les impondrá, ni el monto de la misma, así que se podría incluir una clasificación de faltas o contravenciones y especificar cual será el monto en efectivo de la multa a pagar por la violación de las mismas, una posible clasificación quedaría de la siguiente manera:

- a).-Del orden público
- b).-Al régimen de seguridad de la población
- c).-Sanitarias
- d).-Al derecho de propiedad
- e).-Al ejercicio del trabajo y del comercio
- f).-A las buenas costumbres y decoro público
- g).-Que impidan la buena prestación de los servicios públicos, y
- h).-A los reglamentos administrativos.

Para la aplicación de las sanciones se debe especificar lo siguiente:

Por ejemplo: Artículo 93: Se impondrá de diez a cuarenta días de salario mínimo vigente a quien:

- I.-Cause escándalos en lugares públicos
- II.-Ingiere bebidas alcohólicas o de moderación en la vía pública

III.-Realice tomas o conexiones clandestinas a las redes de agua potable o drenaje, etc.

Algunas infracciones al Bando Municipal o a cierto tipo de reglamentos representan para el ayuntamiento una fuente de ingresos económicos para el erario municipal, por esta razón, es necesario que se establezca la cantidad de dinero que se le aplicará como multa a las personas que infrinjan estas disposiciones.

El artículo 64 habla sobre el procedimiento contencioso administrativo municipal, que se podrá iniciar con la presentación del recurso de revisión y posteriormente con el de revocación. Para la resolución del recurso la autoridad tiene 15 días y el particular 3 días después de que se haya recibido la resolución para impugnarlo.

Podemos considerar que el Bando de Falta de Policía y Buen Gobierno abarca en general todas las disposiciones necesarias para el cumplimiento de lo establecido por la Constitución del Estado y la Ley Orgánica Municipal, sin embargo cada administración debe actualizarlo en forma permanente, darle difusión por la radio y los diarios locales e invitar a las organizaciones sociales que lo promuevan entre la ciudadanía, para que éste sea ampliamente conocido, el actual ayuntamiento, está utilizando el Bando Municipal de 1988, a pesar de que existe uno más actualizado que dejó la administración pasada, aproximadamente en el año de 1992 fue

elaborado y consideramos que está mucho más completo y acorde a la realidad municipal, ojalá y las autoridades lo tomaran en cuenta.

Por costumbre la publicación del Bando Municipal siempre se ha establecido que sea el día 5 de febrero, pero en los últimos Bandos Municipales, sólo dice que entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, por lo que propondríamos que dentro de sus artículos transitorios se estableciera que fuese dado a conocer el 5 de febrero del año que entrará en vigor.

IV.3 EL GOBIERNO COLEGIADO DE LOS MUNICIPIOS

El municipio, base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es una comunidad natural, o premeditadamente establecido en un territorio determinado. El gobierno municipal, como lo estipula el propio Artículo 115 Constitucional, es un órgano colegiado integrado por varias personas para administrarlo.

El gobierno municipal electo por voto popular directo, sujeto a los plazos y procedimientos establecidos por las leyes se le denomina Ayuntamiento Municipal Constitucional, y legalmente dura en su encargo 3 años.

El gobierno colegiado del Municipio de Teziutlán, Pue-

bla, está integrado por todos los miembros del Ayuntamiento, encabezados por el Presidente Municipal, Síndico, Regidores de mayoría y de representación proporcional, funciona en primera instancia con la sesión del Cabildo, en donde las decisiones deben ser tomadas por mayoría de votos.

El Cabildo es la reunión de los integrantes del ayuntamiento celebrada en el salón o recinto donde se realizan las asambleas, éstas pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes. El gobierno colegiado debe residir en la cabecera del municipio, y sólo podrá trasladarse a otro lugar por causa de fuerza mayor.

A raíz de las reformas al Artículo 115 Constitucional en 1977, se incorpora la figura de regidores por representación proporcional, para que los partidos que no hayan obtenido el triunfo mayoritario, pero que sí obtuvieron una votación considerable, puedan estar representados en el ayuntamiento a través de sus regidores. En la actualidad el gobierno colegiado del municipio de Teziutlán, Pue., está constituido por el Presidente Municipal, denominado también Primer Regidor o Alcalde; 1 Síndico, 9 regidores de mayoría relativa, que pertenecen al Partido Acción Nacional y 2 regidores de representación proporcional, uno del Partido Revolucionario Institucional y otro del Partido Popular Socialista respectivamente y el Secretario del Ayuntamiento que actúa sin voz ni voto.

Con el objeto de que los 11 regidores intervengan en las actividades de la administración municipal, fue necesario fraccionar algunas Comisiones y crear otras. Hasta el mes de noviembre de 1993, el Ayuntamiento teziuteco, no estaba legalmente integrado en virtud de que los dos regidores de representación proporcional no habían tomado posesión de su cargo, ya que el Presidente Municipal, se oponía a ello, fue necesaria la intervención del Congreso Local para que finalmente el 15 de noviembre de ese año, ambos regidores se integraran plenamente como miembros del Gobierno Colegiado del Municipio de Teztlán, Puebla.

No queremos finalizar este apartado, sin antes comentar que por disposición de la Constitución Federal existe una prohibición para que los Presidentes, Síndicos y Regidores electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato, pero sí lo podrán ser pasados tres años, esto se refiere exclusivamente a los propietarios, pero los suplentes sí podrán ser elegidos dicha disposición se repite tanto en la Constitución del Estado, con en la Ley Orgánica Municipal. En el caso de Teziutlán, sólo una persona ha sido dos veces presidente y pertenece al Partido de Acción Nacional, es el actual presidente.

Existe otro caso pero fue temporal, ya que en 1978 se anularon las elecciones y se instaló un Consejo Municipal por 6 meses, la Presidencia la ocupó una persona que en 1966-1969

ya había sido elegido Presidente Municipal y que perteneció al Partido Revolucionario Institucional, el Sr. Ramón Tapia Mendoza. El hecho de que una persona pueda ocupar nuevamente la alcaldía municipal, es común en muchos municipios de nuestra república, en virtud de que son tan pocas las personas del lugar que tienen conocimientos indispensables para ocupar dicho cargo, que año con año se van alternando el poder, la población los conoce, confía en ellos y les da su voto.

La anterior disposición, no se aplica para las personas que han sido gobernadores, tanto en la Constitución Federal como en la Local, se establece que por ningún motivo volverá a ocupar el cargo de Gobernador del Estado aunque haya sido electo popularmente en forma directa, ordinaria, extraordinaria, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho..

Reiterando nuestra posición respecto a la separación de facultades, se deben promover reformas para que el Cabildo tenga la función que realmente le compete que es la de legislar, puesto que sólo ha cumplido la función administrativa, en virtud de que el Cabildo muchas veces no se reúne o no resuelve como órgano colegiado ya que es el Presidente Municipal en turno quien toma decisiones sin ponerla a consideración de los miembros del Cabildo, con el pretexto de que son asuntos que no admiten demora aún cuando sea competencia del Ayuntamiento representado a través del

Cabildo y salva esa responsabilidad diciendo que se les informará en la siguiente sesión.

IV.4 EL AYUNTAMIENTO COMO AUTORIDAD MUNICIPAL

Desde 1917 a la fecha, el Ayuntamiento siempre ha sido un órgano ejecutivo del gobierno del municipio. Las autoridades principales que integran este órgano son: el Presidente Municipal o Alcalde, los Regidores y el Síndico. Las tres autoridades por mandato Constitucional Federal son de elección popular directa. Este cuerpo administrativo dura en funciones tres años, esta disposición sólo la recogen las Constituciones Locales, más no la Federal.

Como órgano jerárquico superior del municipio, tiene funciones de legislar sobre el Bando Municipal, reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, espectáculos, vialidad, construcciones y otros más.

El Ayuntamiento nombra las comisiones que tendrán los regidores y cuya obligación es la de vigilar el ramo de la administración que se les encomienda, es en la primera sesión del Cabildo, en donde deben quedar establecidas las comisiones y quienes serán los regidores que las encabezarán.

La Ley Orgánica Municipal en su artículo 40 establece todas las atribuciones que el Ayuntamiento deberá realizar durante su gestión administrativa, en total menciona 38 actividades, sin embargo consideramos que aún tiene omisiones de suma trascendencia para la funcionalidad real de las tareas municipales, mencionamos las más importantes y después enunciaremos las que a nuestro juicio hace falta incorporar:

1.-Cumplir y hacer cumplir en la parte que les corresponda, las leyes, Decretos y disposiciones de la Federación y del Estado.

2.-Expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referente a su organización, funcionamiento, servicios públicos que deben prestar y demás asuntos de su competencia.

3.-Presentar al Congreso del Estado, el día 31 de octubre el Presupuesto de Ingresos que deberá manejarse el siguiente año.

4.-Aprobar el Presupuesto de Egresos del año siguiente a su fecha, que deberá enviar al Ejecutivo del Estado a más tardar el 31 de octubre de cada año para que ordene su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

5.-Acordar reglas para la conservación y administración de las Cárceles Municipales, así como para la alimentación de los detenidos por las autoridades municipales.

6.-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 Glosa del Congreso del Estado.

7.-Nombrar a propuesta del Presidente Municipal, al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, Contralor y Comandante de Policía.

8.-Excitar al Presidente Municipal y a los demás integrantes de las Juntas Auxiliares para que cumplan sus deberes

9.-Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, y

10.-Participar en la creación y administración de reservas ecológicas.

En forma general vemos que las atribuciones del ayuntamiento contempla todas las áreas de la administración pública municipal, consideramos que falta enunciar algunas de suma importancia y que son omitidas completamente por la Ley Orgá-

nica Municipal, por lo tanto, otras atribuciones que pudieran tener los Ayuntamientos, y en específico el de Teziutlán, Pue., serían las siguientes:

- a). -Proponer ante la Legislatura local iniciativa de ley o decretos en materia municipal.
- b). -Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores
- c). -Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que deberá presentar el Tesorero con el visto bueno del Síndico
- d). -Convocar a elección de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana y promover la creación de estos organismos
- e). -Municipalizar los servicios públicos
- f). -Formular, aprobar y ejecutar los Planes de Desarrollo Municipal y de Desarrollo Urbano.
- g). -Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente
- h). -Construir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos
- i). -Enajenar y dar en arrendamiento usufructo o comoda-

- i).-Enajenar y dar en arrendamiento usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso de la Legislatura del Estado
- j).-Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos
- k).-Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecidos en el Estado
- l).-Implementar programas de organización y participación social, que permitan la cooperación entre autoridades y habitantes del municipio, y
- m).-Promover y organizar la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos.

IV.4.1

EL PRESIDENTE MUNICIPAL

El Presidente Municipal forma parte del ayuntamiento y es el encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de Cabildo, representará al Ayuntamiento en aquellos asuntos en los que tenga algún interés, en la forma y términos dispuestos en el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal del Estado. El Presidente Municipal es la persona electa popularmente que tiene una doble representación, pues su cargo tiene aspectos políticos y administrativos, es a la vez líder del Cabildo y Jefe de la Administración Pública

Municipal, algunas de sus facultades y obligaciones son entre otras:

1.-Publicar en su respectivo municipio las leyes, reglamentos y cualquier otra disposición de observancia municipal.

2.-Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas e imponer las sanciones que se establezcan.

3.-Representar al Ayuntamiento y ejecutar sus resoluciones, salvo aquellas que están específicamente reglamentadas para el Síndico.

4.-Impartir a los Jueces los auxilios que demanden para hacer efectivas sus resoluciones.

5.-Actualizar cada cinco años el padrón de los vecinos de la municipalidad.

6.-Cumplir los deberes que sobre el Registro Civil del Estado de las Personas les impongan las leyes.

7.-Suplir a los menores de edad en el consentimiento que necesiten para contraer matrimonio.

8.-Ciudar que en las elecciones públicas tengan los ciu-

dadanos la libertad absoluta para actuar en dichos actos.

9.-Procurar la conservación de los bosques, arboledas, puentes, calzadas, monumentos, antigüedades propiedad federal del Estado o del Municipio.

10.-Hacer que las oficinas de hacienda municipal formen los cortes de caja ordinarios en los días designados por la ley.

11.-Autorizar los libros de contabilidad de la Tesorería Municipal firmando y sellando la primera y última forjas.

12.-Informar al Ayuntamiento si los Presupuestos de Ingresos y Egresos llenan las exigencias públicas.

13.-Vigilar la debida prestación de los servicios públicos municipales e informar al Ayuntamiento sobre sus deficiencias.

14.-Promover y vigilar la formulación de los Proyectos de Presupuesto de Ingresos y Egresos y el envío oportuno al Congreso del Estado para su aprobación y publicación en su caso.

15.-Dar lectura en la Sesión Pública solemne, dentro de los primeros quince días del mes de febrero de cada año, al

informe que por escrito rendirá al Ayuntamiento que preside. En el Estado de Puebla los informes municipales se acostumbra llevar a cabo el 14 de febrero de cada año, aunque esta fecha no esté establecida en forma específica en la Ley Orgánica Municipal.

A pesar de que son 56 facultades las que tiene que ejecutar el Presidente Municipal, no se mencionan en la Ley Orgánica Municipal, las siguientes que también le corresponden al presidente: (algunas de éstas si se establecen en el Manual de Organización del Ayuntamiento de Teziutlán).

1.-Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento.
(Manual de organización 1993-1996).

2.-Convocar a sesiones solemnes a los integrantes del Ayuntamiento.

3.-Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Municipal. (Esta función está contemplada dentro de las facultades del Ayuntamiento, es una atribución específica del Presidente, que no se establece en el artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal, pero si en el Manual de Organización 1993-1996, aunque con un candado del Cabildo, pues éste puede cancelar el nombramiento o puede revocar la remoción del funcionario).

En general el Manual de Organización para el Ayuntamiento de Teziutlán, 1993-1996, elaborado por la actual administración se apega concretamente a lo que dispone la Ley Orgánica Municipal en cuanto a facultades y obligaciones del Presidente Municipal, el Manual de referencia fue elaborado en mayo de 1994.

Finalmente diremos que las actividades del Presidente Municipal son de tipo centralizadas y aunque en la actualidad se ha tratado que dicha figura cumpla concreta y específicamente la función ejecutiva, no se ha podido lograr esto, pues sigue realizando las tres funciones básicas: ejecuta, legisla e imparte justicia y como mencionábamos en páginas anteriores es necesario que se realicen verdaderas reformas en torno a las facultades, derechos y obligaciones que tienen los funcionarios de los ayuntamientos y que en forma separada cada órgano, (Presidente, Regidores y Jueces Municipales) tuviese verdadera autonomía en sus funciones, si se logra ésto consideraríamos que el Cuerpo Colegiado del Ayuntamiento es verdaderamente independiente para cumplir calbalmente con el programa de trabajo planteado para llevar a cabo en tres años de administración.

IV.4.2**EL SINDICO MUNICIPAL**

El Síndico es una figura que reviste gran importancia dentro de la estructura municipal, su nombramiento, remoción, facultades y obligaciones, presentan diversas facetas dentro de la administración municipal, entre las facultades que tiene encontramos que:

1.-Representa jurídicamente al ayuntamiento ante toda clase de autoridades, por lo tanto tiene facultades de un mandatario judicial.

2.-Lleva el seguimiento y control de los juicios en los que esté interesado el ayuntamiento.

3.-Representa los intereses públicos ante el ayuntamiento y formula las protestas convenientes cuando no esté de acuerdo.

4.-Cuida la observancia de la Ley Orgánica Municipal y solicita la aplicación de sanciones cuando ésta se infrinja.

5.-Gestiona el pago de los créditos civiles del municipio y sus accesorios.

6.-Tramita hasta su resolución los expedientes de expropiación decretado por el ayuntamiento y conviene en forma conciliatoria con el propietario expropiado el monto de la indemnización.

7.-Contesta el informe anual del Presidente Municipal.

IV.4.3

LOS REGIDORES

Los Regidores llamados también Consejales, son los representantes populares, electos en forma directa por los habitantes de un municipio para integrar la titularidad de miembros del Ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal. Los regidores se vinculan a los intereses vecinales de su comunidad y son el elemento democrático más auténtico de la sociedad a la que representan.

Entre las facultades que deben cumplir, tenemos:

- 1.-Asistir a las Sesiones de Cabildo
- 2.-Participar en las discusiones de los asuntos que se sometan al Cabildo.
- 3.-Proponer al Cabildo las iniciativas que consideren necesarias para el mejoramiento de la administración municipal.
- 4.-Desempeñar las Comisiones permanentes, especiales y de ceremonias que el Ayuntamiento les confiera.

5.-Rendir por escrito al Cabildo un informe mensual del estado en que se encuentran sus respectivas áreas de competencia.

6.-Informa al Cabildo de cualquier omisión o deficiencia que llegue a detectar en la prestación de los servicios municipales.

7.-Objetar los gastos indebidos que se autoricen por el Presidente Municipal, así como los acuerdos dictados por el Cabildo, que estén fuera de sus facultades.

8.-Visitar las direcciones y áreas administrativas municipales, para constatar su funcionamiento y aplicación reglamentarias..

9.-Citar a reuniones extraordinarias de Cabildo (en el Bando dice que sólo procederá a petición de dos regidores de mayoría, entonces que pasa con las facultades de los regidores de representación proporcional).

10.-Inspeccionar y vigilar las actividades dentro de su ámbito de competencia.

IV.5

QUE ES UNA SESION DEL AYUNTAMIENTO

La sesión del Ayuntamiento, es la reunión del Cuerpo Colegiado compuesto por el Presidente, Síndico, Regidores, (el Secretario actúa sin voz ni voto), previa convocatoria

expresa del Presidente Municipal, o de dos Regidores de Mayoría, para examinar, discutir y resolver las cuestiones propias de su competencia, en forma preestablecida y dentro de su ámbito .

Como vimos en apartados anteriores, las sesiones del Ayuntamiento puede ser:

Ordinarias, Extraordinarias y Solemnes. Las sesiones ordinarias son aquellas que en forma normal se realizan cuando menos una vez al mes, en algunos ayuntamientos se acostumbra efectuar cada semana; las extraordinarias son las que por algún asunto de suma importancia que no podrá esperar hasta que se realice la ordinaria y se tenga que convocar a realizar, esto puede ser en cualquier momento; las solemnes, son las que se realizarán cuando el Presidente Municipal rinda su informe de gobierno, cuando el ayuntamiento acuerde dar un reconocimiento a algunas personas que por sus actividades se haya hecho merecedora a esta distinción o realizar algún homenaje a personajes ya desaparecidos.

Tanto en las sesiones ordinarias como en las extraordinarias todos los miembros tendrán el uso de la palabra; pero en las solemnes únicamente aquellas personas que previo acuerdo del Cabildo hayan sido designadas para tal fin, no es el caso del Síndico Municipal, pues es quien por ley debe contestar el informe de gobierno.

Tenemos también que existen dos clases de sesiones: públicas y privadas; en las públicas cualquier ciudadano interesado podrá asistir y en las privadas únicamente estarán los integrantes del Cabildo, ya que se discutirán asuntos de tal trascendencia que no sería conveniente que personas ajenas a este Cuerpo Colegiado se dieran por enteradas.

IV.6 MODERNIZACION Y TECNOLOGIA: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN EL MUNICIPIO

Antes de entrar al tema central de este apartado, tenemos que ubicarnos en el documento rector que nos llevará finalmente a conocer qué grado de desarrollo ha tenido tanto el Estado de Puebla, como el propio Municipio de Teziutlán: El Plan Nacional de Desarrollo. Los antecedentes de este instrumento nacen por iniciativa de Miguel de la Madrid Hurtado y el 31 de mayo de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación. Posteriormente, Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República, dentro de su programa de gobierno, adecúa el Plan Nacional de Desarrollo a las nuevas necesidades de nuestro país, sobre todo porque Salinas de Gortari marcó como tarea primordial la modernización de México y a través de este instrumento propuso tres acuerdos fundamentales que englobarían parte del trabajo a realizar en su sexenio:

1.-Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática

2.-Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad y Precios; y

3.-Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Aunque los tres acuerdos son de suma importancia, sólo nos ocuparemos someramente de dos de ellos: el de la Ampliación de Nuestra Vida Democrática y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, en virtud de que en éstos se destacan puntos fundamentales para el desarrollo de los municipios y el punto central de este trabajo es el análisis de la problemática político-social del municipio de Teziutlán, Puebla y ver hasta donde han incidido estos acuerdos en su modernización y tecnología, además de que en uno de los Acuerdos se habla en forma específica del Programa Nacional de Solidaridad que comentaremos más adelante.

Dentro del Acuerdo para Nuestra Vida Democrática, en el punto 4.3.5 del Plan Nacional de Desarrollo, nos habla del Fortalecimiento del Pacto Federal, en éste se enfatiza que "la modernización política implica también la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a

estado y municipios. Un Pacto Federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales " (29). Sigue mencionando que "la consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. El municipio como eje de desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente. Debe destacarse que los municipios son muy diversos entre sí, y por lo mismo, las estrategias deberán ser también diferenciadas. Habrá de establecerse una tipología municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización".(30).

El Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, parte de la

(29) Poder Ejecutivo Federal. " Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 ". Secretaría de Programación y Presupuesto. 1ª. Ed. mayo 1989. México, pág. 47

(30) Idem. pág. 48

premisa fundamental de que las políticas de desarrollo regional y urbano, son estrategias que inciden de manera directa en el bienestar social, en el mejoramiento productivo para impulsar el desarrollo municipal, además de ser considerado una línea de acción fundamental para la desconcentración económica y la mejor coordinación de la Federación, de los Estados y Municipios, que fortalecerá la soberanía estatal, la autonomía municipal y la capacidad reguladora de la federación.

El Plan Nacional de Desarrollo considera a los municipios las instancias más cercanas a las comunidades, receptoras inmediatas de las demandas sociales, deben ser estimuladas como impulsoras del bienestar de la población, para llevar a cabo estos objetivos el Plan Nacional de Desarrollo plantea:

- 1.-Avanzar hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural para que los municipios puedan impulsar su desarrollo de manera concertada y autónoma.

- 2.-Los municipios deberán, a su vez, atender la solución de sus problemas haciendo acopio de recursos propios en la medida de sus posibilidades.

- 3.-El municipio debe asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública.

4.-Debe convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en la producción, los servicios vinculados al bienestar social, el ordenamiento territorial y la ecología.

5.-Habrá de establecerse, ante la diversidad de municipios, una tipología que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización.

6.-Iniciar una labor con servidores municipales con el fin de romper el círculo vicioso de incapacidad local y sustitución estatal o federal.

En el Capítulo Séptimo del Plan Nacional de Desarrollo con el título Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el punto 7.1 se habla sobre los niveles de planeación; el párrafo dos se refiere a que el Plan habrá de apoyarse en el Convenio Unico de Desarrollo para regular las acciones entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, a la vez esto conlleva a impulsar la consolidación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, respetando la autonomía de los Estados y Municipios, específicamente sobre el municipio dice "El orden municipal, instancia social y política inmediata de la mayor parte de la ciudadanía, es de importancia fundamental para la difusión de las acciones en todo el territorio. El artículo 115 Constitucional establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer al

municipio. En este ámbito recaen facultades y responsabilidades esenciales para avanzar en los objetivos de la planeación, como son los de: participar en la creación y administración de las reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización del suelo; en intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra" (31).

Con el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 se incorpora la protección al medio ambiente dentro del ámbito nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida y señala la participación de los municipios en los siguientes aspectos:

- 1.-Ordenamiento de los usos del suelo
- 2.-Aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales
- 3.-Evaluación del impacto ambiental
- 4.-Identificación de tareas de alto riesgo ambiental
- 5.-Formulación de proyectos legislativos, en materia ecológica
- 6.-Creación de Regidurías de Protección Ambiental y Ecología y,
- 7.-Divulgación de aspectos ecológicos y difusión de las disposiciones jurídicas.

(31) Idem. pág. 134

Para el cumplimiento de estos objetivos se crea el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-94. Este programa consta de cinco capítulos en los cuales se establecen los espacios de participación municipal en la gestión ambiental. Se crea de igual manera el Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal.

El Programa Nacional de Protección al Ambiente 1990-94, se menciona la preocupación de preservar los recursos naturales que son considerados patrimonio estratégico para la soberanía nacional y la reserva fundamental para las nuevas generaciones, recomienda que las políticas municipales de gestión ambiental se revaloricen y se incorporen los conocimientos tradicionales que, sobre el particular poseen los diversos grupos culturales de cada región; apoyar obras y acciones destinadas al mejoramiento del ambiente tales como: sistema de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales, sistemas de conducción y redes de distribución de agua potable y alcantarillado, vigilancia forestal, zonificación y vigilancia de uso de suelos, entre otras. Se propone crear organismos de protección ambiental que se estructuren de la siguiente manera: El Presidente Municipal, los presidirá; el Regidor encargado de la Comisión de Ecología implementará los programas de acción en conjunto con las dependencias municipales, haciéndose extensiva a los Presidentes de las Juntas Auxiliares.

Para finalizar el comentario del Plan Nacional de Desarrollo en torno a las facultades del municipio en relación con la protección del medio ambiente, propondríamos que la administración municipal, dentro de lo posible, tratara de que los programas de desarrollo que piense llevar a cabo dentro de su gestión administrativa, estén acordes con los principios del Plan Nacional de Desarrollo y esto se podría lograr a través de: la adecuación de sus bases legales, modernizar estructuras, implementación de procedimientos y sistemas de trabajo, así como transformar las actitudes de quienes proporcionan atención al público y también de quienes la reciben.

Otro instrumento utilizado por el actual gobierno federal para cumplir objetivos específicos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo lo es el Programa Nacional de Solidaridad, que está contemplado dentro del Acuerdo para el Mejoramiento Productivo de Nivel de Vida. El Programa Nacional de Solidaridad, dice el gobierno, se crea para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema en el campo y las ciudades, mediante el esfuerzo de los 3 niveles de gobierno y los que se pacten con grupos sociales, además con este programa se trata de fortalecer el municipio libre.

El Programa Nacional de Solidaridad es un instrumento destinado principalmente para los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos

que más recientes los problemas de las grandes aglomeraciones, y se encuentran marginados de los beneficios; las áreas que reciben particular atención son: alimentación; regulación de la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria y prevención de recursos naturales; todos estos se realizan a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

El gobierno federal trató de inmiscuir a los beneficiarios de este programa a través de Comités Municipales de Solidaridad o Comités de Desarrollo Social, regulados a su vez por los Comités Regionales, en donde interviene el gobierno federal, el estatal y el municipio, junto con el Programa Nacional de Solidaridad se creó el Convenio Unico de Desarrollo Social, a través del cual el Estado y sus municipios definen y concretan programas productivos y de bienestar social. El Convenio Unico de Desarrollo es un instrumento que permite una coordinación entre las inversiones federales y estatales, con el objeto de enfrentar las necesidades de la entidad e impulsar los programas de desarrollo municipal. La asignación de recursos que contempla el Convenio Unico de Desarrollo son los que están establecidos en el Ramo XXVI, que el gobierno federal destina al Programa Nacional de Solidaridad, éste programa

está basado en el establecimiento de líneas de crédito en bancos corresponsables, permitiendo así, cubrir una amplia gama de obras sin costos administrativos excesivos y con liberaciones inmediatas adelantando en mucho la ejecución de obras en beneficio de los municipios, según dice el gobierno, pero además, como dijimos la población beneficiada con dicha obra participa a través de la aportación de materiales o en forma de trabajo (faena voluntaria), en virtud de que en algunos lugares sus habitantes no tienen conque pagar las cuotas que les corresponden.

El Plan Nacional de Desarrollo que implementó el gobierno federal en este sexenio, dice que ha tratado de consolidar una política de desarrollo regional y urbano que le permita el eficiente aprovechamiento del potencial productivo de las regiones mediante la utilización de los instrumentos de planeación y la concurrencia de los tres niveles de gobierno, lo que a su juicio constituye una pieza esencial para la modernización del país y elevar el nivel de vida de su población. De acuerdo con esto, el Plan tratará de alcanzar tres grandes objetivos:

- 1.-La transformación en la distribución de asentamientos humanos.
- 2.-El mejoramiento de la calidad de los servicios; y
- 3.-El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar un sólido desarrollo de las ciudades.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo cuando se habla de Desarrollo Rural, encontramos que el marcado con el número 10 está destinado a la zona Norte del Estado de Puebla, el cual está conformado por 63 municipios y el más importante de ellos es Teziutlán. Para mayor información se puede consultar el Anexo del Quinto Informe de Gobierno 1993, páginas 749 a 751 que se refiere a los Recursos Ejercidos por Programas a través del Ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional, así como los que se destinan a otras dependencias para apoyar los proyectos específicos del Programa Nacional de Solidaridad.

Políticamente el Programa Nacional de Solidaridad busca asignar determinada cantidad que le otorga el presupuesto federal a los grupos sociales que no tienen tantos recursos; trata de extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral; procura el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y las participaciones a los grupos beneficiados, así como el uso de materiales propios de las zonas en que se realicen las obras de infraestructura económica y social; compromete la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del gobierno federal.

De acuerdo con el Programa Nacional de Solidaridad son las comunidades y los ayuntamientos quienes coordinada y corresponsablemente ejercen casi la tercera parte de los recursos de Solidaridad, mediante los Fondos Municipales de Solidaridad para la Producción, los Fondos Municipales de Solidaridad para el Programa de Escuela Digna, ampliándose la capacidad financiera y de gestión del ayuntamiento.

Actualmente la inversión federal en el Programa Nacional de Solidaridad ha tenido un incremento anual del 33 %. Los Fondos de Solidaridad para la Producción tienen como propósito apoyar a campesinos que producen en zonas de temporal, con elevado riesgo de siniestros y baja productividad que quedan fuera del financiamiento que ofrece el sistema nacional de crédito, son las propias tesorerías municipales quienes llevan el registro contable de las actividades y operaciones del Fondo, de la administración, distribución y recuperación de los recursos proporcionados.

Los Fondos Municipales de Solidaridad se crearon para transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y para fortalecer su capacidad ante las necesidades de los habitantes, por ejemplo, el Programa de Solidaridad para una Escuela Digna, se creó para apoyar la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos públicos, con aportaciones tripartitas, este programa lo manejan tanto las autoridades municipales, como el Comité Escolar, formado por

padres de familia, maestros, personal directivo y alumnos del plantel.

Con el objeto de coadyuvar con este programa y con el propósito de fortalecer la capacidad financiera municipal se realizaron cambios en el Sistema de Coordinación Fiscal y con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, en diciembre de 1989, se establece un nuevo sistema con el fin de aportar mayores participaciones federales a los municipios. Al incorporar acciones del Sistema de Coordinación Fiscal para fortalecer la capacidad financiera municipal, se possibilitó el incremento de la recaudación federal participable y una nueva fórmula de distribución más equitativa, tomando en cuenta el nivel de desarrollo de cada entidad y el tamaño de la población. Por otra parte, el Sistema ha servido para combatir la evasión fiscal por parte de las autoridades locales, de tal manera que se vinculó la forma de participación a los esfuerzos de recaudación municipal del impuesto predial y de los derechos de agua, lo que tuvo como medida inmediata la modernización de catastros, revisión y actualización de bases tributarias y el mejoramiento del procedimiento de recaudación. La incorporación recaudatoria municipal dentro de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Fomento Municipal ha permitido al gobierno revertir la pérdida de la importancia relativa del impuesto predial y de los derechos de agua potable que se venía prestando.

El Sistema de Coordinación Fiscal tiene que incidir en los programas de la hacienda municipal, que a partir de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que los municipios obtienen una participación total de la recaudación fiscal a través de dos fondos, el más importante es el Fondo General que sumado a la transferencia del impuesto predial, del cobro de servicios urbanos a los municipios (con la reforma del Artículo 115 Constitucional de 1983), permite el incremento de los ingresos municipales aunque en realidad los municipios no cuentan con suficientes recursos financieros para la realización de un gran número de obras públicas. A pesar de que las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en su momento fueron oportunas (28 de diciembre de 1989), es necesario realizar una nueva revisión de la misma, para que en verdad se implemente una distribución más equitativa de las participaciones de los Estados y Municipios, ya que esto es básico para lograr el desarrollo regional de que tanto habla el gobierno tanto federal como estatal y tratar de frenar, por lo tanto el presidencialismo y centralismo, para evitar el crecimiento anárquico de algunos municipios; se debe especificar además cuáles serán los recursos a que tienen derecho los Estados y municipios a través de las participaciones federales.

Un organismo que ha contribuido determinadamente a poner en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, han sido

sin duda los Centros Estatales y Municipales de Desarrollo, creados en el presente sexenio en todo el país, así como los programas de la Secretaría de Desarrollo Social.

Exponemos a continuación algunas consideraciones personales en torno al Programa Nacional de Solidaridad:

1.-El Programa Nacional de Solidaridad usa recursos de la Federación, y no del Ejecutivo Estatal, lo que ocasiona que el Ejecutivo Federal esté sustituyendo actividades que deberían realizar autoridades estatales y aún las municipales en forma concreta.

2.-Es un programa de tipo netamente electoral, pues generalmente se incrementan sus acciones en vísperas de los procesos electorales.

3.-Los gobernadores y presidentes municipales, pasan a segundo término, pues es un programa que se ejecuta directamente de la Presidencia de la República y quita al Estado y al Municipio la responsabilidad que les corresponde.

4.-El Programa Nacional de Solidaridad ha sido muy inequitativo entre los municipios de un mismo Estado o región.

5.-El programa fue creado con el objeto de erradicar la extrema pobreza y mejorar el nivel de vida de la población, sin embargo, vemos que después de seis años, no cumplió plenamente sus objetivos, porque existen aún comunidades muy pobres a las que nunca les llegaron los recursos del Programa Nacional de Solidaridad; aumentó el número de desempleados y los campesinos abandonaron sus tierra para acercarse más a los centros de población en busca de mejores expectativas de vida y bienestar, cambiando en forma brusca sus costumbres y tradiciones.

6.-El Programa Nacional de Solidaridad debe pasar a control exclusivo de los ayuntamientos, sin la intervención de los otros niveles de gobierno, sobre todo en lo que se refiere a obras pública de tipo social, puesto que con la intervención de la Federación y de los Estados, dichos programas salen más caros, además de que son los ayuntamientos las instancias que reciben las demandas de la población.

7.-Al no existir proyectos de continuidad de obras entre una administración y otra, se pierde mucho del trabajo que se había realizado en perjuicio de la propia población.

8.-No existe una vigilancia estrecha de los Comités Regionales y Municipales de Solidaridad, y en muchos casos las personas que manejan estos recursos los malgastan o

destinan a otras actividades en perjuicio de las propias comunidades que deberían ser beneficiadas.

IV.6.1 MODERNIZACION Y TECNOLOGIA EN EL ESTADO DE PUEBLA

Una vez que hemos comentado en forma somera los objetivos y programas de los acuerdos que implementa el Plan Nacional de Desarrollo y en donde se considera a los municipios, la instancia más cercana a las comunidades, pasemos a analizar el grado de desarrollo alcanzado en el Estado de Puebla en los últimos años, para que esto nos permita conocer las características de modernización y desarrollo logradas en el municipio de Teziutlán; el tema central de este trabajo.

El Estado de Puebla desempeña un papel importante en la economía nacional por su producción agrícola y pecuaria, su gran actividad industrial, la infraestructura comercial y de comunicaciones, sus atractivos turísticos y su cercanía con la capital del país; sin embargo la economía poblana presenta en la actualidad un fuerte retraso respecto del resto del país; se registra un crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB) menor al promedio nacional y muy abajo del crecimiento poblacional de la propia entidad. No obstante que el Estado ocupa el séptimo lugar a nivel nacional con mayor aportación al PIB, a nivel del PIB per cápita se encuentra colocado entre los cinco últimos lugares del país. Esta situación se

ha agravado por el rezago existente en materia de infraestructura y servicios; de acuerdo con el número de habitantes y su tamaño económico, se ubica entre los últimos lugares en materia de carreteras, agua y drenaje, nivel educativo, servicios de salud y apoyos para la producción.

Existe concentración de la mayoría de la población económicamente activa en el sector primario con bajos ingresos lo que regula el pago de salarios desfavorables respecto al nacional, ya que más del 70 % de la población económicamente activa percibe menos de dos salarios mínimos. El 38 % de la población económicamente activa se concentra en el sector agropecuario y sólo genera el 12 % en términos del valor del Productivo Interno Bruto del Estado. Se considera que existen varias causas que provocan la baja productividad en el campo poblano, entre estas se encuentran las siguientes:

- 1.-La mayor parte de la superficie está dedicada al cultivo de grano, con bajo índice de productividad.
- 2.-Impera el minifundio, con una superficie media de labor inferior a cuatro hectáreas.
- 3.-Sus rendimientos globales han crecido muy por debajo de los del resto del país, en parte porque menos del 10 % de la superficie son de riego.

El sector pecuario está un poco más desarrollado, aunque sus áreas de influencia se localizan en unas cuantas comunidades del Estado y en la actualidad se encuentra con gran competencia de productos importados a bajo precio.

El estancamiento en las actividades agropecuarias está acelerando el crecimiento de la población urbana, lo que trae como consecuencia desequilibrios en el ordenamiento territorial de las poblaciones y la prestación de servicios públicos, lo que ha provocado que exista escasez de reservas territoriales, incompatibilidad en el destino y uso del suelo, grandes asentamientos irregulares y rezagos en la dotación de servicios básicos. En las principales ciudades del Estado se observa la proliferación de cinturones de marginación y miseria, contaminación de ríos y embalses, crecimiento inmoderado, congestionamiento vial, falta de vivienda y servicios públicos. El propio gobierno del Estado considera que la situación que presenta la entidad se debe a la falta de planes de desarrollo en las principales ciudades, además de una inadecuada aplicación de las normas y reglamentos estatales de desarrollo urbano y sobre todo a la falta de recursos económicos para satisfacer las demandas.

Sobre la infraestructura y servicios hay rezagos en agua, drenaje, energía eléctrica, carreteras, infraestructura telefónica y salud. El Estado ocupa el lugar número 24 en cobertura de viviendas con agua entubada; el 25 en viviendas

con drenaje; el 25 en viviendas con energía eléctrica; el 18 en teléfonos por habitante y el 29 en médicos por habitantes en relación con el resto del país.

En virtud de que existen grandes irregularidades que agravan el desarrollo regional del propio Estado por la gran marginación de un número considerable de habitantes que se refleja en el analfabetismo que impera, ya que Puebla es el quinto Estado con mayor número de analfabetas a nivel nacional, lo que estadísticamente representa que el 19 % de la población mayor de 15 años es analfabeta, en comparación a la cifra del 12 % a nivel nacional.

En el Estado de Puebla hay 217 municipios, a nivel nacional ocupa el segundo lugar, sólo superado por el Estado de Oaxaca, motivo por el cual las autoridades estatales desde 1986 realizaron una agrupación de municipios para implementar programas de planeación, fue así como se regionalizó el Estado, basándose en criterios de homogeneidad geográfica, cultural, económica y político-social, tomando en cuenta que la agricultura es su principal actividad, este seccionamiento quedó integrado en 7 regiones socioeconómicas que son: Región I comprende los municipios situados al norte del Estado y lo encabeza Huauchinango; la Región II denominada TEZIUTLAN, que se ubica al noroeste del Estado y se caracteriza por su abundante precipitación pluvial, su peñascosa orografía, variedad de mosaicos culturales y abundante floresta. Tiene

tres culturas: la indígena que preserva sus tradiciones y lenguas; la cultura rural que es conservadora y elitista y la cultura cosmopolita traída a la región por gran cantidad de inmigrantes en los últimos años. En esta región existen principalmente dos grupos étnicos: los totonacos y los náhuas, está integrada por 31 municipios y alcanza una población aproximada de 417,191 habitantes. La Región III denominada Ciudad Serdán localizada en la parte central del Estado, tiene 24 municipios; la Región IV con cabecera en San Pedro Cholula, integrada por 27 municipios y considerada la zona industrial más importante por la cercanía con la capital; la Región V que se localiza en la capital del Estado y se le denomina Puebla, formada por 8 municipios, sin embargo, a pesar de ser pequeña, es en donde se encuentra el mayor desarrollo cosmopolita ya que tiene la influencia del municipio de Puebla, es una zona altamente escolarizada, aquí se concentra el 30 % de la población total del Estado y es en donde se desarrollan las principales luchas sociales, su población es de aproximadamente 1'219,833 habitantes de acuerdo a lo que señala el Anuario Estadístico del Estado de Puebla 1990 INEGI; la Región VI se ubica al suroeste del Estado, se compone de 45 municipios, con cabecera en Izúcar de Matamoros, en esta región está localizada la Mixteca-Poblana, que es una zona de extrema pobreza, en donde el suelo es muy árido y presenta por lo tanto, escaso crecimiento poblacional y económico. La Región VII localizada al suroeste del Estado denominada Tehuacán,

conformada por 50 municipios. Al oeste de esta región se localiza también la Mixteca-Poblana, en donde habitan grupos étnicos mixtecos-popolocas que viven en condiciones infrahumanas, existen muchos problemas de tipo político, en virtud de que aproximadamente el 26 % de los municipios en la actualidad están administrados por la oposición.

Los rezagos ancestrales del municipio sobre todo en relación con la prestación de servicios públicos ha sido el factor primordial que contribuye a la existencia de la extrema pobreza. Las condiciones geográficas establecen en forma marcada las primeras diferencias en el desarrollo regional, encontrando tres regiones naturales: la Región Norte, que se caracteriza por ser terreno montañoso con clima subtropical húmedo y una vegetación abundante en donde se encuentra Huauchinango y Teziutlán, sin embargo la lejanía con la ciudad de Puebla constituyó su aislamiento, estas regiones presentan falta de infraestructura de caminos, carecen de agua potable y alcantarillado, electrificación, salud, educación y urbanización. La Región Central que se ubica en el Valle de Puebla y en la cual se encuentran las regiones de Ciudad Serdán, Puebla, San Martín Texmelucan y San Pedro Cholula, en esta zona el desarrollo regional se ha tornado en forma casi exclusiva. La Región Sur de la Mixteca Poblana y de la Sierra Negra que comprenden las regiones de Izúcar de Matamoros y Tehuacán. En la Mixteca encontramos un clima semiárido y poca vegetación, la productividad es

limitada y subexplotada y por lo que se refiere a la Sierra Negra, los principales problemas que presenta son por su orografía accidentada que dificulta las comunicaciones y la producción agrícola. Estas zonas son de alto nivel de emigración poblacional laboral.

El gobierno del Estado se ha comprometido a complementar los recursos del Programa Nacional de Solidaridad con los propios, para aminorar en un plazo corto las grandes carencias que se sufren en esta región.

Desde el punto de vista industrial el Estado de Puebla se ha caracterizado por su desarrollo en actividades manufactureras, ocupa el sexto lugar por su contribución al Producto Interno Bruto Nacional, destacan en este ramo dos subsectores: el de maquinaria y equipo y el textil y del vestido, ambos presentan gran potencial de desarrollo ante la apertura del Tratado de Libre Comercio. El subsector maquinaria y equipo, compuesto fundamentalmente por automóviles y autopartes constituye el 40 % de la producción industrial y emplea al 25 % del personal del sector. El subsector textil y del vestido contribuye con el 16 % de la producción industrial y emplea al 32 % del personal del sector. En los últimos años la producción y exportación de automóviles ha crecido en un 16 y 38 % en términos reales, respectivamente; en 1991 la participación de autos en las exportaciones manufactureras del país fue de más del 10%. En

la actualidad nuestro país ocupa el tercer lugar entre los principales exportadores de automóviles a los Estados Unidos y Canadá. Para fomentar más la productividad tanto en la rama automotriz como en la textil, el gobierno poblano a través del Plan de Desarrollo Estatal 1993-1999, está promoviendo la inversión nacional y extranjera en estas dos ramas industriales apoyando la modernización de estos sectores, así como el mineral no metálico y artesanías, facilita la transferencia de tecnología, promueve programas de colaboración con empresas, universidades y centros de investigación, impulsa la instalación de parques tecnológicos en el Estado, promueve la integración de cadenas productivas en coordinación con cámaras y asociaciones de industriales locales, de igual manera promueve programas ecológicos que permitan desarrollar una industria no contaminante.

Se está buscando una desregulación económica mediante la modernización del marco normativo, en coordinación con el gobierno federal y los municipios, apoyar los grandes proyectos de desarrollo urbano e industrial tanto en la zona metropolitana de la capital como en las ciudades más importantes, complementar la infraestructura disponible en las zonas y parques industriales aprovechando los recursos existentes, programas para el establecimiento de nuevos parques industriales y promocionar el comercio exterior.

Independientemente de los esfuerzos que el gobierno del Estado realiza para promover la modernización industrial y económica ha tratado de implementar programas de desarrollo y bienestar social, conjuntamente con el gobierno federal a través del programa creado en este sexenio por la Presidencia de la República: el Programa Nacional de Solidaridad. Al poner en marcha este programa que básicamente está destinado a combatir la extrema pobreza y buscar el mejor bienestar social para los grupos marginados del país, en el Estado de Puebla se plantearon cuatro puntos básicos para llevarlos a cabo:

1.-Respeto a la iniciativa de las comunidades y a sus propias formas de organización.

2.-Participación de los beneficios a fin de que los grupos sociales se integren en trabajos comunes que tiendan a su propio beneficio, buscando la organización popular para la toma de decisiones.

3.-Corresponsabilidad para que las comunidades dejen de ser receptoras pasivas de los beneficios y se conviertan en factores de su propio desarrollo con responsabilidad.

4.-Honestidad y transparencia en el manejo de recursos. La participación de los beneficiados en el manejo de los recursos recibidos y aportados por ellos mismos, será un

prerrequisito indispensable para garantizar el cumplimiento de los programas.

Durante la actual administración estatal y con el objeto de aplicar el Plan Estatal de Desarrollo, así como el Programa Nacional de Solidaridad, se crearon en todo el Estado 3,000 Comités Municipales de Solidaridad, llamados también Comités de Participación Ciudadana, se realizaron consultas populares para conocer cuáles eran las demandas prioritarias para sus habitantes, encontrándose que la mayoría de los Comités coincidieron en que: agua potable, drenaje, carreteras, electrificación, educación-capacitación, vialidad-transporte urbano, salud y asistencia social, teléfonos, deportes, recreación, cultura y seguridad pública fueron las prioritarias para las comunidades; de acuerdo a estas demandas, el gobierno del Estado determinó que uno de los objetivos a cumplir para encontrar el desarrollo social en la entidad y cubrir cabalmente el Programa Nacional de Solidaridad sería el de "Mejorar las condiciones de vida de los poblanos marginados mediante programas sociales enfocados a proporcionar servicios básicos a la población a través del impulso de actividades productivas que les generen ingresos propios a estos grupos, poniendo especial énfasis en cristalizar en la práctica los principios básicos del Programa Nacional de Solidaridad, alentando la participación y organización social, así como la corresponsabilidad y la -

transparencia en el manejo de Recursos" (32)

Bajo los objetivos y premisas del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno poblano crea el Programa de Desarrollo Estatal y con el fin de atender adecuadamente a todas las comunidades, planteó la necesidad de implementar otro programa específicamente para una parte del Estado que aglutina a 63 municipios de la Sierra Norte del mismo, a este proyecto se le denominó Programa de Desarrollo para la Sierra Norte del Estado de Puebla 1993-1999, retomando el contenido del Programa de Desarrollo Regional de la Sierra Norte de Puebla elaborado en 1991 dentro del Programa Nacional de Solidaridad. El actual Programa de Desarrollo para la Sierra Norte busca el equilibrio entre las demandas sociales y el crecimiento económico de la región serrano-costeña, de la cual forma parte el municipio de Teziutlán.

En este Programa se hace un análisis más profundo de las necesidades regionales y específicas de cada municipio integrante, nos presenta datos estadísticos de suma importancia: gráficas, diagnósticos, instrumentación de políticas a corto y largo plazo. En él se comenta que la Sierra Norte de Puebla cobija a 1,400 comunidades con una población estimada

(32) Gobierno del Estado de Puebla. "Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999". Puebla, mayo de 1993, pág. 122.

en más de un millón de habitantes, incluyendo a 250,000 indígenas; la superficie de esta región representa el 25 % del total del territorio estatal y en ella se asientan 63 municipios. Las zonas más abruptas y escarpadas son: Teziutlán, Zacapoaxtla, Tetela, Chignahuapan y Huauchinango; la principal actividad productiva es la agricultura y ganadería y de acuerdo con el XI Censo de Población 1990 esta región tiene aproximadamente 953,054 habitantes, que representan el 23.1% del total de la población estatal.

El Programa de Desarrollo en la Sierra Norte del Estado comprende el sector social, el sector productivo y el cumplimiento de las demandas sociales y su respectiva asignación de gastos, se contempla también el desarrollo a corto y a largo plazo. Dentro del sector social se describen aspectos demográficos, distribución de la población, marginación y bienestar social, salud, educación, vivienda, infraestructura social, carreteras y caminos, electrificación, agua potable, además se hace una jerarquización de ciudades en 4 regiones, asignándoles la calidad de polos, subpolos y micropolos, clasificación hecha de acuerdo a la importancia de cada municipio. En forma somera describiremos todas las regiones, pero por obvias razones pondremos mayor énfasis a la región que corresponde a Teziutlán, por ser este municipio nuestro tema de estudio e investigación, la jerarquización que comentamos se estructura de la siguiente manera:

REGION I: TEZIUTLAN

POLOS	TEZIUTLAN, con 63 245 hab. y baja marginación
	Tlatlauqui 42 477 hab. alta marg.
SUBPOLOS	Chignautla 13,037 hab.
	Hueytamalco 25,494 hab. alto índice de marginación.
	Atempan 12,696 hab. de marginación.
	Xiutetelco 32,754 hab. ción.
	Zaragoza 10,869 hab. bajo índice de marg.
MICROPOLOS	Ayotoxco 6,426 hab.
	Hueyapan 7,160 hab. alto índice de marginación
	Acateno 8,998 hab. ce de marginación
	Tenempulco 7,569 hab. ginación
	Yaonahuac 5,678 hab.
	Teteles 3,855 hab. bajo índice.

Región II Cuetzalán y Zacapoxtla con 79,551 hab. y alto índice de marginación; los subpolos de esta región comprenden a 5 municipios y hacen una población total de 53,592 hab. 4 de ellos con alto índice de marginación y uno con muy alto. Micropolos con 9 municipios y población total de 37,193 hab., 6 municipios con alto índice de marginación y 3 con muy alto.

La Región III denominada Chignauapan con sus polos: Chig

nauapan y Zacatán con 100,953 hab. y alto índice de marginación; subpolos; 3 municipios con población total de 71,455 hab. y muy alto índice de marginación y 8 municipios que forman los micropolos, 6 de ellos con muy alto índice de marginación, uno con alto y otro con medio índice de marginación.

Finalmente la Región IV denominada Huauchinango, con los polos: Huauchinango y Xicotepéc con una población total de 127,778 hab. bajo índice de marginación; los subpolos comprenden 4 municipios y una población total de 56,572 hab., 2 con muy alto índice de marginación y 2 con alto; los micropolos de esta región comprenden a 9 municipios con muy alto índice de marginación, 2 con alto y uno con bajo índices de marginación.

Dentro del sector productivo el Programa contempla atender a los sectores de agricultura, turismo, forestal e industrial, atacando los problemas que se presentan en la tenencia de la tierra, financiamiento, comercialización y cultivo de productos en los que no se tienen ventajas competitivas por el uso de una tecnología agrícola obsoleta.

Por lo que se refiere a rubro de demandas sociales y asignación del gasto en donde se incluye un programa de Desarrollo a corto y largo plazo, que se elaboró en base a las demandas emitidas por las comunidades consultadas y recogidas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos del Estado, así como por la Coordinación de Proyectos Productivos del Gobierno del Estado a través de

los Comités de Participación Ciudadana, se señala que las prioridades para cada municipio fueron catalogadas en 15 categorías, siendo éstas las siguientes:

Educación, agua potable, centro deportivos, caminos, salud, drenaje, electrificación, teléfonos, empleos, pavimentación, vida comunitaria, bardas, servicios urbanos, alumbrado y demandas agrarias. (*).

En virtud de que el municipio que analizamos es el de Teziutlán, nos concretaremos a plasmar los porcentajes que la consulta realizada arrojó en cuanto a prioridades de demandas ciudadanas iniciando por aquellas que presentaron mayor importancia para finalizar con las que consideraron de menor interés.

1.-Servicios urbanos	22.67 %
2.-Educación	13.37 %
3.-Agua potable	10.47 %
4.-Alumbrado	9.30 %
5.-Caminos	8.72 %
6.-Pavimentación	6.40 %

(*) Para profundizar más sobre esta información se puede -- consultar el Programa de Desarrollo para la Sierra Norte del Estado de Puebla 1993-1999, editada por el Gobierno del Estado de Puebla.

7. Salud y empleo en el mismo plano	5.23 %
8.-Campos deportivos y drenaje en el mismo plano	4.65 %
9.-Bardas y problemas agrarios en el mismo plano	2.91 %
10.-Vida común	1.16 %

Podemos observar con este cuadro que al ser Teziutlán un centro regional comercial, es obvio que las prioridades de sus habitantes sean precisamente la prestación de servicios urbanos.

Ahora bien, de conformidad con los proyectos y consultas realizadas por la SARH y el Gobierno del Estado se tiene contemplado la reasignación de gastos agrícolas en los siguientes rubros en el caso de Teziutlán:

1.-Proyectos Productivos

2.-Construcción de infraestructura (centros de acopio, almacenes, bodegas, beneficios, centros garrapaticidas, entre otros).

3.-Estudios de alternativas de Cultivo y otras Actividades Productivas.

4.-Asistencia Técnica e Informática.

Por otra parte no queremos dejar de mencionar que conjuntamente el Programa de Desarrollo para la Sierra Norte del Estado de Puebla, en el caso de la Región de Teziutlán, un grupo de técnicos a petición expresa de una organización política, ha elaborado otro proyecto denominado "Programa

para la Identificación y Promoción de Proyectos de Impacto Regional en la Subregión de Teziutlán, Puebla. (Propuesta económica y de contenidos), elaborado en el mes de octubre de 1994, y si se logra contar con el apoyo de las autoridades federales y estatales, se implementaría en los primeros meses de 1995 y cuyos objetivos principales son:

* Identificar, promover y gestionar proyectos de impacto regional en la subregión Teziutlán en la Sierra Norte, tomando en cuenta las cadenas productivas y el efecto multiplicador en empleo que generen, así como las ventajas competitivas y las relaciones existentes dado la infraestructura, el marco jurídico y las características de los recursos naturales y humanos.

* Identificar la problemática común de los procesos productivos y servicios representativos de la región.

* Jerarquizar los proyectos con base en su viabilidad y proponer estrategias de ejecución y seguimiento, definiendo las responsabilidades de los distintos participantes y los impactos de los proyectos a nivel económico, social y ambiental.

* Elaborar por cada proyecto una carpeta de gestión, para instrumentar la estrategia de ejecución, operación y seguimiento. Las carpetas contendrán toda la información económi-

ca, financiera y de operación a detalle, para que en manos de los grupos y comunidades, o los promotores públicos, privados o sociales puedan llevarse a cabo.

Esta subregión que encabeza el municipio de Teziutlán está integrada por Tlatlauqui, Atempan, Zaragoza, Teteles, Hueyapan, Hueytamalco y Yahonahuac con la posibilidad de que se amplie para que otros municipios puedan incorporarse a él.

Sin dejar de ser objetivos y reconocer los grandes esfuerzos que el gobierno del Estado está tratando de realizar para cumplir con el Plan de Desarrollo Estatal 1993-1999, seguimos considerando que en el Estado de Puebla todavía se presentan grandes problemas que afectan en forma directa su pleno desarrollo y que dentro de las perspectivas políticas, hay problemas de la distribución de poder y lo que la centralización pretende realizar en la entidad, es organizar un sistema de redistribución del poder democrático, y a partir de éste en provecho de las comunidades locales exclusivamente, por lo que pensamos que así, las condiciones de los municipios poblanos no se transformarán, sino por el contrario, el ímpetu de la industrialización sólo se verá en muy pocas ciudades, que ligada a la crisis de las estructuras agrarias, están provocando una fuerte migración campo-ciudad, si analizamos los factores de la población rural, que por cierto es mayoría en el Estado, deben destacarse ciertos

problemas que no han sido abordados a fondo, entre éstos destacan a nuestro juicio:

1.-Los que surgen de la aplicación de la legislación agraria.

2.-La desigualdad de los recursos en los distintos sistemas de la tenencia de la tierra, entre regiones productoras y los tipos de cultivo.

3.-El crecimiento demográfico, que presiona sobre la pulverización de las unidades productivas.

4.-La ausencia de alternativas ocupacionales para los trabajadores del campo.

5.-Los problemas de organización y funcionamiento de los grupos productores.

6.-La forma abrupta para introducir los cambios de tecnología en comunidades rurales e indígenas, sin previa concientización de sus posibles beneficiarios a los cambios de tecnología.

Por otra parte, los problemas de comercialización, intermediación y acaparamiento son derivados del ajuste de los pre

cios de garantía y el gobierno estatal no ha podido modificar la inercia socioeconómica de la concentración, a pesar de que se han implementado políticas que buscan un desarrollo regional más equitativo, la integración de Planes para la operación de parques industriales, de desarrollo regional, cuencas hidrológicas, atención a los agricultores y estímulos fiscales a la desconcentración industrial, recordando que siempre ha prevalecido la acumulación de inversiones y de población en las grandes zonas metropolitanas como son Puebla, San Pedro Cholula, San Martín Texmelucan, Huauchinango, Tehuacán y Teziutlán.

Todo este tipo de acciones seguidas por los gobiernos del Estado, concentraron la inversión pública y los estímulos de centralización urbana, que han dado como resultado que los municipios de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla, se enfrenten a demandas de servicios, de espacios urbanos y empleos a ritmos que superan, en mucho la capacidad estatal de respuesta. Es necesario reconocer que las atribuciones y recursos locales para estas tareas, han sido generalmente insuficientes, al igual que en los renglones de salud, educación, comunicación y trabajo, además, la cercanía del municipio con la comunidad, como órgano formal de gobierno, lo hace particularmente sensible a las demandas sociales, con el agravante de que no posee suficientes mecanismos de respuesta.

Para atenuar un poco todas estas dificultades, el Gobierno del Estado signó un Convenio de Desarrollo Social conjuntamente con el Gobierno Federal, para impulsar la participación estatal y municipal en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y de vincularlos al mismo y a los Programas Sectoriales, Regionales y Especiales con el Plan Estatal de Desarrollo en el contexto de la Planeación regional, aprobado por el Congreso del Estado en el mes de abril de 1993 publicando su contenido en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. (*)

Para finalizar este apartado, debemos reconocer sin embargo, que uno de los problemas fundamentales que tienen los municipios del Estado de Puebla, ha sido que no existe coordinación para realizar acciones conjuntas entre sí, de las dependencias del gobierno local, ni con las de los gobiernos municipales, puesto que las grandes decisiones son tomadas en las instancia locales y son éstas quienes aprueban inversiones, sin tomar en cuenta opiniones de las autoridades municipales o de sus habitantes, a pesar de que se diga que las comunidades beneficiadas fueron consultadas, el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 y el Programa de Desarrollo para la Sierra Norte, desde el punto de vista de diagnóstico, son -

(*) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla.
" Convenio de Desarrollo Social 1993". Tomo CCLVII,
Núm. 32, 16 de abril de 1993.

unos excelentes documentos, pero no hay atribuciones precisas sobre el gasto público y otros agentes económicos para garantizar que se llevará a cabo, ya que no se determinan las fuentes de financiamiento para este desarrollo y corre el riesgo como otros tantos Programas y Proyectos realizados con anterioridad en quedar, en eso, en excelentes, planes, proyectos y programas, esperemos que el nuevo gobierno federal conjuntamente con el actual gobierno estatal tengan voluntad política para concretar tantas esperanzas de desarrollo en el Estado de Puebla.

**IV.6.2 MODERNIZACION Y TECNOLOGIA EN EL MUNICIPIO DE
TEZIUTLAN, PUEBLA: DESARROLLO ACTUAL DE SU
FUERZAS PRODUCTIVAS Y DE SERVICIOS.**

La ciudad de Teziutlán constituye un punto de partida para el desarrollo alternativo de la región y disminuir un poco la concentración socioeconómica de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla. Sin embargo la ubicación geográfica del municipio presenta el fenómeno de la distribución rural que cohabita con la concentración urbana, lo que es un obstáculo para la provisión adecuada de los servicios básicos a las comunidades rurales.

Al estar colocado el municipio de Teziutlán en la parte oriental de la Sierra Norte del Estado, región caracterizada por su aislamiento con el resto del Estado, por causa de su orografía, dispersión de localidades y desequilibrio marcado en el nivel del bienestar social entre el medio rural y urbano se transforma en la ciudad más importante de la región. Esta importancia reside en su papel de centro comercial y de servicios, con una amplia zona de influencia que abarca la región serrano-costeña Puebla-Veracruz y para los municipios aledaños representa el centro económico más importante de la zona.

En virtud de que las actividades económicas concentradas en la Cabecera municipal -Teziutlán-, ha sido un factor de atracción de población y de incremento demográfico, el 68 % de la población de municipio radica en la ciudad y el 32 % restante ocupa pequeñas comunidades que dificultan para proporcionar los servicios más necesarios e incorporarlos al desarrollo requerido que demanda el propio municipio.

Teziutlán está arriba del promedio nacional en cuanto a la población económicamente activa en el sector manufacturero que es una de las actividades consideradas como predominantes y dentro de la zona norte del Estado, ocupa el primer lugar con el 55 % de participación relativa en producción manufacturera, de acuerdo con lo que publica el Anuario

Estadístico de Puebla. 1992. INEGI. PEA al 12 de marzo de 1990

El 68 % de la población económicamente activa se dedica a las actividades terciarias y únicamente el 19 % depende de las actividades primarias. Se han creado unidades bovinas-lecheras, incrementándose la producción carne bovina y disponibilidad de leche. La avicultura es una de las actividades económicas de importancia en el municipio por su producción de carne en canal de aves y de huevo.

A pesar de que la región ha perdido actividad a consecuencia de la práctica tradicional de cultivo, prevención de plagas y enfermedades frutales, escasos rendimientos y precios bajos, en la actualidad la producción agrícola de temporal es únicamente de autoconsumo.

En Teziutlán las actividades agrícolas se realizan en 6,153 hectáreas, de las cuales el 80.18 % son privadas y el 19 % son de superficie ejidal o comunal.

Teziutlán se ha distinguido siempre por su industria minera, ya comentamos en el Capítulo III que desde la llegada de los españoles a nuestro país esta región era famosa por sus ricas minas; actualmente se ha incrementado su producción modernizándose a través de los trabajos que realiza la Compañía Minera Autlán, S.A. de C.V., ubicada en el barrio Fresni-

llo y es la primera abastecedora nacional de ferromanganeso, silicomanganeso, ferrosilicio y ferrocromo; destaca también la industria textil y confección de ropa, colocando sus productos básicamente en Puebla, Distrito Federal, Tampico, Monterrey y algunas ciudades de los Estados Unidos de Norteamérica, la industria de la confección ha encontrado un amplio campo de acción, provocando que exista una inmigración de mujeres campesinas, para ser empleadas en esta rama, modificando patrones de vida anteriores. Hay fabricación de mangas de hule y puros; elaboración de alimentos y bebidas, estas actividades representan para el municipio la absorción del 21 % de su población económicamente activa.

La industria de la transformación es la que más destaca ya que ocupa aproximadamente a 6,627 personas que representan el 24.95 % de la población económicamente activa y quienes dan un gran aporte para el producto interno bruto municipal.

Dentro del programa de desconcentración que lleva a cabo el gobierno del Estado, en el renglón industrial, Teziutlán ha sido considerado una alternativa para la localización de empresas que ayuden al desarrollo integral del Estado y la creación de un parque industrial y por estar contemplado dentro del Programa para Impulsar a la Micro y Pequeña Empresa (PROMYP industria-comercio-servicios) que recibe apoyo financiero de parte de NAFINSA, ha obtenido créditos para modernizar sus plantas industriales y mejoramiento ambiental, a tra-

vés de:

- * Captación técnica de los trabajadores.
- * Mecanización e industrialización.
- * Alta inseminación para mejorar el ganado
- * La creación de una empacadora de carnes, frutas y legumbres.
- * Industrialización del cuero.
- * Planta de tratamiento para obtener cola y gelatina.
- * Pasteurización de leche.

Desde el punto de vista de las actividades comerciales y de servicios, estas no han quedado resagadas puesto que tienen plena correspondencia con la industrialización y el crecimiento urbano del municipio que siguen generando los mercados, en los últimos años se ha experimentado mayor movimiento gracias al comercio de mayoreo, al tianguis semanal, a los servicios bancarios de instituciones financieras y a la venta de ganado; es importante entrelazar a estas actividades el servicio que brindan la red de caminos y carreteras, que sólo se limita en cuanto al servicio de ferrocarril, en virtud de que desde 1993 la única vía que existía (vía angosta Teziutlán-Oriental), fue suspendida por orden de Ferrocarriles Nacionales de México y a pesar de que organizaciones civiles y políticas de Teziutlán se opusieron y pidieron la intervención del gobernador del Estado, no fue posible conseguir que siguiera prestando servicio. Hay un proyecto que data desde

1960 aproximadamente, en el cual se planteó la necesidad de construir la vía ancha de ferrocarril Perote-Teziutlán-Tampico, pero por falta de voluntad política sólo se quedó en eso, en proyecto, además de que se le ha dado más prioridad al desarrollo carretero que al ferroviario. Sobre el particular una empresa privada denominada "La Floresta" que trabaja un parque ecológico-industrial en un municipio vecino de Teziutlán, propuso que no desapareciera esa vía, que ellos estaban interesados en adquirirla ya sea concesionada o rentada, inclusive trajeron a ingenieros italianos para que determinaran el estado en que se encontraba la vía y coincidieron en que no había ningún problema para que siguiera funcionando ya que estaba en perfectas condiciones. Hace algunos meses cuando el gobernador del Estado realizó una gira de trabajo por la región de Teziutlán, la organización civil Frente Cívico Teziuteco, le pidió que interviniera para que siguiera funcionando dicho transporte, comprometiéndose que realizaría las gestiones necesarias para tal efecto.

Dentro de la comercialización destacan principalmente:

- 1.-Tiendas de abarrotes
- 2.-Prendas de vestir
- 3.-Ferreterías
- 4.-Artículos para el hogar
- 5.-Productos alimenticios
- 6.-Bebidas.

El sistema de abasto depende en el 100 % del transporte terrestre con salidas al Golfo de México vía Tecolutla-Nautla-Tampico- Ver; al Puerto de Veracruz por Perote-Xalapa; a Puebla, Tlaxcala y Distrito Federal por Perote, Ver. y Oriental, Pue.

Existe el comercio al mayoreo de productos agrícolas, pecuarios y avícolas, así como el de frutas y legumbres, dichos productos se concentran en Teziutlán de aquí se distribuyen a los principales centros de consumo en Puebla y Distrito Federal.

La actividad comercial es gran generadora de empleo para la población estable y por lo tanto de la región, el número de establecimientos comerciales alcanzó en total la cantidad de 2 200 aproximadamente.

Dentro de los principales servicios que se prestan en Teziutlán destacan:

- a) Combustibles y lubricantes
- b) De reparación
- c) Restaurantes
- d) Fondas, torterías y rosticerías
- e) Servicio de aseo
- f) Técnicos
- g) Artesanos.

Se calcula que existen aproximadamente 1,000 establecimientos de servicios, el municipio tiene y ofrece servicios bancarios a través de 8 instituciones financieras convirtiéndose en un centro regional de esa actividad; hay 10 hoteles, 10 restaurantes, de ellos 5 son de calidad turística.

En cuanto al equipamiento de servicios, encontramos que Teziutlán cuenta con 5 mercados; 3 de están ubicados en el centro de la ciudad: el Victoria, el Anexo del Mercado Victoria y el Benito Juárez; el de San Rafael, el Centro Comercial ubicado a un costado de la Catedral y el tianguis semanal de los viernes ubicado en la zona alta de la ciudad sobre la avenida Hidalgo, hacia la explanada del Estadio Municipal, que atrae a los vecinos de la región para abastecerse de sus productos; este tianguis es de suma importancia no solo para Teziutlán, sino para los municipios aledaños, incluyendo algunos del Estado de Veracruz. Aunque sólo existe un rastro, éste es suficiente para la demanda de consumo; mensualmente se sacrifican entre 150 a 180 cabezas de ganado vacuno y de 1,200 a 1,400 de ganado porcino; el rastro tiene capacidad para sacrificar de 500 a 2 200 de cada especie. Se vende gran cantidad de productos avícolas y carne de borrego.

En la actualidad el Ayuntamiento Municipal cuenta con camiones de volteo para recolección de desechos sólidos; existe un solo tiradero a 4 kilómetros de distancia de la ciudad, que es insuficiente, pero además representa un gran

problema para la comunidad de San Diego porque a lo largo de los años ha venido contaminando un arroyo de dicha población; un grupo de ecologistas, se opone terminantemente que se realice un relleno sanitario, y se está buscando la manera de colocar dicho tiradero en otro lugar que no afecte a las comunidades.

En relación a la infraestructura y equipamiento que presenta el municipio, vemos que el 80 % de la población total dispone del servicio de agua potable, tiene su abastecimiento de los manantiales de Texaxaca y el venero de Tezonapan, además existe un convenio con las autoridades del municipio de Chignautla, para que a través de bombeo algunas colonias reciban el vital líquido. Se implantó otro sistema de bombeo en la parte más elevada utilizando el agua de los manantiales de Panoloya y el venero del Cerro de la Banderilla.

La red de agua potable ha sido ampliada y rehabilitada en diferentes fechas, sobre todo a partir de 1975, cuando a través de un préstamo que otorgó el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos se realizaron trabajos tendientes a instalar parte de la nueva red de agua potable, de drenaje y alcantarillado, pero que no fue suficiente. A través de los años todas las administraciones municipales han tenido que ir creando programas de equipamiento para dar respuesta a la demanda de servicios de agua potable, sin embargo, a la fecha hay escasez de agua a determinadas horas del día en algunas

colonias, y otras no la tienen por varios días; en relación a los colectores de aguas negras también ya son insuficientes, pues en épocas de lluvias provocan graves problemas viales en el centro de la ciudad. Estos dos problemas no han sido resueltos por las administraciones municipales. Al respecto, la administración actual reconoce que existe incapacidad para suministrar adecuadamente y recurre a la participación de la ciudadanía para que el agua sea distribuida equitativamente, básicamente el ayuntamiento ha realizado trabajos de introducción y rehabilitación al sistema de agua en zonas rurales, no así en la ciudad, tal y como se desprende del informe que rindió el Presidente Municipal el 14 de febrero de 1994.

Por lo que se refiere a la electrificación, todo el municipio cuenta con este servicio, hay dos tipos de líneas de voltaje: una de 120 que es para uso doméstico y otra de 220 que cubre las necesidades de la industria. La fuente de energía proviene de las plantas generadoras de El Encanto, Ver., y Mazatepec, Pue. En cuanto al alumbrado público hace aproximadamente 18 años se instalaron luminarias de vapor de sodio y mercurio, las lámparas están colocadas básicamente en las principales calles de la ciudad que son 5 (avenida Juárez, Hidalgo y Cuauhtémoc y calles Allende y Mina).

El actual ayuntamiento tenía grandes problemas con el consumo y pago del alumbrado público, por lo que buscó una

forma alternativa para aumentar la eficiencia en el consumo de energía eléctrica pero a bajos costos, suscribiéndose al Fideicomiso de Apoyo al Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico (FIDE), creado en base a los lineamientos del Programa Nacional de Modernización de Desarrollo, obteniendo beneficios al mejorar los sistemas de iluminación a través de, sistema de bombeo y servicio de alumbrado público que se está tratando de zonificar:

- a) Comercial 250 watts
- b) Urbano 150 watts
- c) Sub-urbano de 70 a 100 watts.

En cuanto al servicio de transporte público, éste se proporciona a través del sector privado, con dos vías de acceso del centro a la cabecera municipal:

- 1.-Vía interregional, y
- 2.-Vía de comunicación entre el centro de la población y el subsistema urbano rural.

Dentro de las vías interregionales tenemos a la carretera federal Puebla-Oriental-Libres-Teziutlán-Nautla y la que parte de Teziutlán-Perote-Xalapa-Veracruz. Por las características topográficas de la región algunos tramos de estas carreteras son peligrosas, sobre todo cuando hay lluvias o neblina.

En relación a las carreteras de tipo rural, encontramos que las hay de terracería semigravada, o revestimiento de grava, pavimentadas y de asfalto a las que constantemente se les tiene que dar mantenimiento, precisamente por las condiciones climatológicas que imperan en la zona, Teziutlán conjuntamente con Huauchinango son los dos municipios que más revestimiento hacen a sus caminos rurales, ya que la larga temporada de lluvias -junio a enero- son difíciles de transitar.

Las calles principales de la zona centro de la ciudad como son: Prolongación de Mina, Calle Mina, Juárez, Cuauhtémoc y Allende, son utilizadas para interconectar la carretera federal Puebla-Oriental-Libres-Teziutlán con el tramo Teziutlán-Nautla, así como la ramal Teziutlán-Perote-Xalapa y formar el circuito en el que se mezcla el tráfico foráneo con la circulación interurbana, lo que provoca a determinadas horas del día y los viernes, problemas de congestionamiento vial.

Para aminorar un poco este problema se contruyó un libramiento, de tal manera que el tráfico proveniente de la carretera de Perote, rumbo a Tlapacoyan, Ver., no cruzara la ciudad de Teziutlán; el libramiento benefició en parte a la comunidad de Ixticpan.

En general, el transporte es suficiente para dar servi-

cio a las necesidades de la población; se cuenta con líneas de autobuses de pasajeros foráneos que brindan servicio a los Estado de Veracruz y Tlaxcala, a la capital poblana y al Distrito Federal; hay 7 líneas de taxis; servicios de combis con 3 rutas y 2 rutas de autobuses suburbanos con 56 unidades que dan servicio a los habitantes del municipio, además hay flotillas de camiones de carga.

En el renglón salud el municipio cuenta con el siguiente equipamiento:

- 1.-Una Unidad Médico Familiar del IMSS.
- 2.-Un Hospital General de Subzona con radio de acción de 120 kilómetros.
- 3.-Cinco Sanatorios Particulares.
- 4.-Un Hospital Rural de Solidaridad ubicado en la comunidad de San Juan Acateno.
- 5.-Un ISSSTE Clínica-Hospital.
- 6.-Un puesto periférico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado (ISSSTEP).

Por lo que respecta a la vivienda, se cuenta con programas del sector público: INFONAVIT, FOVISSSTE y FONHAPO para la construcción de unidades habitacionales y por parte del ISSSTE y el IMSS en cuanto a créditos personales para construcción, compra o ampliación de vivienda. En los últimos

10 años Teziutlán ha tenido un gran incremento de habitantes- sobre todo por inmigrantes de otros municipios aledaños, en busca de mejores condiciones de vida-, lo que ha provocado que haya escasez de vivienda en la ciudad y se han tenido que conseguir viviendas en las zonas semiurbanas del municipio, al respecto se debe tomar en cuenta que existen programas del sector público que se avocan únicamente en beneficio de los trabajadores asalariados, por que los ejidatarios y pequeños propietarios no tienen acceso a este tipo de créditos para vivienda.

El gobierno del Estado, a través del Instituto Poblano de la Vivienda, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social, FONHAPO y BANOBRAS iniciaron una serie de acciones para la construcción de viviendas, destacando el Programa de Lotes con Servicios que forman parte del Programa de "Las 100 ciudades medias" del país y Teziutlán está contemplado dentro de este programa aunque hasta la fecha no se ha puesto a operar en la región.

Un aspecto importante es la educación y el municipio de Teziutlán desde hace más de veinte años le ha dado prioridad a este sector. Además de que es el centro comercial de la región serrano-costeña, es también el centro de educación más importante. Actualmente se cuenta con educación preescolar, primaria, media básica y media superior, un Centro de Capaci-

tación Tecnológica y 3 Escuelas Superiores distribuidas de la siguiente manera:

Preescolar	17 escuelas
Primarias	19 escuelas
Media Básica	18 escuelas
Bachillerato	5 escuelas
Ingeniería Agro-Hidráulica (UAP)	1 escuela
Unidad 217 de la Universidad	
Pedagógica Nacional	1 escuela
Tecnológico Estatal	1 escuela.

Dos escuelas primarias bilingües y preescolar bilingües en Ahuata y Coyópolis, en donde se imparte el español y náhuatl. Por desgracia los programas de educación bilingüe no tienen una continuidad, lo que va en detrimento de los menores beneficiados, ya que un ayuntamiento tiene interés en apoyarlos pero el siguiente considera que hay otras prioridades y los abandona y así sucesivamente. Sólo dos ayuntamientos desde 1969 se preocuparon por brindar una educación constante a estas comunidades indígenas, los de los trienios 1972-1975 y 1975-1978.

Las comunidades con educación bilingüe son Coyópolis, Atoluca, Mexcalcuautla, San Juan Acateno, San Sebastián y San Miguel Capulines. A pesar de que hay infraestructura educativa el personal docente de algunas escuelas no pone el

interés debido para mejorar el nivel de educación desde preescolar hasta la educación superior y aunque Teziutlán sigue siendo centro educativo regional, muchos padres de familia prefieren que sus hijos salgan a realizar sus estudios fuera del municipio por la baja calidad educativa que -aclaro- en algunas escuelas se está impartiendo.

Para lograr mejores condiciones de bienestar social, se implementaron más programas en la modernización y ampliación de los sistemas de agua potable, alcantarillado, rehabilitación de vialidad urbana, así como la regulación del crecimiento urbano, sin olvidar que los programas en el rubro de protección del medio ambiente, forestación, reforestación, educación ecológica, también se introdujeron. El actual ayuntamiento pretende alcanzar, modificar, promover o reforzar aspectos socioeconómicos utilizando recursos propios disponibles para lograr un desarrollo integral, pero esto lo vemos muy difícil en virtud de que el propio ayuntamiento en su informe anual de labores, reconoce que tiene un serio déficit financiero, lo que impedirá que logre estos objetivos.

En el renglón salud los servicios se concentran en la ciudad de Teziutlán proporcionando atención a la población así como a un gran número de habitantes de otros municipios de la región serrana-costeña, resultando a veces insuficiente para brindar un adecuado servicio, por lo que los vecinos del

municipio tienen que trasladarse en ocasiones a Xalapa, Ver., a la capital del Estado o a otros centros urbanos, sobre todo cuando es necesaria atención especializada.

Uno de los renglones más importantes para el municipio, son sus finanzas, puesto que en la medida en que cuente con suficientes recursos podrá atender las necesidades de la población y cumplir con el programa de trabajo planteado para un año fiscal. La actual administración municipal de Teziutlán, se enfrenta a un grave problema que es la falta de recursos para cubrir ese tipo de necesidades y programas. Por una parte el Presidente Municipal en su informe anual de gobierno del 15 de febrero de 1993 al 14 de febrero de 1994 hace público el hecho de que al recibir la administración municipal (en febrero de 1993), las finanzas ya presentaban un déficit de más de un millón de nuevos pesos, pero por otra, la propia población reconoce que el ayuntamiento no ha canalizado adecuadamente los recursos recaudados. Para empezar se contrató más personal del que se necesita y del que se puede pagar, a tal grado que no se han cubierto los sueldos completos de varios meses a algunos empleados; se han realizado gastos excesivos que hasta la fecha no ha podido comprobar y desde hace varios meses tienen suspendidos algunos teléfonos de las oficinas administrativas. En el informe que presentó se compromete con la ciudadanía a entregar la aplicación de los recursos por áreas y egresos, sin que hasta la fecha haya cumplido tal ofrecimiento.

Los ingresos del ayuntamiento están englobados dentro de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones e ingresos extraordinarios y dentro de éstos está el cobro directo del agua y predial, éste último, anteriormente se cobraba a través de las oficinas estatales. Siendo objetivos y sin el ánimo de molestar a las actuales autoridades municipales de Teziutlán, consideramos que dado los informes recabados, encontramos que no ha tenido la capacidad necesaria para distribuir adecuadamente tanto los ingresos como la aplicación de los egresos, así tenemos que en el informe presentado por el Presidente Municipal para el período 1993-94 es el siguiente:

Ingresos participaciones federales y estatales.	N\$	4'243,361.47
Ingresos propios	N\$	3'613,146.46
T O T A L :	N\$	7 856,507.93
Total de Egresos	N\$	9'022,507.00
DEFICIT PRSUPUESTAL:	N\$	1'165,999.00

Aparte se tuvo que hacer una ampliación de ingresos que fue por la cantidad de N\$ 1' 727, 110.00. En virtud de esta ampliación de ingresos de los cuales no se ha dado cuenta y de informes recabados por organizaciones, se presentaron algunas denuncias, por lo que de acuerdo con la publicación en el Periódico Oficial del Estado, la cantidad que por

participaciones estatales para el año de 1993 que le correspondieron al municipio de Teziutlán para el período de enero a diciembre de 1993, fue por la cantidad de N\$ 4'749 100.92 (33), que no coincide con el informe que el ayuntamiento dió; además de que a fines de 1993 ya se le había aplicado una auditoría que arrojó información en el mismo sentido: déficit presupuestal excesivo. Con este tipo de situaciones el Congreso del Estado acordó realizar una nueva auditoría al ayuntamiento teziuteco y a su vez el ayuntamiento solicitó los servicios de un despacho contable para que efectuara otra, sin que hasta la fecha se conozca el resultado de tal auditoría ordenada por el ayuntamiento. Por lo que respecta a la auditoría realizada por mandato el Congreso del Estado, tenemos que se emitió la siguiente información: La Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Puebla, a través del despacho contable Pintado/Medina y Compañía, presentan un diagnóstico referente a la administración del actual Ayuntamiento Municipal de Teziutlán, el despacho de referencia emite dictamen en el mes de mayo de 1994 y cuyo objetivo fundamental fue: "Evaluar la situación administrativa del H. Ayuntamiento de Teziutlán, Pue., en sus elementos de planeación, organización, dirección y control, mediante detección de deficiencia e irregularidades y proponer medidas correctivas necesarias - -

(33) Periódico Oficial del Estado de Puebla. Tomo CCL. Núm.21 Segunda Sección. 15 de marzo de 1994, pág. 8

para lograr una operación más eficiente, controlada y cumplimiento de los objetivos de la entidad" (34).

Para realizar este trabajo se efectuó la recopilación que va desde el marco legal y normativo aplicable en la entidad, organigrama, manual de organización -que se solicitó en este acto lo realizara porque no lo había-, presupuesto de egresos de los años 1993 y lo que va de 1994; estados de origen y aplicación de recursos por ejercicio de 1993 y enero a mayo de 1994 y un informe de auditoría ya aplicado por la Contaduría Mayor de Hacienda durante el período comprendido del 15 de febrero al 31 de diciembre de 1993; entrevistas personales a directivos y personal de operación, encontrándose ésta compañía contable lo siguiente:

* Que existen múltiples deficiencias en la planeación, organización, dirección y control, además de una inadecuada administración de recursos humanos, materiales y financieros, lo que trajo consigo graves problemas financieros que fueron acrecentándose con el tiempo, que todo esto provocó una desorganización, general en la administración municipal, que los directivos tuvieron que avocarse a solucionar los problemas de desorganización, en vez de cumplir sus tareas --

(34) Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Puebla/Pintado Medina y Cía. "Diagnóstico Administrativo. Resumen Ejecutivo. H. Ayuntamiento de Teziutlán, Pue. Mayo de 1994.

especificas en cada área, que los propios encargados de los asuntos financieros municipales, están concientes de que existen deficiencias administrativas.

- * Se tiene al servicio del ayuntamiento a 299 personas (en nómina).

- * No se ha podido comprobar la cantidad de gastos que es de N\$ 1'811,000.00 que representan el 25 % de egresos en un mes y que proviene desde 1993 (este corte correspondió a un estudio realizado en el mes de mayo de 1994). Se observa también que hay un excesivo de pasivo por la cantidad de N\$ 1'130,000.00 con esto, de acuerdo a la información financiera se calcula que hubo un sobregiro de aproximadamente N\$ 2'800,000.00 no comprobable hasta ahora.

Por otra parte, dentro de las observaciones que emite este estudio, se menciona que por la ineficiencia administrativa de los recursos se ha originado los siguientes problemas en detrimento de la población:

- "* Reducción de Recursos destinados a obras y servicios para la comunidad.

- * Retraso en pago de nómina.

- * Retardo en pagos a proveedores y acreedores.

- * Suspensión de mantenimiento a bienes de activo fijo".(35).

Una vez detectadas las fallas se realizaron una serie de recomendaciones para mejorar la administración financiera del ayuntamiento, destacándose entre otras, las siguientes:

1. Determinación de una estructura adecuada a las funciones de la entidad.

2. Elaboración y difusión del Manual de Organización que contenga políticas, organigrama y funciones específicas.***

3. Se debe reubicar al personal de acuerdo a su capacidad, estudios y experiencia.

4. Se debe implementar un sistema de contabilidad que no existe.

5. Establecer un sistema de control presupuestal

6. Elaboración y preparación de planes y programas de administración interna del ayuntamiento que no hay.

7. Elaboración y preparación de planes y progra-

(35) Contaduría Mayor de Hacienda. Op.cit. pág. 131

*** El Manual de Organización se terminó de realizar en el mes de mayo de 1994, pero no se le ha dado difusión, - pues no todos los Regidores y Directores de Área lo conocen.

mas de Desarrollo Urbano y Social que no tiene.

8. La práctica de auditoría externa destinada a precisar el monto de ingresos omitidos y su explicación.

9. Además se recomienda la preparación y presentación de las declaraciones de los impuestos al valor agregado y sobre el producto del trabajo que no se han presentado.

Cabe mencionar que en este año ya son dos personas las que ocupan el cargo de Tesorero y en el mes de octubre se les practicó otra auditoría.

Al analizar el manual de organización y haciendo una crítica constructiva, por lo que se refiere a la organización interna, consideramos que se crearon muchas direcciones y departamentos, lo que implicó contrataciones no calculadas para el pago de salarios, en muchos casos el personal es permanente, en otros lo fue eventual; desde nuestro punto de vista, las direcciones y áreas podrían reducirse de la siguiente manera:

* Las direcciones de obras públicas, agua potable y alumbrado público se unirían en una sola y en cada una de éstas habría un responsable.

* En la tesorería municipal quedarían incluidas, por supuesto la subtesorería, dirección de organización, métodos y presupuestos, dirección de contabilidad, de compras, servicios generales e informática y todas las áreas que se mencio-

nan: ingresos por impuestos, por derechos, por productos, rezagos y ejecución fiscal.

* La dirección de personal la puede atender perfectamente el Secretario General.

* La oficina de comunicación social, en opinión nuestra, no es muy necesaria, puesto que en forma general las personas acuden directamente a la Secretaría o a la propia comandancia de policía a solicitar cualquier clase de información.

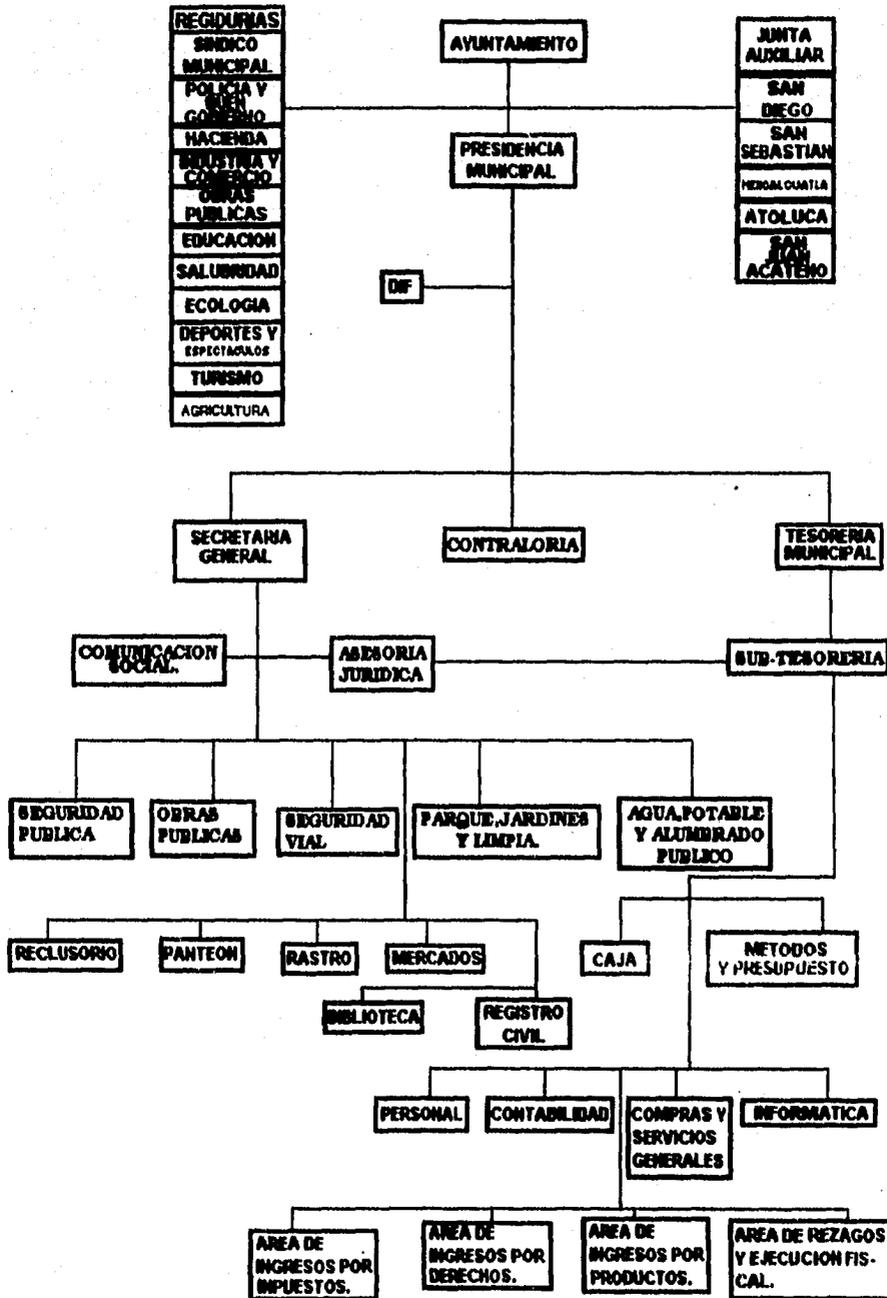
* La asesoría jurídica sí es indispensable que exista en todo ayuntamiento, sobre todo por la actualización que debe hacer de los reglamentos, aplicación de las disposiciones legales y atender las controversias que se le presentan a la administración.

* La dirección de parques, jardines y limpia, desaparecerían como tales y solo quedarían encargados.

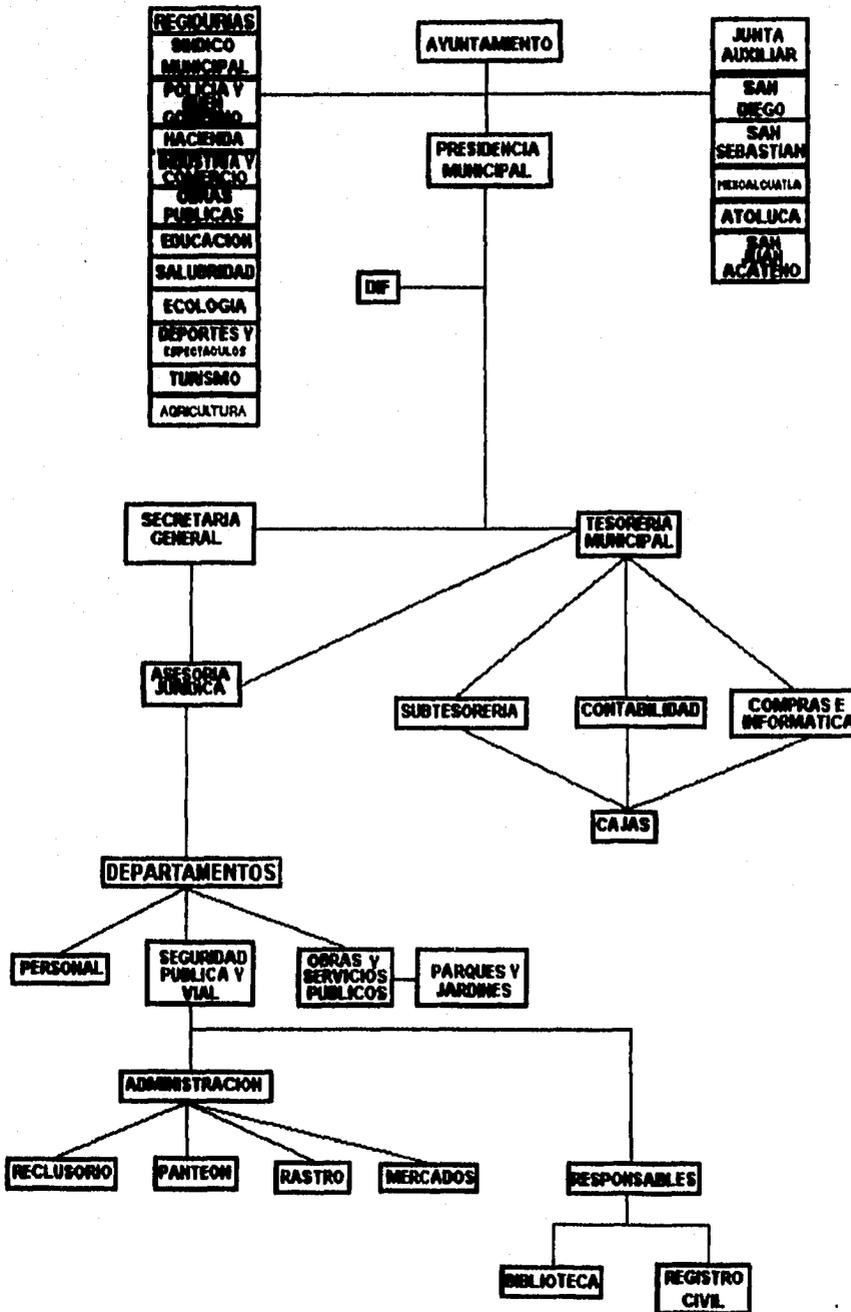
Entre las pocas cosas buenas que ha realizado la actual administración municipal, contando con el apoyo de todos los Regidores tanto de mayoría como de representación proporcional, fue el de aprobar el proyecto del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado-Teziutlán (SOAPAT) poniéndolo a consideración de los partidos políticos y organizaciones sociales para que manifiesten su aprobación o rechazo.

Otro más lo fue la creación del Consejo Municipal de Población, a principios del mes de octubre de 1994, dicho Consejo pretende realizar un censo poblacional -obligación establecida en la Ley Orgánica Municipal- ya que no es posible que los datos que arrojó un censo realizado en 1975-1976 por la administración municipal de ese entonces haya dado por resultado que Teziutlán tenía 97 mil habitantes y ahora el INEGI proporcione datos de población de 63 mil habitantes. Cuando fueron dados a conocer los resultados del XI Censo Nacional de Población y vivienda por el INEGI, a muchos municipios como es el caso de Teziutlán, les "redujeron" el número de habitantes para que el gobierno federal y estatal les asignara menores participaciones a los ayuntamientos, de acuerdo con esta información, al municipio teziuteco le corresponde N\$ 66.00 por habitante al año, o sean N\$ 5.00 por habitante al mes. Este hecho no es nuevo para Teziutlán, ya que en 1976 se le redujeron sus participaciones estatales, con el pretexto de que "había otros pequeños municipios que necesitaban ayuda de aquellos que tenían más", cuando menos esa fue la explicación de tipo administrativa que se dió.

Con el objeto de visualizar la estructura del ayuntamiento, en hojas por separado pondremos el organigrama que presenta el actual ayuntamiento y el que desde nuestro punto de vista sería el adecuado para cumplir con los trabajos que tiene encomendada toda administración municipal.



Organigrama actual



Organigrama que se propone

El municipio de Teziutlán y sus autoridades desgraciadamente están inmersos en grandes problemas derivados de una mala administración y planeación como ya lo vimos, no existe dentro de los programas del ayuntamiento: Planes de Desarrollo Urbano, de Reserva Ecológica y territorial, reglamento interior del ayuntamiento, de obras públicas; reglamento orgánico de la administración pública municipal, reglamento actualizado de panteones del municipio; un reglamento orgánico de la tesorería municipal; de protección al ambiente y del equilibrio ecológico del municipio y de imagen urbana. Y los pocos reglamentos que hay no están actualizados o simplemente no operan, son letra muerta.

El ayuntamiento desempeña dos tipos de funciones: la legislativa dentro del régimen de gobierno y la administrativa dentro de su territorio a través de la supervisión y vigilancia para que se cumplan los ordenamientos legales, los acuerdos del Cabildo y todas las demás disposiciones generales para la buena marcha de la administración, pero si el ayuntamiento no tiene ninguna reglamentación adecuada, actualizada y dinámica, simplemente será un ayuntamiento más como los hay en todo nuestro territorio, sin expectativas de progreso y a la sombra de lo que hagan o dejen de hacer los gobernadores de los estados, es tiempo pues que autoridades y ciudadanía teziuteca cumplan con sus obligaciones para que dignifiquemos a ese gran municipio que es Teziutlán.

No podemos dejar de mencionar que existen varias organizaciones civiles, independientemente de las ya tradicionales: Clubes Rotarios de Leones y Patronato de la Cruz Roja, dentro de las organizaciones a que hacemos referencia se destacan: El Grupo Ecologista Teziuteco y el Frente Cívico Teziuteco; el primero se funda aproximadamente en 1987 para protestar por la construcción de Laguna Verde en Veracruz y organiza conferencia y exposiciones para crear conciencia del posible peligro que dicha planta acarreará a la región, el trabajo que realiza en Teziutlán es de orientación a la ciudadanía, forman parte del Consejo Municipal de Ecología, el cual no opera, simplemente el Ayuntamiento los invitó a ser parte integrante del mismo, pero desde que se formó nunca los han llamado a reunirse. Los miembros de este grupo, así como los del Grupo Ecológico se opusieron para que se construyera un relleno sanitario en la comunidad de San Diego, en donde se encuentra el antiguo tiradero municipal, pues se piensa descargar en ese relleno residuos tóxicos de algunas industrias de los estados de Puebla y Veracruz, logrando que no se construya hasta que:

a) El ayuntamiento elabore el Proyecto de Desarrollo Urbano.

b) Que haya propuestas para su ubicación; al respecto el día 15 de noviembre de 1994, se cerró la convocatoria lanzada

por el ayuntamiento para que organizaciones interesadas las entreguen.

c) Que se incluyan los programas de créditos que para tal efecto tiene el Banco Mundial de Desarrollo.

Otro problema que están atacando estos grupos es el hecho de que el Presidente Municipal permite a las autoridades de dos municipios vecinos que vengán al tiradero de basura de Teziutlán, a descargar toda la basura que recolectan en sus municipios, estas poblaciones son San Juan Xiutetelco y Chignautla.

De los estudios que han realizado en beneficio de Teziutlán, se encuentra uno en el cual se establece que casi la mayoría de los árboles frutales de la región están "viejos" y por esta razón ha bajado la producción frutal, se les ha recomendado de manera urgente la reforestación, hasta la fecha no ha tenido el apoyo del Presidente Municipal para ninguna actividad.

Otro grupo importante es el llamado Frente Cívico Teziuteco, que se forma para combatir la incapacidad para administrar el municipio, está integrado por personas de clase media, empresarios e integrantes de partidos políticos, a excepción del PAN quien es el que administra el municipio. El principal objetivo es participar activamente en el desarrollo económico-político y social de la comunidad

teziuteca, pero además aporta soluciones para beneficio de la comunidad. Esta organización ha realizado más eventos deportivos, comerciales, agrícolas y culturales que el propio ayuntamiento.

Con el panorama anterior podemos realizar un diagnóstico de las condiciones en que se encuentra actualmente el municipio de Teziutlán; desde el punto de vista jurídico administrativo, no se aplican los pocos reglamentos que existen y las autoridades no se han preocupado por actualizarlos ni por crear otros que son de suma importancia y necesarios para el buen funcionamiento de la administración municipal; por lo que respecta al punto de vista social, se ve un total abandono por parte de las autoridades municipales para tener contacto directo con la ciudadanía y tratar de solucionar conjuntamente los problemas que enfrenta el municipio, enumeraremos sólo algunos de los grandes males que aquejan al municipio en general:

- 1.-Falta de aplicación de una adecuada reglamentación municipal.
- 2.-Desinterés por las cuestiones jurídicas internas y externas que competen al municipio por parte del ayuntamiento.
- 3.-Exceso de personal al servicio del ayuntamiento.
- 4.-Prestación de servicios públicos deficientes:

- 5.-Falta de pago regular de salarios a empleados del ayuntamiento.
- 6.-Desde hace más de 9 meses está cortados los teléfonos de las oficinas municipales, a excepción de el de la Comandancia de Policía.
- 7.-No hay planeación para la reordenación del comercio y en forma alarmante ha crecido el ambulante.
- 8.-Al no haber pago de salarios se fomenta la corrupción en mercados, panteones, baños públicos, obras públicas, rastro municipal y comandancia de policía.
- 9.-Hay una exagerada falta de seguridad, incrementándose los robos a comercios y casas habitación a todas horas del día.
- 10.-En la cárcel municipal hay una sobrepoblación de 250 reos, lo que provoca que haya hacinamiento, riñas, mala nutrición.
- 11.-Falta e inadecuada prestación de servicios públicos.
- 12.-Aunque Teziutlán está considerado un polo regional, éste se está desplazando poco a poco hacia Zacapoaxtla y Cuetzalán.
- 13.-Al cancelar el servicio de tren (vía angosta), hubo un impacto negativo en la economía y el comercio.
- 14.-Ya no existe el Cuartel de la 25a. Zona Militar.
- 15.-Ya no hay oficinas paraestatales que realizaban proyectos de desarrollo agrícola y ganadero.
- 16.-No hay inversión privada, ni pública y la poca que

- existe es para la instalación de fábricas de confección de ropa y maquila en donde los trabajadores de las mismas son sobreexplotados, además de que contratan a menores de edad.
- 17.-No se cuenta con hospital de primer nivel, el cual es muy necesario.
 - 18.-Existe un alto índice de desnutrición y analfabetismo.
 - 19.-Ha bajado el grado de enseñanza-aprendizaje. Hay simulación de educación en todos los niveles y muchos maestros no reúnen el perfil académico.
 - 20.-Hay un alto grado de alcoholismo y pandillerismo.
 - 21.-Se ha incrementado la drogadicción.
 - 22.-Existen "niños de la calle".
 - 23.-La seguridad pública se canaliza hacia las empresas privadas.
 - 24.-El tianguis semanal perjudica a los comerciantes establecidos, pues la mayoría de los trabajadores de las fábricas invierten sus sueldos comprando productos traídos de Puebla y México.
 - 25.-Teziutlán tiene ya todos los problemas de "una gran ciudad": contaminación de agua, ruido, tierra y aire.
 - 26.-Hay una mala infraestructura en salud, diversiones, cultural y deportiva.
 - 27.-No hay atención para niños y ancianos.
 - 28.-El 27 % de los ingresos del municipio son por la maquila y el resto de productos agrícolas.

- 29.-El Presidente Municipal en vez de aplicar todos los recursos a Teziutlán, "ayuda" a los municipios de Chignautla y Xiutetelco.
- 30.-El anfiteatro no es adecuado para los servicios que tiene que prestar, si tomamos en cuenta que Teziutlán es cabecera de Distrito Judicial.

IV.7 ADMINISTRACION MUNICIPAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS QUE HAN ARRIBADO AL GOBIERNO MUNICIPAL

Hasta la fecha 3 partidos políticos han administrado el ayuntamiento de Teziutlán, Pue.: PRI casi todos, excepto los que se mencionan a continuación: PPS 1972-1975 y 1975-1978; PAN 1977-1990 y 1993-1996, pero de todos ellos solamente 3, a nuestro juicio, son los que han cumplido cabalmente con las tareas que toda autoridad municipal debe realizar para beneficio de la comunidad a la que sirve.

El Ayuntamiento administrado por Ramón Tapia Mendoza (1966-1969), con un presupuesto de 4 mil viejos pesos recaudados entre participaciones federales, estatales e ingresos propios, hizo más obras públicas que las anteriores - administraciones municipales, todas ellas, incluyendo ésta -

perteneciente al Partido Revolucionario Institucional. Esta administración fue el despegue para demostrar que se podían construir otro tipo de autoridades municipales. Con lo recaudado en la última feria anual realizada en su mandato, se contruye entre otras obras, el mercado Benito Juárez. Además se realizan obras de vital importancia para el municipio, destacándose entre las más importantes:

1.-Contrucción del anexo del Mercado Victoria, actualmente obsoleto.

2. El Mercado Benito Juárez ya comentado

3.-Construcción de sanitarios en las pocas escuelas rurales.

4.-Electrificación en los Barrios de Vista Hermosa y la Garita e introducción de agua potable.

5.-Introducción de agua potable en el Barrio de Xoloco.

6.-Pavimentación, construcción de aula y cancha deportiva, bombeo de agua de Teziutanapa para la colonia El Paraiso, totalmente abandonada por anteriores ayuntamientos.

7.-Construcción de dos parques infantiles y plaza del estudiante.

8.-Se le da relevancia al aspecto cultural y deportivo.

9.-Se apoyan las fiestas tradicionales del municipio.

10.-Se establece contacto directo entre autoridades y pueblo.

Tiempo después (1978), al anularse las elecciones municipales, mientras que el Congreso Local emite convocatoria para realizar elecciones extraordinarias, ante la necesidad de nombrar un Consejo Municipal encargado de la administración en ese período y con el objeto de que el pueblo teziuteco tuviera tranquilidad y confianza, el Congreso del Estado decide que sea el señor Ramón Tapia Mendoza quien lo encabece -15 de febrero al 15 de agosto de 1978.

El abandono y la incuria respecto del cumplimiento de las tareas administrativas y de las obligaciones públicas de las administraciones municipales emanadas del partido gobernante (PRI), a nivel nacional, así como el nacimiento, desarrollo y fortalecimiento de sectores de oposición, por otra parte, aglutinados en el PPS local, en un contexto nacional caracterizado por la ruptura de compromisos y acuerdos entre los sectores gobernantes y la insurgencia de las inconformidades de la clase media cuyo efecto más dramático fue la crisis política de 1968, conocida como el conflicto estudiantil de ese año, trajeron como consecuencia en este municipio que arribara, por la vía del voto, aún sin la apertura y condicionamiento de lo que hoy conocemos como la reforma política o la transición democrática, a la administración pública, durante dos trienios de 1972 a 1978, ayuntamientos surgidos del propio Partido Popular Socialista.

La característica esencial de los gobiernos municipales en el periodo mencionado (1972 a 1978), fue la de que se pudo encauzar y articular el esfuerzo de los ciudadanos teziutecos motivados por la esperanza de un cambio positivo en las condiciones de la administración pública municipal.

De este modo se establecieron nuevas relaciones entre los ciudadanos y la población en general con autoridades edilicias, lográndose así la solución de muchos problemas en el ámbito de competencia del ayuntamiento municipal, así como la realización de obras y servicios públicos con una celeridad y cuidado que hacía muchos años no se veían, citaremos como ejemplo algunas de las obras y acciones de gobierno realizadas en los periodos de gobierno municipal en comento:

- 1.-Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y drenaje.
- 2.-Reparación y pintura de los principales templo del municipio.
- 3.-Ampliación y reparación de escuelas.
- 4.-Construcción de escuelas y aulas en todas las comunidades rurales.
- 5.-Creación del zoológico y parque infantil en el llama-

do bosque municipal.

- 6.-Fundación y construcción del CECyT No. 204 "Vicente Lombardo Toledano", ahora denominado Centro de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios No.44.
- 7.-Instalación de la tienda ISSSTE.
- 8.-Ampliación efectiva de las medidas de control sanitario en el rastro municipal.
- 9.-Terminación y acondicionamiento del Gimnasio "20 de Noviembre", en el Barrio de Chignaulingo.
- 10.-Mejoramiento de las instalaciones del Reclusorio y del Panteón Municipal.
- 11.-Mejoramiento de la Plaza Municipal y de los monumentos de la cabecera municipal.
- 12.-Creación de la oficina de asesoría jurídica gratuita del ayuntamiento.
- 13.-Creación del ballet folclórico "Perla de la Sierra".
- 14.-Fundación y construcción de la escuela y albergue del Instituto Nacional Indigenista en Atoluca y San Juan

Acateno.

15.-Creación de la Biblioteca Municipal.

16. Verbenas populares en los días festivos

El impacto de la acción y transformación del quehacer de estos dos gobiernos municipales, se extendió a varios municipios vecinos del Estado de Puebla e incluso del vecino Estado de Veracruz, donde creció de manera súbita el voto favorable al Partido Popular Socialista en las elecciones municipales.

En consecuencia, por razones de estrategia política nacional, el partido gobernante a nivel nacional, trazó un plan de recuperación del gobierno municipal de Teziutlán. Así después de un controvertido proceso electoral en el año de 1977 que fue declarado nulo, el PRI obtuvo la mayoría, pero se tuvo que instalar de acuerdo a las disposiciones del Congreso Local un Consejo Municipal, mientras se convocaba a elecciones extraordinarias, en donde "nuevamente gana el PRI", terminando así dos periodos de gobierno consecutivos, en los que se estableció una nueva relación política, democrática y representativa entre autoridades municipales y los habitantes de ese municipio.

Al realizar una investigación profunda y sin tratar de ser parcial por ningún partido político que ha tenido a su

cargo la administración del municipio de Teziutlán, consideramos y así lo expresan muchos teziutecos, que la administración del PRI con Ramón Tapia Mendoza (1966-1969) y las dos del PPS con el Dr. Rafael Campos López (1972-1975) y del Lic. Jesús Antonio Carlos Hernández (1975-1978), fueron las administraciones que en verdad dieron seguridad a la ciudadanía. Estas administraciones tomaron como bandera la honestidad en el manejo de los recursos y demostraron, cada uno en su tiempo, que con pocos recursos se pueden realizar el mayor número de obras públicas que hasta la fecha ningún otro ayuntamiento, por sí solo, haya podido igualar, esto nos demuestra que cuando hay voluntad política y verdadero espíritu de servicio a la comunidad, todo se puede lograr.

También podemos concluir que las malas administraciones de los presidentes municipales abanderados por el PRI han dado la pauta para que dos partidos de oposición (PPS y PAN en dos ocasiones cada uno), hayan arribado a dirigir el municipio de Teziutlán, Puebla.

CONCLUSIONES

1.- El municipio mexicano ha tenido que pasar por azarosos caminos para constituirse en el gobierno de los ciudadanos, porque las Constituciones Federalistas de 1824 y 1857 no establecieron reglamentación alguna sobre el municipio, dejando su regulación a los regímenes interiores de los Estados.

2.- El Constituyente de 1917 le dió forma y vida a la organización social del municipio básicamente en su Artículo 115, como una de las demandas más sentidas de la Revolución Mexicana.

3.- Las reformas jurídico-políticas más importantes de los últimos años al Artículo 115 fueron las de 1977 y 1983. En la primera se implementa el principio de representación proporcional y la de 1983 amplía la visión del municipio, presentando todavía omisiones, pues sigue careciendo de libertad económica y ampliación de su vida democrática e incapacidad real para resolver los problemas fundamentales de la población.

4.- Las Legislaturas de los Estados siguen interviniendo directamente en la vida del municipio, pudiendo determinar sobre la desaparición total o parcial de poderes, cuando se

puede otorgar derecho a los ciudadanos que eligieron a sus autoridades municipales, mediante referendum y/o plebiscito, para determinar su cambio o remoción; sigue revisando cuentas públicas y aprobando leyes de ingresos, lo que hace al principio constitucional de libre hacienda municipal un sueño.

5.- Se limita el derecho a legislar a los propios ayuntamientos al establecer las legislaturas locales normas para la expedición de bandos municipales.

6.- El municipio autosuficiente que queremos todavía está en proyecto de construcción, aún existen muchas haciendas municipales en condiciones precarias.

7.- Es necesario que los ayuntamientos tengan completamente separadas las funciones ejecutiva, legislativa y judicial y que éstas no se centralicen en la figura del Presidente Municipal, esto ha provocado una mala administración y organización interna de los ayuntamientos.

8.- La gestión municipal presenta características propias, que pueden ser contempladas al hablar de modernización, pero las propuestas no deben ser diseñadas desde fuera del ámbito de la participación ciudadana, ya que las formas de organización social de las comunidades, responden a una

tradición histórica que no puede ser ignorada dentro de cualquier propuesta modernizadora.

9.- La Ley Orgánica Municipal del Estado es obsoleta, no está actualizada y esto dificulta avanzar dentro del desarrollo nacional actual.

10.- No existe coordinación para realizar acciones conjuntas entre municipio y Gobierno del Estado, ya que las grandes decisiones se toman en las instancias locales y son éstas quienes aprueban programas y proyectos sin tomar en cuenta a la población beneficiada.

11.- No hay voluntad política para ejecutar Programas de Desarrollo y en muchos municipios no cuentan con este tipo de programas.

12.- La implantación equivocada de estrategias de elaborar modelos de desarrollo y adaptarlos por tipo de municipio e imponerlos, sin tomar en consideración costumbres y tradiciones ha causado grandes desajustes en la vida municipal.

13.- No importa que la Constitución o las leyes locales asignen al municipio una serie de poderes y facultades que le de una posición aparentemente relevante dentro del sistema de gobierno, el problema consiste en que el gobierno

Estatad no le da condiciones que le permitan ejercer las potestades que les han sido conferidas.

14.- Ha desaparecido la función legislativa en los ayuntamientos, ya que el Cabildo no se reúne en forma normal y no resuelve como órgano colegiado, quedándoles sólo la función administrativa.

15.- Con el pretexto de que el municipio no cuenta con todos los recursos financieros o humanos y prestar determinados servicios, las autoridades municipales muchas veces aceptan la sustitución que el gobierno estatal les brinda abdicando a su obligación de los mismos y permite que los preste directamente el Estado o los da en concesión.

16.- El municipio a través del Ayuntamiento dispone de los medios técnicos y administrativos para ejercer sus facultades de regular el desarrollo urbano, crear y administrar reservar territoriales, incluyendo zonas de reserva ecológica y regularización de la tenencia de tierra, pero si en su organización interna hay total incapacidad y desorganización, no vemos por dónde pueda ejercer esas facultades.

17.- La planeación como un proceso permanente se ha limitado casi exclusivamente al gobierno estatal y ha sido sectorial, son pocos los municipios del Estado que tienen Plan de

Desarrollo Municipal con bases metodológicas y consultas populares. Teziutlán no lo tiene.

18.- Los recursos y potencial productivo que tiene Teziutlán nos permiten vislumbrar que si se hace un aprovechamiento racional de ellos; si se cuenta con un marco de referencia y un programa concreto, es posible arribar a niveles superiores de desarrollo con base en la coordinación de los niveles de gobierno y la participación ciudadana.

19.- El clima y suelo de la región constituyen una riqueza natural que indica el potencial fértil y forestal de gran parte de la superficie agrícola municipal y por otro lado la ubicación del municipio le da ventajas comparativas para consolidarse como centro industrial, comercial y de servicios en la región noriente del Estado.

20.- Se debe inducir una reforma del marco jurídico-administrativo para que se actualice con los nuevos alcances de gestión municipal, así como una revisión del marco normativo que regule verdaderamente los servicios y el cumplimiento de las atribuciones encomendadas al ayuntamiento.

21.- El municipio requiere de apoyos técnicos permanentes, asesorías jurídico-administrativas, económicos, proyectos alternativos de desarrollo y de solución a los problemas.

22.- El municipio es el escenario donde actúan y se interrelacionan las instituciones de gobierno con los grupos sociales, con los partidos políticos, grupos sociales privados, junto con todas aquellas formas que adopte la ciudadanía para defender sus legítimos intereses.

23.- Las autoridades municipales deben practicar el diálogo permanente y directo con los ciudadanos y viceversa, formando así los procesos de consulta pública, audiencias en barrios y colonias.

24.- La sociedad civil ha hecho evidente que la oferta política partidaria no satisface por completo las aspiraciones sociales y ha buscado en consecuencia formas y canales no institucionales de organización social emergente, ya que la participación social no se limita exclusivamente a la exigencia de demandas políticas, sino que muchas veces incluye participación activa, ajena a filiaciones partidarias en la conformación de las decisiones del gobierno, tal es el caso del Frente Cívico Teziuteco.

25.- Los Comités municipales de los partidos políticos no podrán seguir siendo oficinas que laboren exclusivamente en épocas electorales, y tampoco podrán ser agencias que ofrezcan membretes para capitalizar divisiones y descontentos de grupos, su presencia municipal deberá verse

sensiblemente incrementada, a partir de las nuevas características de la actual vida nacional y su conformación política.

Las observaciones que a continuación se formulan toman en cuenta como base la estructura orgánica, condición social y desarrollo de Teziutlán, Puebla; por lo que no todas son aplicables al resto de los municipios de la república mexicana en los que se observan graves carencias y condiciones muy distintas.

Nuestras sugerencias están pensadas para municipios de dimensiones medias en todos sus aspectos y reconocemos la dificultad de aplicación para pequeños municipios y municipios de predominante carácter rural.

Ojalá que algún día dominen las ciudades medias y puedan aplicarse nuestros propósitos.

SUGERENCIAS

1.- Es necesario pugnar porque se realice una reforma política municipal integral, que abarque los aspectos: políticos, jurídicos, económicos, sociales y culturales, sin dejar de tomar en cuenta los informes regionales peculiares de cada zona del país.

2.- Se deben crear normas claras y accesibles que faciliten la relación entre autoridades y vecinos para que el ayuntamiento cumpla cabalmente las disposiciones del Artículo 115 Constitucional.

3.- Observancia de lo estipulado en el Artículo 115 Constitucional, dado que es notorio que los municipios no han agotado las posibilidades de dicho artículo por ignorancia, negligencia y/o falta de capacidad.

4.- Pugnar porque se deroguen las fracción I, párrafo tres y IV del Artículo 115 Constitucional. La primera que faculta a las legislaturas de los Estados para decretar desaparecidos de manera parcial o total un ayuntamiento. En todo caso que se realice un plebiscito o referendum municipal, por medio del cual sean los ciudadanos del municipio que votarán, los que rectifiquen o ratifiquen a un Presidente Municipal y la

segunda para que las legislaturas no intervengan en los presupuestos municipales.

5.- Se deben aprovechar, de mejor manera, los recursos y la ubicación para diversificar y ampliar la capacidad productiva del municipio y estar en condiciones de brindar mayor número de empleos a la población y mejorar niveles de ingresos familiares, para ello es necesario promover la creación de agroindustrias y de infraestructura para la localización de industrias de mayor magnitud, así como conservar y ampliar los sistemas carreteros y de comunicación para integrar al municipio al desarrollo estatal.

6.- Exigir a las autoridades municipales que cumplan con la responsabilidad de dirigir el proceso de desarrollo local, lo que nos lleva a plantear la necesidad de contar con una administración municipal moderna, eficiente y organizada para atender los requerimientos de la comunidad, respaldadas por el fortalecimiento de su hacienda municipal y apoyada por los esfuerzos coordinados de los otros dos niveles de gobierno, el federal y el estatal.

7.- Crear un Plan de Desarrollo Municipal que conduzca y oriente a los diferentes sectores económicos y sociales, armonizando los intereses a través de la ampliación de la participación ciudadana, de la capacitación de los sectores

productivos para aumentar la oferta de bienes y servicios generando empleos que permitan elevar el nivel de vida de la población.

8.- Pugnar porque se transfieran al ámbito municipal, competencias y funciones que tradicionalmente atienden dependencias estatales, para reforzar la autonomía e incrementar la capacidad política-administrativa del ayuntamiento.

9.- Pugnar por la modernización y regulación del marco jurídico y poder disponer de un marco normativo idóneo para la ordenación de los servicios públicos y el cumplimiento de las atribuciones encomendadas al ayuntamiento, de igual manera promover la revisión continua de normas jurídicas vigentes: las que regulan la vida municipal y las que tienen relación con el Estado y el municipio.

10.- Exigir a las autoridades municipales actuales y venideras que se conviertan en verdaderos actores del cambio dentro del marco de su ejercicio municipal, y que Teziutlán pueda arribar al Siglo XXI con un sistema municipal libre, democrático y con mayor capacidad financiera y de gestión para beneficio de la propia comunidad.

11.- Es necesario realizar reformas de actualización a la Ley Orgánica Municipal del estado y a los reglamentos administrativos del municipio.

12.- Pugnar porque los cargos de Tesorero Municipal y Comandante de Policía sean electos popularmente, de esta manera se garantizarán las finanzas transparentes y una conducción policiaca más sensible y eficiente.

13.- Es necesario implementar mecanismos de capacitación de los cuadros administrativos municipales, renovando y estructurando procedimientos que incluyan un servicio civil de carrera municipal, ya que mientras no se implemente, no podrá el municipio entrar a la verdadera modernización.

14.- Crear Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales afines que ayuden al eficaz desempeño de las tareas municipales.

15.- La creación de reglamentación para el funcionamiento interno de algunas dependencias del ayuntamiento: reglamento general de panteones; de protección al ambiente y del equilibrio ecológico; de imagen urbana y reglamentos orgánicos de la administración pública del municipio y de la Tesorería Municipales.

16.- El Programa Nacional de Solidaridad si continúa, debe pasar a control exclusivo de los ayuntamientos, sin la intervención de los otros niveles de gobierno.

17.- Teziutlán debe consolidar su importancia como municipio proveedor de bienes y servicios en la Sierra Norte del Estado y en el ámbito interestatal.

18.- Que se realice en forma separada la función ejecutiva, legislativa y judicial y que no se centralice en la figura del Presidente Municipal.

19.- Que se reconozca a la Ciudadanía del municipio, el derecho de presentar iniciativas al ayuntamiento, así como el derecho de revocar el mandato del Presidente Municipal y de los Regidores, e inclusive de todo el ayuntamiento por incumplimiento de obligaciones.

20.- Que los ayuntamientos tengan facultades para expedir sus propios bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas complementarias sin la regulación de la legislatura local.

21.- El bienestar social debe ser un propósito insoslayable en el proyecto municipal, siendo necesario que los servicios públicos municipales se proporcionen con mejor calidad y cobertura total para los teziutecos.

22.- Aprovechar racionalmente el potencial de los recursos agropecuarios, forestales y frutícolas, a través de los sistemas naturales del municipio, procurando su equilibrio ecológico.

23.- Consolidar, ampliar y modernizar la infraestructura existente, promover también un desarrollo urbano más equilibrado y ordenado ampliar la red de mercados en la parte norte y sur del municipio, de igual manera ampliar y modernizar los servicios de agua potable y alcantarillado.

24.- Promover más y mejores servicios médicos asistenciales que lleguen a toda la población, con especial énfasis a las comunidades indígenas.

25.- Promover acciones para reducir el analfabetismo y llevar el nivel de acceso a la educación primaria cuando menos. Fortalecer la educación media superior y promover aún más la educación superior vinculada con las necesidades de la estructura productiva del municipio dándole mayor difusión a los programas de estudio de la Escuela Agrohidráulica y del Tecnológico ambas estatales.

26.- El Ayuntamiento debe coordinarse con las instancias de gobierno para la planeación y ejecución de ciertos

programas, pero no debe prestarse para ser un simple enlace de jefes políticos.

27.- El Ayuntamiento debe buscar la manera de dar una eficaz y oportuna respuesta a la demanda de la sociedad teziuteca en materia de justicia y seguridad públicas.

28.- En materia cultural el ayuntamiento tiene la obligación de apoyar la preservación de las tradiciones culturales y organizativas frente a los embates de los medios masivos de comunicación, promoviendo la recuperación de las tradiciones, fiestas, leyendas y artesanías.

29.- Mantenimiento y creación de instalaciones recreativas y culturales; apoyo a la niñez y a la juventud conjuntamente con instituciones del Estado para combatir el alarmante incremento de pandillerismo y drogadicción.

30.- Modernizar las estructuras y el funcionamiento de la administración municipal, transformando las actitudes de los servidores públicos municipales.

31.- Promover el Cabildo abierto con la consulta pública y el diálogo permanente a través de los medios masivos de comunicación con los que cuenta el municipio.

32.- Hacer más y mejores obras de gobierno con los recursos disponibles e involucrar a la comunidad beneficiada para que colabore.

33.- Garantizar elecciones democráticas de las autoridades auxiliares del municipio.

BIBLIOGRAFIA.

I. LIBROS.

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL** "RELACIONES ENTRE EL MUNICIPIO DE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES". LOS MUNICIPIOS EN MEXICO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. UNAM. MEXICO 1978.
-
- ALAMAN, LUCAS** "DISERTACIONES SOBRE LA HISTORIA DE LA REPUBLICA MEXICANA". CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES. CIEN DE MEXICO. 1A. ED. MEXICO. 1991.
-
- ALBI, FERNANDO** "DERECHO MUNICIPAL COMPARADO DEL MUNDO HISPANICO". MADRID 1955.
- AUDIRAC Y ALFONSO, ANTONIO** "TEZIUTLAN: APUNTES GEOGRÁFICOS-HISTORICOS". MEXICO D.F. TALLER MORALES HERMANOS IMPRESORES, S.A. 1959.
- CALZADA PADRON, FELICIANO** "MUNICIPIO LIBRE: FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO". UNAM. MEXICO. 1983.
- VARIOS AUTORES.** "LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES". TOMOS II, VIII, IX, XIII Y XV 2A. ED. CONGRESO DE LA UNION. CAMARA DE DIPUTADOS. L. LEGISLATURA. MEXICO 1978.
- CARPIZO, JORGE.** "LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917" ED. PORRUA. 3A. ED. MEXICO. 1983.

- CARRASCO, JOSE LUIS "EL MUNICIPIO POBLANO Y LOS MUNICIPIOS EN MEXICO". PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD. GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. 1992.
- CERVANTES, JAVIER DE "EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA". JUS. MEXICO. TOMO XXV. NUM. 147 ABRIL-JUNIO 1951.
- COLIN, MARIO "EL MUNICIPIO DE MEXICO". GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. TOLUCA, MEXICO. 1949.
- "EL MUNICIPIO LIBRE". EDICION DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. TOLUCA, MEXICO. 1979.
- CORDOVA, JOSE. "COORDINACION DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD". LA SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL. ED. PREL. MEXICO. ABRIL 1992.
- COULANGES, FUSTEL. "LA CIUDAD ANTIGUA". ED. PORRUA. MEXICO 1971.
- CUE CANOVAS, AGUSTIN. "HISTORIA SOCIAL Y ECONOMICA DE MEXICO" 1521-1845". ED. TRILLAS. MEXICO. 1972.
- DIAZ CASTILLO, BERNAL. "HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA." ED. TRILLAS. MEXICO. 1972
- VARIOS AUTORES. "HISTORIA SOCIAL Y ECONOMICA DE MEXICO EN EL COLEGIO DE MEXICO". COLEGIO DE MEXICO. MEXICO. 1976.
- GARZA SERGIO, FRANCISCO DE LA "EL MUNICIPIO: HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO". MEXICO. 1947
- GUERRERO LARA, EZEQUIEL " LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE YGUADARRMA LOPEZ, ENRIQUE. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. (1917-1984)" TOMO I. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. UNAM. MEXICO 1988.
- (COMPILADORES)

- LOMBARDO TOLEDANO, VICENTE "GEOGRAFIA DE LOS LUGARES DE LA SIERRA DE PUEBLA". CON ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE SUS PRIMEROS Y ACTUALES POBLADORES. EN CUADERNOS NUMERO 13 TOMO III. NOVIEMBRE 1931. UNIVERSIDAD NACIONAL.
- MADRAZO, JORGE "REFORMA MUNICIPAL" ED.PORRUA. MEXICO 1986.
- MOMMSEN, THEODORO. "HISTORIA DE ROMA". ED. AGUILAR. TOMO I. MEXICO. 1990.
- MORINEAU IDUARTE, MARTHA E IGLESIAS GONZALEZ, ROMAN. "DERECHO ROMANO" ED.HARLA.MEXICO.1991.
- MORENO COLLADO, JORGE, JIMENEZ OTTALENGO, REGINA Y VILLAR FERNANDO DEL "LOS INDICADORES Y FACTORES SOCIALES, POLITICOS Y ECONOMICOS DEL DESARROLLO Y SUBDESARROLLO MUNICIPAL". LOS MUNICIPIOS EN MEXICO. UNAM. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. MEXICO. 1978.
- MUÑOZ VIRGILIO. "ELEMENTOS JURIDICOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO".UNAM MEXICO 1979.
- OCHOA CAMPOS, MOISES "LA REFORMA MUNICIPAL". ED. PORRUA. 4A. ED. MEXICO. 1985.
-
- "EL MUNICIPIO, SU EVOLUCION INSTITUCIONAL" COLECCION CULTURAL MUNICIPAL. BANOBAS. MEXICO. 1981.
- RAMIREZ ZETINA, CARLOS. "EL MUNICIPIO COMO COMUNIDAD POLITICA FUNDAMENTAL". JUS. MEXICO. TOMO V. NUM.25. AGOSTO. 1940.

- RENDON HUERTA B.TERESITA. "DERECHO MUNICIPAL (EL MUNICIPIO SU COMPETENCIA, ORIGEN Y PERSPECTIVAS)". JURIDICA. MEXICO. TOMO II. NUM.13. 1981.
- ROBLES MARTINEZ, REYNALDO "EL MUNICIPIO" ED. PORRUA. 2A. ED. MEXICO. 1993.
- SAENZ ARROYO, JOSE "LA IMPORTANCIA DEL ARTICULO 115". EN NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. ED. PORRUA. MEXICO 1984.
- TOQUEVILLE, ALEXIS DE. "LA DEMOCRACIA EN AMERICA" FCE. 2A. REIMPRESION. MEXICO. 1973.
- TENA RAMIREZ, FELIPE "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1989" ED.PORRUA. 1989.
- UGARTE CORTES, JUAN "LA REFORMA MUNICIPAL". ED. PORRUA. MEXICO 1985.
- VAZQUEZ, HECTOR "EL NUEVO MUNICIPIO MEXICANO". SEP EDIT. MEXICO. 1986.
- WOLFANG, KUNKLEL. "HISTORIA DEL DERECHO ROMANO". ED. ARIEL. TRADUCCION POR JUAN MIGUEL. ESPAÑA. 1989.

II. ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO". DE LA I A LA O. ED.PORRUA. MEXICO. 1991.
- ENCICLOPEDIA DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO "LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA". SECRETARIA DE GOBERNACION Y GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA." 1A. ED. MEXICO. 1988.

III. LEGISLACION Y NORMATIVIDAD

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE PUEBLA.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA.

BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO. TEZIUTLAN. (1988).

BANDO DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE TEZIUTLAN, PUE. (1990-1993).

IV. REVISTAS Y PERIODICOS

BARTLETT DIAZ, MANUEL

"REFORMA MUNICIPAL Y REFORMA POLITICA". ESTUDIOS MUNICIPALES NO.5 SEPTIEMBRE-OCTUBRE. S.G. 1985.

CARPIZO, JORGE

"EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL REGIMEN MUNICIPAL EN MEXICO". EN ESTUDIOS MUNICIPALES NO.3 MAYO-JUNIO. S.G. MEXICO 1985.

CISNEROS FRIAS, GERMAN.

"EL MUNICIPIO: PERSPECTIVAS EN SU ESTRUCTURA POLITICA". EN REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES. MONTERREY, N.L. 2A. EPOCA. AÑO IV, NUM. 8. JULIO-SEPTIEMBRE. MEXICO 1981.

HOYO d'ADDONA, ROBERTO

"LA HACIENDA MUNICIPAL". EN REVISTA DE ESTUDIOS MUNICIPALES NO. 1 S.G. MEXICO 1985.

MARTINEZ ASSAD, CIRILO

"EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO". EN CUADERNOS DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS NUM. 1. UNAM. MEXICO. 1986.

MORENO TOSCANO, ALEJANDRA

"EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA DE PLANEACION". EN GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. NUMS. 12-13. MEXICO. INAP.1984.

- OVALLE FAVELA, JOSE "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO".
 EN REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO.
 TOMO XXVIII, NUM.111. SEPTIEMBRE-DICIEMBRE. 1978.
- PALACIOS ALCOCER, MARIANO "EL MUNICIPIO". EN REVISTA MEXICANA DE DERECHO.
 UNAM. NUMS. 151, 152 Y 153. ENERO-JUNIO. 1987.
- RUIZ MASSIEU J. FRANCISCO "EL MARCO DEL NUEVO ARTICULO 115. EL DERECHO
 OLVIDADO: EL DERECHO POLITICO DE LOS ESTADOS Y
 MUNICIPIOS" EN ESTUDIOS MUNICIPALES NO. 3.
 MAYO-JUNIO. 1985.
- SUAREZ MUÑOZ, MANUEL "EL MUNICIPIO: FACTOR DE DESARROLLO. ANUARIO
 JURIDICO". MEXICO. TOMO IX. 1982.
- PERIODICOS OFICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA: AÑOS 1917,
 1984, 1993 Y 1994.

V. DOCUMENTOS

- CAMARA DE DIPUTADOS "PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA
 PRESIDENCIAL". REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO
 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
 UNIDOS MEXICANOS. COLECCION DE LA LII
 LEGISLATURA. MEXICO 1983.
-
- "DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO
 CONSTITUYENTE 1916-1917". EDIC. FASCIMILAR. TOMOS
 1 Y 2. LIV LEGISLATURA. MEXICO 1989.
- CEPES-PRI. SEMINARIO SOBRE DESARROLLO MUNICIPAL. "MARCO
 JURIDICO - ADMINISTRATIVO ESTATAL DEL MUNICIPIO".
 ESTADO DE PUEBLA. 1987.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE "LOS MUNICIPIOS EN IBEROAMERICA".

- PUEBLA CENTRO ESTATAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. PUEBLA, PUE. 1992.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS CENTRO DE ASESORAMIENTO Y PROMOCION ELECTORAL (CAPEL). GARCIA LANGUARDIA, JORGE MARIO; MELENDEZ CHAVARRIA, CARLOS Y VIOLA, MARIA. "LA CONSTITUCION DE CADIZ Y SU INFLUENCIA EN AMERICA: 173 AÑOS 1812-1983". NUM.12. COSTA RICA. 1985.
- MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA "EL MARCO CONSTITUCIONAL PARA EL CAMBIO". LA INICIATIVA Y SU PROCESO LEGISLATIVO. VOL. III. MEXICO. DICIEMBRE 1982.
- PEREZ JIMENEZ, GUSTAVO "LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE". PRONTUARIO DE LA LEGISLACION ORGANICA MUNICIPAL. MEXICO. B. COSTA AMIC EDITOR. 1988.
- QUINTANA ROLDAN, FRANCISCO "REGULACION TERRITORIAL DEL MUNICIPIO". PRONTUARIO DE LA LEGISLACION ORGANICA MUNICIPAL. MEXICO.B. COSTA AMIC EDITOR. 1988.
- SECRETARIA DE GOBERNACION "HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO". EN TEXTOS MUNICIPALES NO. 1. MEXICO 1983.
-
- CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES. "DESAFIO MUNICIPAL" SERIE DE ESTUDIOS MUNICIPALES. COLECCION DEMOCRATIZACION INTEGRAL. MEXICO.1985.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994". MEXICO. 1989. INFORME DE EJECUCION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: 1989, 1990 Y 1991.

XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1990.

**PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION Y DESARROLLO MUNICIPALES
1990-1994.**

**5º INFORME DE GOBIERNO 1993. RECURSOS EJERCIDOS A TRAVES DEL
RAMO XXVI Y LOS DESTINADOS PARA APOYAR PROYECTOS DEL PROGRAMA
NACIONAL DE SOLIDARIDAD.**

**PLAN DE DESARROLLO ESTATAL 1993-1999. GOBIERNO DEL ESTADO DE
PUEBLA. 1993.**

**PROGRAMA DE DESARROLLO PARA LA SIERRA NORTE DEL ESTADO DE
PUEBLA. 1994.**

**PROGRAMA PARA LA IDENTIFICACION Y PROMOCION DEL PROYECTO DE
IMPACTO REGIONAL EN LA SUBREGION TEZIUTLAN, PUEBLA (PROYECTO
ECONOMICO Y DE CONTENIDO). OCTUBRE DE 1994.**

**PRIMER INFORME DE GOBIERNO. H. AYUNTAMIENTO DE TEZIUTLAN, PUEBLA.
14 DE FEBRERO DE 1994.**

**CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE
PUEBLA/PINTADO MEDINA Y CIA. H. AYUNTAMIENTO DE TEZIUTLAN, PUEBLA.
"DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO". RESUMEN EJECUTIVO. MAYO 1994.**

**ANUARIO ESTADISTICO DEL ESTADO DE PUEBLA, INEGI. 1990. PUEBLA, PUE.
1992.**