

141



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

"FUNDAMENTO JURIDICO Y CONSTITUCIONAL
DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA, PUEBLA".

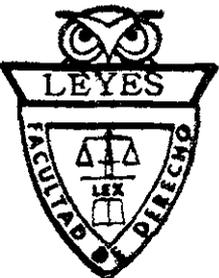
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

EDGAR CASTILLO REYES



ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

2001



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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero CASTILLO REYES EDGAR, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "FUNDAMENTO JURIDICO Y CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA PUEBLA" bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez en oficio de fecha 11 de octubre de 2000 y el Dr. Carlos F. Quintana Roldán, mediante dictamen del 21 de noviembre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABER EN EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. noviembre 23 de 2000.


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

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad.

irm



EDAD NACIONAL
TÓNOMA DE
MÉXICO

México, D F., a 21 de noviembre de 2000.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

Director del Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo
Facultad de Derecho
Presente.

Estimado Señor Director:

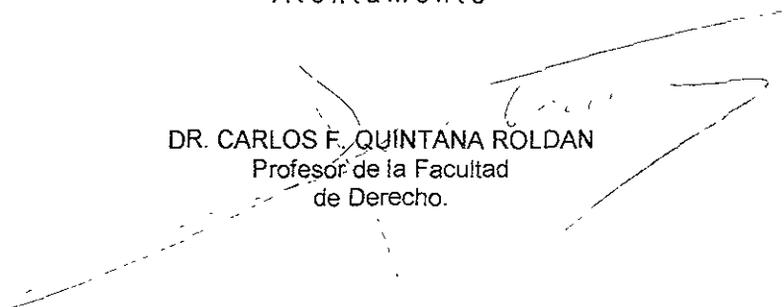
Anexa remito a usted la tesis del pasante EDGAR CASTILLO REYES, intitulada " **FUNDAMENTO JURIDICO Y CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA PUEBLA**" que me fue enviada para su revisión final.

El pasante de referencia estuvo conmigo para hacerle algunas observaciones que ya llevó a cabo.

Por ello, a juicio del suscrito, la tesis reúne los elementos y requisitos que establecen nuestros Reglamentos de exámenes, lo que hago de su conocimiento para los efectos que usted estime oportunos.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi atenta consideración.

Atentamente


DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN
Profesor de la Facultad
de Derecho.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E .**

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "FUNDAMENTO JURIDICO Y CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA, PUEBLA", elaborada por el alumno EDGAR CASTILLO REYES.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 11 de octubre de 2000.
A T E N T A M E N T E**

Felipe Rosas Martínez

**LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo**

Con Agradecimiento:

A mi madre, por su apoyo incondicional y el creer en mí; que sin ello, este logro, que es de los dos, no hubiera sido posible.

Al Doctor Rubén C. Gracia Mar; por sus consejos a tiempo brindado y ser un ejemplo a seguir.

A mi Alma Mater; por abrirme sus brazos para hacer realidad este sueño.

A mi asesor; Licenciado Felipe Rosas Martínez. Quien con paciencia e inteligencia, supo mostrarme el camino que debía de seguir mi tesis.

A mis tíos; Celinda Ahuacatitan Rivera, Francisco Javier Sánchez Arauz, Heriberto Alvarado Reyes, Jorge Lillo Reyes y Luz María Reyes Fuentes, por su ayuda que nunca se olvida.

A mis primos; Alfredo, Carlos, Daniel, Jorge y Leticia, por el estímulo que siempre me brindaron.

A Idalia Gutiérrez Delgado; por no dejar que la desesperación y el desconsuelo se apoderaran de mí.

A mis amigos y Queridos Hermanos; que estuvieron a mi lado.

A mi Pixye, que me acompañó en sus diferentes momentos al estar realizando la presente tesis.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO PRIMERO.

DATOS GEOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA PUEBLA.

<i>Ubicación geográfica.</i>	1
<i>Principales fuentes y modos de producción.</i>	18
<i>Centros de urbanización.</i>	26
<i>Población.</i>	31
<i>Vías de comunicación.</i>	40

CAPÍTULO SEGUNDO.

CRONOLOGÍA DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA PUEBLA SOBRE LA BASE DE LA CONSTITUCIÓN.

<i>Reformas al artículo 115 Constitucional.</i>	56
<i>Zacapoaxtla como partido.</i>	59
<i>Zacapoaxtla parte del departamento de San Juan de los Llanos.</i>	60
<i>Zacapoaxtla elevado a rango de municipio.</i>	60
<i>Zacapoaxtla una ciudad.</i>	78

CAPÍTULO TERCERO.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA PUEBLA.

<i>El Municipio como Órgano de representación popular</i>	81
<i>Concepto de Ayuntamiento.</i>	94
<i>Del Presidente Municipal.</i>	98
<i>De los Regidores.</i>	121
<i>Del Síndico.</i>	129
<i>Órganos de designación, requisitos y facultades.</i>	137
<i>Tesorero Municipal.</i>	140
<i>Secretario de Ayuntamiento.</i>	142
<i>Concepto de Cabildo.</i>	149
<i>De la sesión de Cabildo.</i>	153

CAPÍTULO CUARTO.

DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE PRESTA EL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA PUEBLA.

<i>Definición y alcance de servicios públicos.</i>	156
<i>De los servicios públicos a cargo del municipio, en la Constitución Federal y Local.</i>	173
<i>De la prestación de los servicios públicos en el municipio de Zacapoaxtla Puebla.</i>	217

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

La presente tesis, que tiene por objeto el de obtener el título de Licenciado en Derecho, se pone a su consideración; Tesis que trata del estudio jurídico y constitucional de un municipio, que en el presente año cumple 460 años de su formación, primero como una comunidad prehispánica y hoy una ciudad. Es por ello que es tema ineludible mencionar un poco de su historia, es así que en el primer capítulo se hace referencia a los datos básicos del municipio de Zacapoaxtla, Puebla, iniciando de lo general a lo particular, esto es de la entidad estatal al municipio en particular, para posteriormente en el segundo capítulo hacer una breve reseña de la evolución que tuvo el Municipio de Zacapoaxtla; Puebla en el ámbito Constitucional, para continuar con la explicación de cómo está estructurado el Municipio en estudio. Finalizando la presente tesis con el capítulo cuarto, el que consiste en un análisis y crítica de la prestación de los Servicios Públicos en el Municipio de Zacapoaxtla; Puebla. Por lo cual, en la presente tesis, se hace mención a varios autores connotados en la materia, para entender que es un Servicio Público y como este concepto ha evolucionado hasta nuestros días y se ha plasmado tanto en la Constitución Federal, Estatal y en los ordenamientos municipales del Estado de Puebla y en el mismo Municipio de Zacapoaxtla.

CAPÍTULO PRIMERO

DATOS GEOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA PUEBLA.

1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA.

Zacapoaxtla Puebla, Municipio cuyo nombre deriva de los vocabios náhuatl zacatl que en Castellano significa zacate, póhuatl que significa contar y tlán lugar, que unidos para su lectura en castellano expresan, lugar en donde se cuenta el zacate¹, nombre que se le dió en la época prehispánica, bajo el señorío de Tlatlauquitepec, siendo Zacapoaxtla elegido, por su ubicación geográfica centro de acopio al tributo que tenían que ofrendar al señorío los poblados serranos, por lo que se convirtió así en centro de reunión comercial y social, que hasta en la actualidad se observa, como en los días miércoles que es el día de plaza –mercado ambulante- la mayoría de los habitantes de las Villas y poblados aledaños se reúnen, al símil que lo hacían sus antepasados, pero ahora ya no a entregar tributo, sino a efecto de comercializar sus productos, originados de la cosecha doméstica que practican o bien de las mercaderías que de otros lugares llegan, para ser distribuidos al interior de la Sierra Norte del Estado de Puebla.

En el intercambio de la mercancía en los días de plaza, es muy usual aun ver, que el trueque se utilice como una forma de intercambio de mercancía en

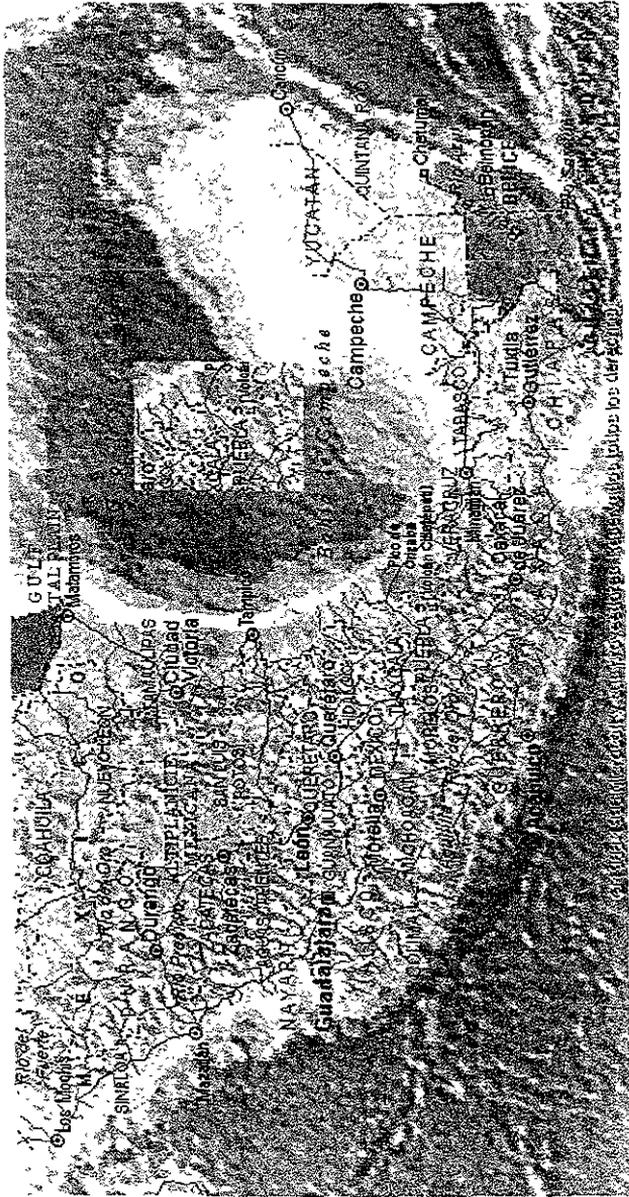
¹ Cabrera Mitre, José Leonides. Zacapoaxtla (La Ciudad del 25 de abril), Editorial Secretaría de Cultura Puebla. México, Puebla 1999. Pág. 29.

operaciones al menudeo, quedando el papel moneda, como una forma más de realizar operaciones mercantiles.

A efecto de poder ubicar el Municipio de Zacapoaxtla, es necesario en primer aspecto ubicar al Estado libre y soberano de Puebla:

"El Estado de Puebla se localiza entre los paralelos $17^{\circ} 52'$ y $20^{\circ} 51'$ de latitud norte, es decir, al norte del Ecuador y entre los meridianos $96^{\circ} 44'31''$ y $99^{\circ} 04'$ de longitud oeste, o sea al oeste del meridiano de Greenwich. En la parte centro-este de la República Mexicana. Colinda al norte y este con Veracruz, al sur con Oaxaca, al noreste con Guerrero y al oeste con Hidalgo, Tlaxcala, Estado de México y Morelos; Al norte alcanza la llanura costera del Golfo de México. (ver gráfica uno) La capital del Estado se encuentra a una distancia de 123 kilómetros del Distrito Federal, mismo que es la capital de nuestro País, en virtud que se encuentra la sede del Poder Federal, ciudad del Distrito Federal que se ubica a $99^{\circ} 09''$ longitud oeste, $19^{\circ} 24''$ latitud norte del meridiano de Greenwich, a 2240 metros sobre el nivel del mar. Al comparar el tamaño de nuestra entidad federal -Puebla- con el de los 31 restantes, observamos que es una de las más pequeñas; tiene una superficie de 34 072 kilómetros cuadrados (km²), que representa sólo el 1.72% de la superficie total del país y ocupa el 21º lugar por su extensión. Es más grande que Guanajuato, Nayarit, Tabasco, México, Hidalgo, Aguascalientes, Colima, Morelos, Tlaxcala y el Distrito Federal.

Puebla tiene una forma muy irregular, parecida a un triángulo isósceles; (ver gráfica dos) con una base de 248 kilómetros y afilada en la punta. Si la





Molango

Zacualtipan

Poza Rica

Chacas

Pachuca
de Soto

Huauchirango

Tapacoyan

Teziutlán

Atotonga

Ciudad
de México

Cerro Coque
de Perote

El Carmen

PUEBLA

Balsas

Axochiapan

Tehuacán

Ajalpan

Atenango
del Río

Acatlán
de Osorio

Huautla
de Jiménez

Huamantlán

Huauclilla
de León

recorremos de norte a sur, tiene 328 kilómetros de longitud y en la parte más angosta sólo 32 kilómetros donde casi rodea al Estado de Tlaxcala.

Por lo que hace a la Orografía del Estado de Puebla se aprecia que por la parte noroeste esta limitado por la Sierra Madre Oriental y la Cordillera neovolcánica, la que constituye la Sierra Norte de Puebla, en la cual se encuentra el Municipio de Zacapoaxtla, así como los municipios de Huauchinango, Teziutlán, Tetela de Ocampo, Chignahuapan y Zacatlán.

En la parte sur del Estado apreciamos que se encuentra la Sierra Madre de Oaxaca, recorriendo con esto el afluente del río Balsas y los valles de los Municipios de Tehuacán y Tomellin.

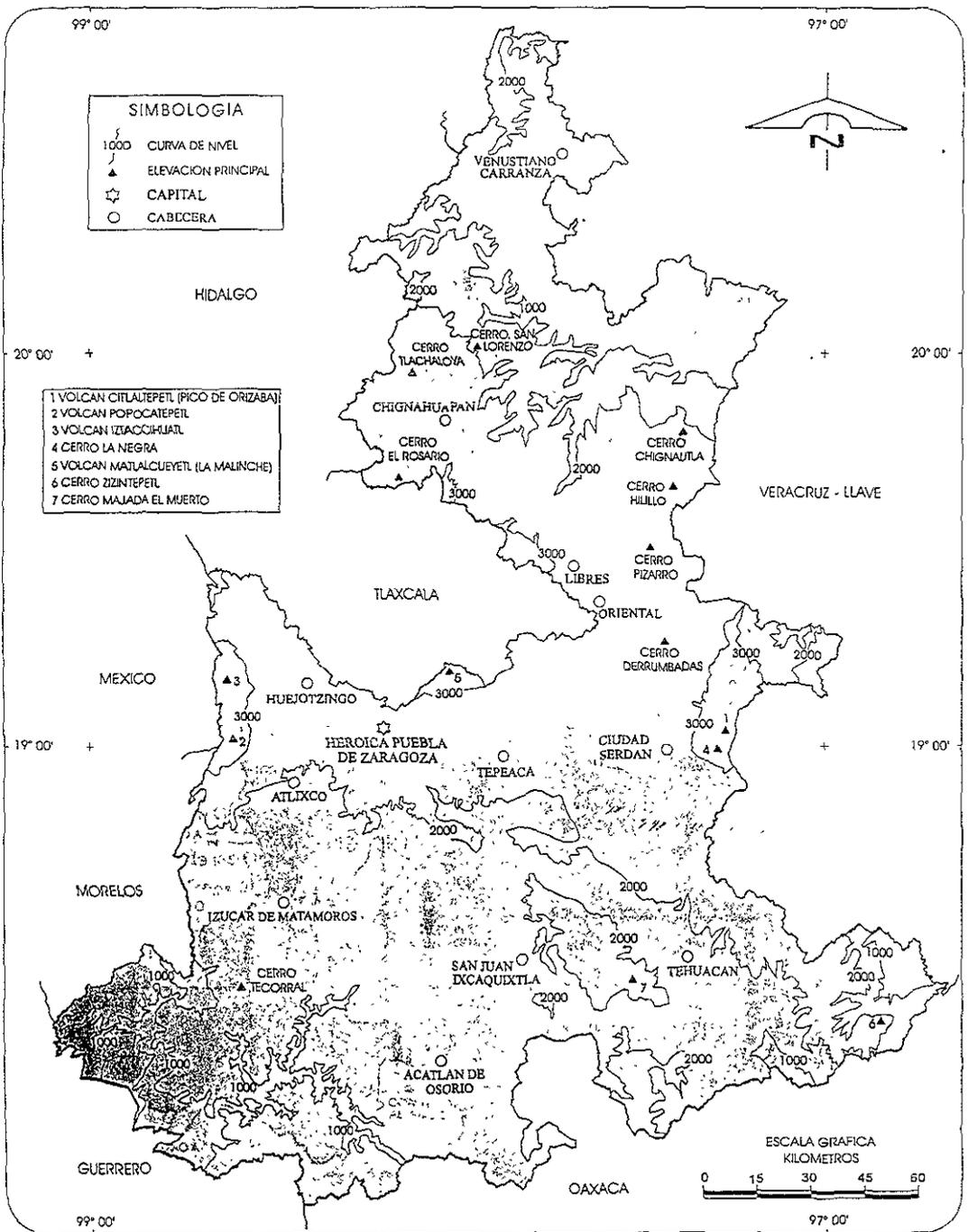
De sur a norte apreciamos la Sierra Madre del Golfo; misma que entre los límites de Veracruz y Puebla, se forma la Sierra de Tehuacán siendo constituida entre otras lomas por las de "El Pico de Orizaba y el Cofre de Perote" así como en las planicies encontramos a los Municipios de, Tehuacán, San Martín Texmelucan y Atlixco (ver gráfica tres).

En lo referente a la Geología del Estado de Puebla "las rocas más antiguas datan del Precámbrico y se localizan al sur, en los límites con Oaxaca y Guerrero; formaciones metamórficas constituyen parte del Macizo Arcaico y se identifican como granitos gneiss y esquistos. El Triásico se encuentra escasamente representado por conglomerados y areniscas, que contienen plantas fósiles; se localizan en los valles de Matamoros, Chiautla y Tehuacán, y

en las sierras de Acatlán, Zapotitlán y Zongolica. Las formaciones del Jurásico, no muy abundantes, están constituidas por rocas coherentes, deleznales e imperfectamente apizarradas; algunas, en especial las del Jurásico Inferior, contienen vegetales fósiles y se han identificado en la serranía de Huauchinango; las del Jurásico superior, calizas y pizarras, se ubican también en la Sierra Norte de Puebla. El Cretácico, en cambio, se encuentra bien representado: El inferior, por pizarras arcillosas grises y pizarras margosas y yesíferas de color amarillento, dispuestas en capas; se han localizado en las Sierras de Axuxco, Zapotitlán y Zongolica, y generalmente contienen fósiles de quinodermos, corales, esponjas, syrinas, lamelibranquios, gasterópodos y cefalópodos. En las Sierras de Amozoc, Zacapoaxtla, Zapotitlán, del Tenzo y Xoltepec, así como en los valles de Tepeaca y Tehuacán, y en algunas partes limítrofes con la Mixteca, se encuentran abundantes rocas calizas, compactas y de color blanco grisáceo o azulado, que se han identificado como pertenecientes al Cretácico medio; y en el valle de Tehuacán otras del Superior, o sea capas delgadas de rocas calizas grises, alternando con pizarras calcáreas, arcillosas. Numerosas formaciones constituidas por rocas de origen volcánico dan testimonio de la Orogenia Hidalgoana, que dio lugar a la formación de la Sierra Madre Oriental, hace unos 50 millones de años. En esa época, a finales del Mioceno, surgieron paulatinamente los volcanes más importantes de la entidad...² (gráfica cuatro)

Por lo referente a los tipos de suelo que tiene el Estado de Puebla, se aprecia siete clases a saber:

² Enciclopedia de México. Secretaría de Educación Pública. Editorial Enciclopedia Británica de México, 1990. Tomo X Pág. 6629-6633.



FUENTE. INEGI. Carta Topográfica, 1:1 000 000 (segunda edición).
 INEGI. Carta Topográfica, 1:50 000.

1. Los de ando, de color pardo amarillo a pardo rojizo.
2. Los podzólicos, de color grisáceo y tipo ácido;
3. Los de bosque o café forestal;
4. Los de pradera, considerados como semipodzólicos;
5. Los Chernozem, ligeramente alcalinos de color amarillento;
6. Los Chesnut, reciben poca precipitación pluvial.
7. Los sierozem, se identifican por una delgada capa de humus y abundantes carbonatos de calcio.

Por lo anteriormente indicado se aprecia que los suelos del tipo "ando" se encuentran en elevaciones mayores a los 3000 metros sobre el nivel del mar, dando origen a los pinos, abetos, encinos y gramíneas;

Los de tipo podzólicos los encontramos en las Sierras de Quimixtlán y norte de Puebla y a las orillas del Pico de Orizaba, La Malinche y Sierra Nevada. Siendo identificados por su vegetación del tipo boscoso y pastizal.

Los de bosque o café forestal se ubican en las Sierras de Puebla y Quimixtlán y Axuxco así como en las laderas del pico de Orizaba, se

caracterizan por una delgada capa de residuos vegetales, otra de humus de poco espesor y otro amarillento.

Los de pradera o semipodzólicos se encuentran en la llanura costera del Golfo de México, en la Sierra de Axuxco y en los valles de Matamoros, Chiautla y Acatlán, en estos se aprecian con vegetación de pastos en vez de bosques.

Los de Chernozem son ligeramente alcalinos y de color amarillento, se encuentran en los Municipios de Tepeaca, Puebla y Atlixco, en los llanos de Tepeji y San Andrés.

Los Chesnut contienen vegetación del tipo estepario ubicándose en los llanos de San Juan, excepto la depresión de Alchichica y Zacatepec, La Sierra de Soltepec al norte del Valle de Tehuacán y la parte occidental de las Sierras de Zapotitlán y Zongolica.

Los Sierozem; caracterizados por bosques bajos y espinosos, se ubican en las depresiones de Alchichica y Zacatepec, Sierra de Acatlán y Zapotitlán, Valle de Tehuacán y porción noroeste de la Mixteca Baja.

La situación Hidrográfica del Estado se caracteriza por contar con una precipitación pluvial aproximadamente de cuatrocientos a dos mil milímetros, facilitando con esto la creación de ríos, siendo por lo consecuente un gran potencial para la práctica de la agricultura misma con posibilidades de

explotación a grandes escalas, basado esto en primer término de una voluntad política en apoyo al campo a efecto de crear en las zonas del Estado con tierras de temporal la facilidad de introducir sistemas de riego, siendo suministrados por los ríos que en las épocas de precipitaciones pluviales de gran intensidad, crean destrozos, mismos que pueden ser evitados con infraestructuras sencillas y de poca inversión, comparado con el daño social que ocasionan al momento de sus crecientes, que año con año ocasionan al pueblo poblano; a efecto de crear una noción del sistema de riego que podría estructurarse procedo a citar la forma en que esta irrigado el Estado de Puebla, así La Vertiente del Golfo de México "...en el norte; por las cuencas de los ríos Pantepec y Vinazco; Nautla, que desemboca en la barra del mismo nombre; San Marcos, nacido en la Sierra de Pahuatlán, en el Estado de Hidalgo; Necaxa, llamado Totolapa en su origen, luego aumentando por las corrientes del Zempoala, El Apulco, el Tlatlauqui y el Laxaxalpan, y finalmente denominado Tecolutla antes de su desembocadura; y Xoloco o Calvario que nace de cerca de Teziutlán, toma el nombre de Martínez de la Torre y se une al Nautla y los secundarios de los ríos Hondo, Blanco, San Andrés, Los Baños, Ajajalpan, Chignahuapan, Tenayuca, Tozán, Mezonte, Teapilco, Ahuacatlán, Xilotepec, Chuichal, Lomas, Atacpan, Boquitlán, Ahuehuetzin, Jacinta, Xoapal, Pilas, Solteras y Arroyo Manso. Corresponde a la parte sur de esta vertiente la cuenca del Papaloapan, formada por los ríos de Tehuacán y Tonto, que recogen las aguas del sureste del Estado; el primero nace en los manantiales cercanos a Santa María Del Monte, recoge las aguas del Zapotitlán o Grande y las de San Gabriel Chilac, toma el nombre de Salado antes de unirse al río Hondo y desemboca en la laguna de Alvarado; y el segundo se forma en la Sierra de Zongolica, recibe el Pilopa o Petlapa y penetra a Veracruz para desembocar al Papaloapan. A la vertiente occidental o del océano Pacífico pertenece la cuenca del río Atoyac; nace en los límites con el Estado de México; recibe como tributarios al de San Martín o río frío, Tejac, Tepatlaxco, Axal, Tlaltenco, Nepopualco, Coronanco, Nexac, Temixco,

Atotonilco, Colzingo, Ajejela, Xilotepec, Zahuapan, San Jerónimo, San Francisco, Xonaca y Alseseca, que forman la cuenca alta del río Atoyac, muy importante para la irrigación; cruza el valle de Puebla, continúa por los de Izúcar de Matamoros y Chiautla, penetra al Estado de Guerrero y toma el nombre de Mezcala y después el del Balsas. En su recorrido por Puebla afluyen a él, además, los ríos Acatlan, Petlalcingo, Mixtepec, Justlahuaca, Teposcolula, Huajapan y Nexapa, al que se unen el Atila y el Molinos.”³ (gráfica cinco)

Por lo que hace al tema de los climas el Estado de Puebla, tiene una diversidad de climas, teniendo casi todos, mismos que según la clasificación de Köppen son los siguientes:

1. “... Awfg (Tropical lluvioso, con lluvia todo el año, predominando durante el verano), en la parte sureste, en las estribaciones de la Sierra del Axuxco, por debajo de los mil metros sobre el nivel del mar;
2. Awf (Tropical lluvioso, con lluvias en el verano), en la parte suroeste, en el valle de Matamoros y Chiautla;
3. Cfwag (Templado lluvioso, con lluvias todo el año, predominando en verano, y temperatura media del mes más cálido superior a 22° centígrados),
4. En la parte norte, que corresponde a la llanura costera; Cfwb (Templado lluvioso, con lluvias todo el año, predominando en verano, y temperatura media del mes cálido inferior a 22° centígrados,

³ Ob. Cit. Pág. 6634.

5. En la parte occidental e la Sierra Norte; Cfw'bg (templado lluviosos, con lluvias todo el año, predominando en otoño, y temperatura media del mes más cálido inferior a 22° C),

6. En la parte oriental de la Sierra Norte; Cwbg (templado lluvioso, con lluvia en verano), en la parte sur de la Sierra Norte y en los valles de Puebla y Tepeaca;

7. Cwbgí (templado lluvioso, con lluvias en verano y temperatura media del mes más cálido inferior a 22° C), en la parte oriental del Estado, desde los llanos de San Juan hasta el límite con Oaxaca;

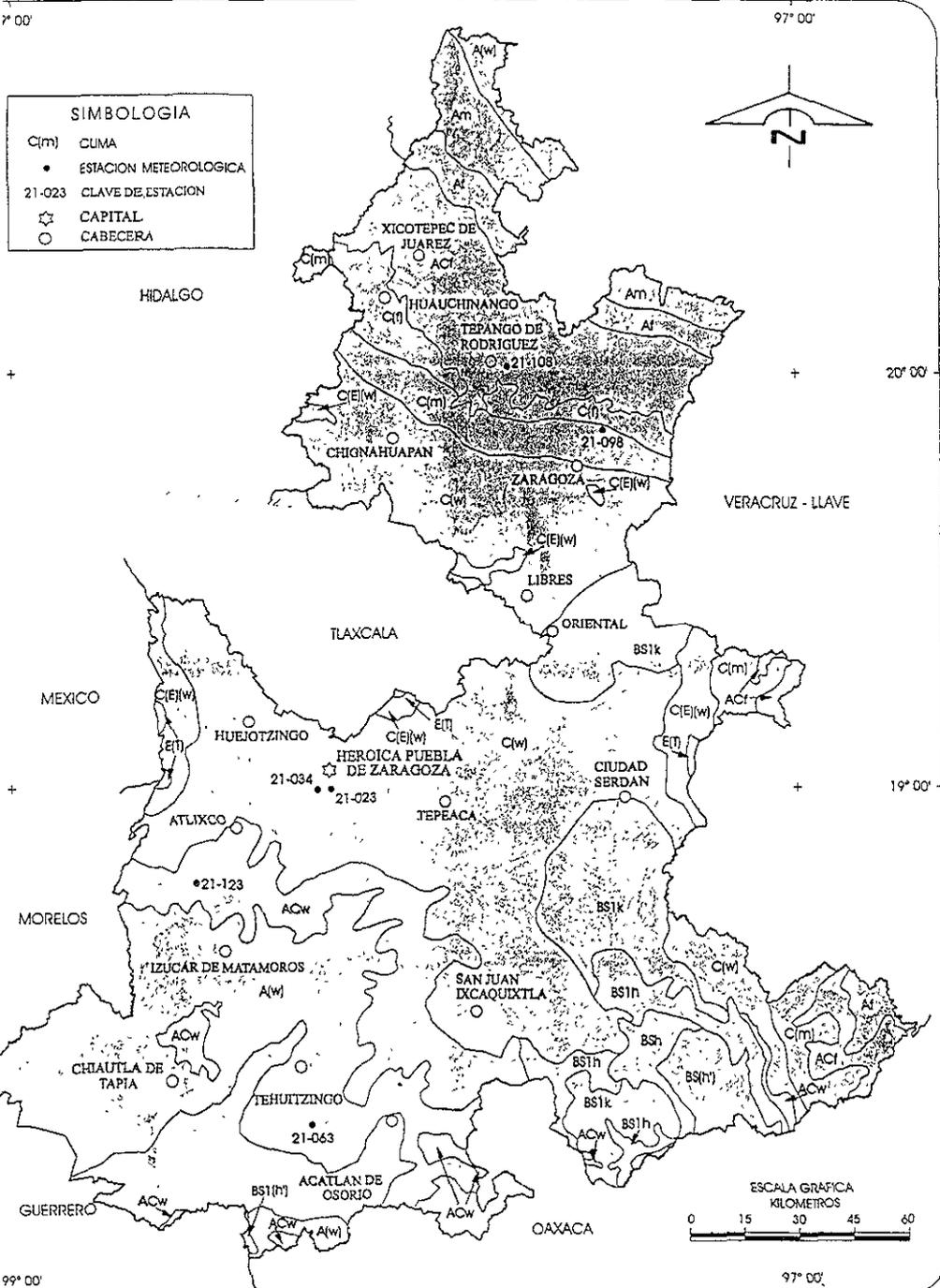
8. Cw'bg (templado lluvioso, con lluvias en otoño), en la parte central de la Sierra Norte;

9. BSkwg (seco estepario, muy frío con lluvias escasas en verano), en los llanos de San Juan;

10. BShwg (seco estepario, cálido, con lluvias escasas en verano), en el valle de Tehuacán principalmente;

11. BSh'wg (seco estepario muy cálido, con lluvias escasas en verano), en el valle de Acatlán y extremo sur del Estado; y

12. EB (polar de alta montaña), en las partes elevadas del Pico de Orizaba, Popocatepetl, Iztlacíhuatl y la Malinche..." (gráfica seis)



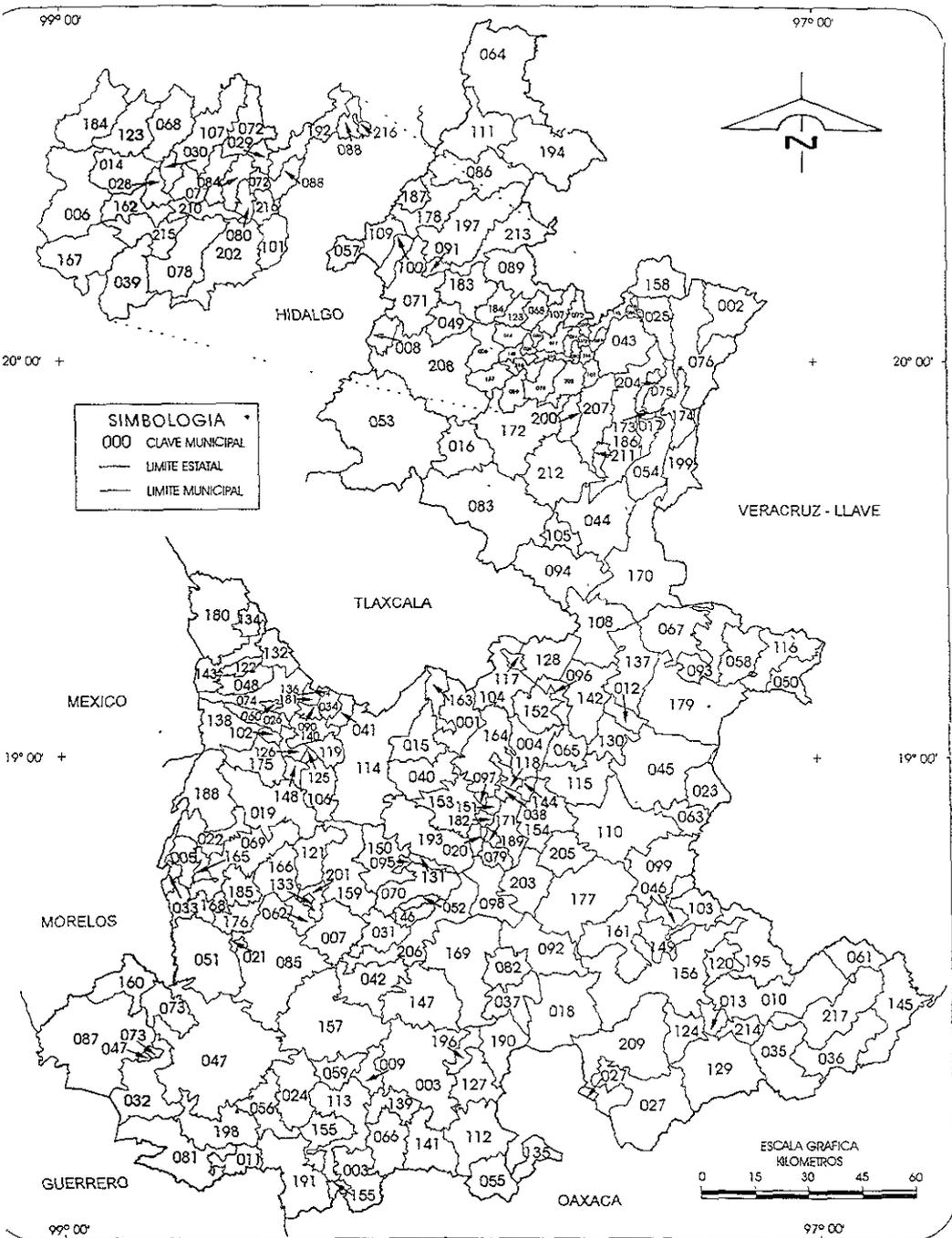
"...la temperatura media anual varía según las regiones; así, en la zona de los valles de Puebla y Tepeaca, Oscila entre los 16 y 20°C; las medias anuales más elevadas se registran en la depresión del río Atoyac, al suroeste del Estado (26° C) y las más bajas en las laderas montañosas del oriente (14° C). Las precipitaciones pluviales que tienen sus índices más elevados durante el verano, registran una media anual más alta de 3276mm, en el declive oriental de Axuxco, a diferencia de una gran faja semiárida que abarca desde Ixtacamactitlán hasta Zacatepec y Tehuacán, que anualmente sólo recibe 400 mm..."⁴

Políticamente se encuentra dividida en 217 municipios, (gráfica siete) y para fines de planeación se subdivide en siete regiones socioeconómicas que son: I-Huauchinango, II-Teziutlán, III- Ciudad Serdán, IV- Cholula, V- Puebla, VI- Matamoros y VII- Tehuacán".⁵ La región de Huauchinango esta conformada de 32 municipios y 143 localidades con una extensión de 5 707.05 kilómetros, correspondiéndole el 16.83% de la superficie total del territorio del Estado; por lo que hace a esta región se encuentra al noroeste de nuestro Estado, limitando al norte y noreste con el Estado de Veracruz, al sur con la región de Teziutlán; al sureste con la región de Cuidad Serdán y al oeste con el Estado de Hidalgo. Por lo que hace a las características orográficas de la región de Tehuacán presenta zonas planas así como montañosas que conforman la Sierra Norte de Puebla, que a su vez como ya ha se ha dicho forma la Sierra Madre Oriental de nuestro País. Ocasionando con esto dos tipos de climas el templado en las zonas planas, en cuanto a la Hidrología de la región esta cuenta con los ríos de Vinazco, Pantepec, San Marcos, Laxaxalpan y el Necaxa, así como con tres presas: la Nexapa, Tenango y Necaxa, mismas que sirven para generar la

⁴ Ob. Cit. Pág. 6635

⁵ <http://www.puebla.com.mx/puebla/html/geografi.html/>

División Geostatística Municipal



NOTA: Los límites fueron trazados por el INEGI con el fin de captar y presentar información estadística y no necesariamente coinciden con los político-administrativos

FUENTE: INEGI. Marco Geostatístico, 1995. Inédito

energía eléctrica para los Estados de Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, la Ciudad de México, así como diversas poblaciones que se encuentran en el centro de la República Mexicana. La región denominada de Tezuatlán, conformada de 31 municipios y 661 localidades, con una extensión de 2 705.83 kilómetros, correspondiéndole el 7.98% de la superficie total del territorio del Estado región a la que pertenece el Municipio de Zacapoaxtla Puebla, en cuanto la región de Tezuatlán esta se encuentra localizada al noreste del Estado, limitando al norte y este con Estado de Veracruz, al sur con la región de Cuidad Serdán y al oeste con la de Huauchinango, en referencia a la Orografía de esta región se aprecian zonas planas y elevadas, en cuanto a las zonas elevadas estas conforman la superficie de la Sierra Norte de Puebla, tomando el nombre en esta región de la Sierra de Zacapoaxtla, el clima es por lo general templado, pero con rumbo a Veracruz en los declives de la sierra es templado y en las zonas montañosas se torna frío, la región es muy favorecida por las lluvias que traen los nortes y ciclones provenientes del Golfo de México, creando un clima húmedo y de una neblina densa. En referencia a la Hidrología se cuenta con el río Apulco un afluente del río Necaxa, el río Martínez de la Torre o Nautla siendo irrigado por ríos más pequeños, así como de diversos ojos de agua, que en la zona toman el nombre de "ámeles" favoreciendo con esto una vegetación abundante. La región de Cuidad Serdán, esta constituida por 24 municipios y 474 localidades, establecida en una superficie de 4 464.97 kilómetros, correspondiéndole él 13.16% de la superficie total del territorio del Estado; la ubicación geográfica dentro del Estado de Puebla se encuentra en la parte central del Estado, limitando al norte con la región de Tezuatlán, al sur con la región de Tehuacán, al este con el Estado de Veracruz, al oeste con el Estado de Tlaxcala y al suroeste con la región de Puebla, en cuanto a la Orografía de la zona se encuentra comprendida por zonas planas y montañosas mismas que conforman la madre Sierra Oriental, siendo las elevaciones más sobresalientes las de el Pico de Orizaba en los límites con Veracruz, en lo concerniente a las

zonas planas apreciamos los llanos de San Andrés Chalchicomula y los de San Juan, el clima en esta zona es templado, siendo frío en las elevaciones de la región; en cuanto al tema del sistema Hidrológico la zona cuenta con los ríos de el Resumidero y Huehuetlán, así como las lagunas de Totolcingo, Alchichica, Quecholac, Aljojuca, Tecuitlalpa y Patlanalán; La región de San Pedro Cholula conformada por 27 municipios y 324 localidades, en una superficie de 2 567.66 kilómetros, correspondiéndole el 7.57% de la superficie total del Estado; misma que se encuentra localizada dentro del territorio del Estado de Puebla al oeste del mismo, limitando al norte con el Estado de Tlaxcala, al este con la región de Puebla, al sur con la de Izúcar de Matamoros, al sureste con el Estado de Morelos y al oeste y noreste con el Estado de México, en cuanto a la Orografía de esta región podemos decir que predominan las zonas planas siendo las mas conocidas de los Valles de Atlixco y Puebla, y las elevadas del Popocatepetl y Iztaccíhuatl, en tanto que su clima es templado, presentándose lluvias en los meses de Julio, Agosto y Septiembre, en tanto que a la Hidrología de la zona esta comprendida por los ríos del Atoyac, Molinos, Tepexco y Atotonilco, complementándose con manantiales como el Ahuehuate y Atlimoyalco de los cuales se extrae agua para consumo de la población local; La región de Puebla conformada por 8 Municipios y 261 Municipios en una superficie de 1 698.65 kilómetros siendo el 4.74% de la superficie total del territorio del Estado, misma que limita al norte con el Estado de Tlaxcala, al sur con las regiones de Izúcar de Matamoros y Tehuacán, al oeste con la de San Pedro Cholula y al este con la de Tehuacán, estando localizada en esta región la capital del Estado Poblano, por lo que hace a el tema de la Orografía de esta zona se puede decir a grandes rasgos las zonas planas se encuentra el valle de Puebla y en tanto que a las zonas elevadas son la Sierra de Tentzo, Sierrita de Amozoc y Tepeaca, sobresaliendo las del Pinar, el Tintero y la Malinche limitando con el Estado de Tlaxcala, en tanto que el clima en esta zona es templado y semifrío, con lluvias en los meses de Julio, Agosto y Septiembre, en

cuanto a la Hidrología de la región, existen los ríos del Atoyac y Alseseca, además de la presa de Manuel Avila Camacho, misma que suministra agua para la agricultura así como fuente de energía eléctrica; La región de Izúcar de Matamoros conformada por 45 Municipios y 607 localidades, en una superficie de 8 147.94 kilómetros, siendo el 24.02% del total del territorio del Estado se encuentra al suroeste de la capital poblana y limita con las regiones de San Pedro Cholula y Puebla; al sur con los Estados de Guerrero y Oaxaca, al este con la región de Tehuacán y al Oeste con el Estado de Morelos, por lo que hace al tema de la Orografía esta es irregular en la zona en virtud de tener la Sierra de Tentzo, la Mixteca Baja y el Cerro del Eje, el clima que predomina en la zona es el cálido con lluvias en el verano, el sistema hidrológico esta conformado por el río del Atoyac, mismo que recibe varios nombres y la región de Tehuacán con 50 municipios y 651 localidades, misma que esta en 8 716.90 kilómetros, siendo el 25.70% de la superficie total del territorio del Estado, región que se encuentra al sureste de la capital poblana limitando al norte con la región de Ciudad Serdán, al este con el Estado de Veracruz, al Sur con el Estado de Oaxaca, al Oeste con la región de Izúcar de Matamoros y al Noroeste con la región de Puebla, por cuanto hace a la Orografía de la región esta es de zonas planas y elevadas, sobresaliendo de las zonas elevadas los nombres de la Sierra de Tentzo, de la Mixteca y de la Sierra de Tehuacán, en tanto que su clima es templado y semicálido, en cuanto a la Hidrología de la zona podemos citar los ríos de Morelos, Magdalena, Tehuacán, Caltepec, Zapotitlán, Toltepec, Tizapán, Mlahuatlán y Tonto, siendo esto complementado por las lagunas de San Bernardino Grande, San Bernardino Chico y Lagunillas, así como por los manantiales minerales de El trigo, Garci Crespo, San Lorenzo, Santa Cruz y las Granjas, además que se han construidos canales para riego aprovechando así la presa Manuel Ávila Camacho. No hay que olvidar que el Estado de Puebla, cuenta con variados manantiales, mismos que por su importancia no pueden ser omitidos, ejemplo de ello son los que se encuentran

en el Valle de Tehuacán, destacándose entre ellos los de San Lorenzo, Garci-Crespo, Santa Cruz; de igual manera encontramos que se tiene aguas sulfurosas entre las que se pueden contar las conocidas de Villa Juárez y Tlapehuala, Jicolapa, Tomatlán, Tlacomulco y Quetzalapa, por lo que hace a depósitos lacustres, el Estado no se caracteriza por sus extensiones, siendo pocos, entre los que se cuentan Apatlán, San Felipe Xochiltepec, Alchichica, Atexcaqui, Quecholac, Preciosa, Tecuítlapa, Totacingo, El Carmen, así como también se pueden contar las presas de Valsequillo, La Laguna, Necaxa, Boqueroncitos y Huachinantla. De lo anteriormente expuesto, se aprecia, que el Estado de Puebla, no es una de las entidades federales, con mayor irrigación de todas, siendo superado por un gran porcentaje por los Estados de Veracruz y Chiapas, pero hay que considerar, que con la situación hidrográfica que presenta es factible, que con una intención política, asesoría técnica y una correcta distribución del egreso presupuestal, en la elaboración de programas al campo, infraestructura a efecto de aprovechar los ríos, lagunas y manantiales que cuenta el Estado, se optimaría el renglón de la situación agropecuaria, así como se crearía fuentes de empleo y oportunidades de superación, tanto social como profesional.

En cuanto al Municipio de Zacapoaxtla se localiza en la parte norte del Estado de Puebla; siendo, la entrada a la Sierra Norte del mismo Estado localizada entre la Meseta Central y la Costa del Golfo de México, que se extiende al oeste de la Sierra de Tezuitlán y al norte de la Sierra de Puebla, presenta una inclinación de sudoeste a noroeste hacia la franja costera del Golfo, en la cuenca del río Nautla, y en dirección sur y al poniente a la planicie de San Juan de los llanos hoy Municipio de Libres y paso obligado para la mayoría de la población, asentada en esos lugares, correspondiéndole las siguientes coordenadas:

“Se encuentra en los paralelos 19° 44´ 18” y 19° 59´ 18” de latitud norte y los meridianos 97° 31´42” y 97° 37´54” de longitud occidental, perteneciendo a la vertiente septentrional del Estado de Puebla, ubicándose dentro de la cuenca del río Tecolutla, originando con esto que la zona en donde se encuentra Zacapoaxtla, sea de transición en lo referente al clima, entre los templados de la Sierra Norte y los cálidos del declive del golfo, causando un clima subhúmedo con lluvias en verano, temperatura anual entre 12° y 18°C, con temperaturas bajas en los meses fríos, oscilando entre los -3°C, siendo la precipitación pluvial en los meses mas secos de 40 milímetros, por lo que en la época invernal con referencia a la anual es entre 5 y 10.2 .⁶

Por lo que hace a la Orografía del Municipio, como ya se dijo anteriormente, se encuentra en la Sierra Norte de Puebla, contando aproximadamente con 15 kilómetros de largo que se inicia en el cerro de Tomaquilo y termina en el cerro Infiernillo, recorriendo el oriente de sur a norte, “constante de numerosos cerros algunos de los cuales llevan los siguientes nombres: La Loma, Coyoco, Peña Blanca, Chicharosco, San Pedro, Tonancingo, Caxtepecuaco, Aguacatépetl, Ocotpec, Ixmioacan, Chismoso, Teopantepeich, Taxinoltépec y Xihuancuaco”.⁷ Encontrándose los más cercanos al oriente el antes mencionado Tomaquilo, al oeste por el Cacaloco, al norte por las cumbres de Apulco y al sur por los cerros llamados “El gran poder de dios” y “El tres Cabezas”.

⁶Enciclopedia de los Municipios de México. (Los Municipios de Puebla) Editorial Centro Estatal de Estudios Municipales de Puebla, México 1988, Pp 119-1127.

⁷ Ibidem

Las características del suelo de Zacapoaxtla son creadas en el mesozoico superior, conservándose hasta la actualidad, apreciándose así que tiene suelos podzólicos y negros, en donde se asienta la ciudad se aprecia el terreno areni-arcilloso, al norte arenisco, igual que al sur, apreciando tierras de origen ígneo provenientes del volcán Apaxtepec (hoy apagado). Dando así como resultado dos tipos de suelo predominantes andosol y litisol.

Por lo que hace al tipo de suelos Andosol son "suelos derivados de cenizas volcánicas recientes; muy ligeros y de alta capacidad de retención de agua y nutrientes. Por su alta susceptibilidad a la erosión y fuerte fijación de fósforo; deben destinarse a la explotación forestal o al establecimiento de parques recreativos. Es el suelo predominante; ocupa el 90% del territorio y en ocasiones presenta fase lítica profunda (roca entre 50 y 100 centímetros de profundidad.)

Litosol: son suelos de menos 10 centímetros de espesor sobre roca o tepetate. No son aptos para cultivos de ningún tipo y sólo pueden destinarse a pastoreo. Se localizan a todo lo largo del río Apulco."⁸

Por lo que hace la altura que tiene el Municipio con referencia al nivel del mar es la siguiente:

⁸ Ibidem Pp.119-1127.

“En cuanto a la cabecera del Municipio.

En la parte baja. - La Cortadura- 1810 metros

En el centro. - Zócalo- 1879 metros.

En la parte alta. – El Triunfo- 1890 metros.

A todo el Municipio.

La parte baja. - Tahíic- 1100 metros.

La parte alta. – Gonzalo Bautista 2360 metros.”⁹

Por lo que se aprecia un declive en el Municipio de sur a norte que va de los 2360 metros a los 1100 metros sobre el nivel del mar.

En lo referente a los límites políticos que tiene Zacapoaxtla, con otros Municipios son los siguientes:

“Al norte: con Cuetzalán, Xochitlán y Nauzontla.

Al sur: con Zautla.

⁹ Cabrera Mitre, José Leonides Ob. Cit. Pág. 20.

Al oriente: con Tlatlauquitepec y Zaragoza.

Al Poniente: con Xochiapulco.”¹⁰

2. PRINCIPALES FUENTES Y MODOS DE PRODUCCIÓN.

No obstante que la presente tesis hace referencia al Municipio de Zacapoaxtla Puebla, omitir, datos de otras regiones, sería una falta imperdonable, en virtud que para entender las características económicas propias de un lugar, se hacen necesario explicar zonas circunvecinas, ya que con esto nos daremos una idea y base para comprender, la situación imperante del lugar a que se hace referencia, y sobre todo en el caso concreto del Municipio de Zacapoaxtla Puebla, que no obstante, de ser un Municipio de importancia relevante para el Estado, ya que como se ha dicho anteriormente es la entrada a la Sierra Norte del Estado, se cuentan con pocos datos estadísticos que nos indique la situación tanto económica, cultural y social.

La actividad económica fundamental en la mayoría de los grupos indígenas del país la constituye la agricultura y la Mixteca Baja no podría ser la excepción a pesar de la escasa productividad, debido a la mala calidad de los suelos, la falta de riego y la tecnología utilizada, (ya que el uso de la coa y el arado de madera resulta poco adecuado en tierras de tepetate con una delgada capa vegetal).

¹⁰ . Ob. Cit. Pág. 19.

"...El cultivo mas difundido, desde luego es el del maíz, al que se destina cerca del 80% de la superficie laborable, aún cuando la productividad por hectárea ha disminuido sensiblemente a causa del incremento de la erosión, el agotamiento de la tierra originado por su falta de descanso y el monocultivo. El frijol que se siembra junto con el maíz, ocupa el segundo lugar en importancia, obteniéndose también rendimientos muy bajos. En ciertas zonas del distrito de Acatlán se siembra caña de azúcar y se tienen algunos frutales y en la zona de Tepexi de Rodríguez se tiene buena producción de tomate y cacahuete, aun cuando estos cultivos, de alto valor comercial, están en su mayor parte, en manos de agricultores mestizos.

El notable deterioro agrícola que ha sufrido la zona en los últimos treinta años se manifiesta, además de la productividad, en la disminución progresiva de las tierras cultivadas, - sobre todo en las tierras ejidales.

La ganadería tiene poca relevancia dentro de la economía de la región. El campesino mixteco posee únicamente pequeños lotes de caprinos y, en menor proporción, de ovinos, así como algunas aves de corral. El ganado mayor, bovino, es prácticamente inexistente, lo mismo que el porcino.

Es muy importante en cambio, el tejido de la palma, el cual es practicado por casi la totalidad de la población indígena, incluyendo mujeres y niños. Aún cuando se estima que el ingreso por este concepto representa tan solo el 10% del total que percibe el mixteco, representa, sin embargo un ingreso seguro y, en algunos municipios como Zapotitlán, Cacaloxtepic, Dinicuti y Xodahino, el tejido de la palma ha constituido la principal actividad económica, debido a la

casi nula producción agrícola y en otras como San Martín de Peras y Coicoyán de las Flores, significa un 50% aproximadamente del ingreso total.

Esta actividad, no obstante, afronta el problema de sobreproducción, que ha dado lugar a una baja en el valor real del artículo y el de la escasez de la materia prima; la palma anicera, y la palma real, debiendo adquirirse por compra principalmente en Tonalá, donde es acaparada por algunos comerciantes.

La comercialización de la producción se lleva a cabo en los mercados más importantes del área como son los de Acatlán y Tepexi de Rodríguez.

La Mixteca Baja, representa en consecuencia una de las zonas económicas más débiles del país, por lo que sus moradores se ven obligados a emigrar temporalmente, en busca de trabajo asalariado en diversos Estados de la República o definitivamente, sobre todo a la Ciudad de México..."¹¹

"...La población nahua de la sierra está distribuida en cuatro grandes agro ecosistemas: la Bocasierra, el declive austral de la sierra, la zona cafetalera y la parte baja.

¹¹ http://www.ecnet.com/missions/p_n_alperfiles/mixtec.html.

En la Bocasierra se encuentran centros económicos como Teziutlán, Zaragoza, Zacapoaxtla, Tetela de Ocampo, Chignahuapan, Zacatlán y Huauchinango. En esta zona se produce maíz, frijol, habas, chicharos y frutales de clima templado y frío como aguacates, manzanas, peras, ciruelas; además, se cría ganado bovino y ovino.

El declive austral de la sierra está junto a la Bocasierra y es sumamente árido, por lo cual se dedica a la ganadería de agostadero. En esta zona, la densidad de población es muy baja.

La zona cafetalera, o Sierra Norte, que está entre los 200 y 1 500 metros sobre el nivel del mar, es húmeda y templada-cálida. Históricamente, en ella se producía algodón y luego caña de azúcar; sin embargo, ahora se cultiva café, pero la zona está en crisis económica debido a la caída del precio internacional de este producto. Sus plazas principales son Cuetzalán, Xochitlán de Vicente Suárez, Ahuacatlán, La Unión, Pahuatlán y Naupán.

La zona baja, a menos de 200 msnm tiene tabaco y frutales de clima tropical, como naranja y piña. La ganadería vacuna representa una fuerte competencia sobre las áreas sembradas y es fuente de duros conflictos sociales por la tierra. En esta zona, la población nahua sufre procesos de asimilación cultural muy intensos. El centro económico más importante es Xicotepec de Juárez y las plazas principales son La Ceiba, Francisco Z. Mena,

Venustiano Carranza y un conjunto de poblaciones importantes ubicadas sobre la carretera México-Tuxpan..."¹²

"...La economía de los Otomíes es muy semejante a la de la mayoría de los otros grupos indígenas en el país. En la mayor parte del área, las tierras son mas o menos pobres, de temporal, y la parcela muy reducida, con dos hectáreas en promedio. Los cultivos principales son el maíz, el frijol y el chile. en algunos lugares se producen también trigo, avena y tomate. Las técnicas agrícolas son primitivas, utilizándose la coa para sembrar y la yunta de bueyes para roturar la tierra.

La ganadería es una actividad económica secundaria ya que solamente se poseen pequeños hatos de ovejas y cabras y algunos cerdos. El ganado mayor es muy escaso. Las artesanías aún cuando muy variadas, como se ha dicho, son una actividad de la que se obtienen únicamente ingresos complementarios por lo escaso de la producción.

La tenencia de la tierra es de carácter comunal o privada. Un otomí puede tener, muchas veces los dos tipos de tenencia a la vez. No obstante aún en este caso, son tan pequeñas las superficies disponibles y tan magros los productos, que no bastan para la subsistencia familiar. es por ello que un elevado porcentaje de los otomíes depende en gran medida del trabajo asalariado como peones agrícolas..."¹³

¹² <http://www.puebla.com/puebla/html>.

¹³ <http://www.puebla.com.mx/puebla/html>

En lo concerniente al grupo étnico de los Popolocas, lo encontramos en tres fracciones geográficas que comprenden, la primera en el valle de Tehuacán, con características de suelos fértiles, el clima templado en verano y frío en la época de invierno, por lo que hace a la fauna esta es pobre, permitiendo solo la cría de porcinos y ovinos, no haciendo posible con éxito la de ganado mayor; existen pequeñas áreas forestales no siendo posible su explotación, repercutiendo con esto en el marco de la siembra y cosecha de árboles frutales, por lo que hace a la segunda esta se encuentra en zona montañosa con suelos semidesérticos, prolongándose hasta la mixteca oaxaqueña, con un clima contrastante y vegetación de xerófilas, por cuanto hace a la fauna esta es prácticamente escasa, siendo su principal modo de producción la minería, en virtud que se encuentran yacimientos de ónix y mármol, la zona se encuentra comunicada por la carretera Tehuacan-Huajapan de León que comunica a la cabecera de Zapotitlán Salinas mismo que nos lleva por una carretera no pavimentada al Municipio de Los Reyes Metzontla, la tercera zona geográfica comprende la mixteca alta septentrional, siendo su clima desértico extremoso, con suelos erosionados carentes de utilidad agrícola, Siendo la fauna casi inexistente, esta zona se encuentra comunicada por la carretera de Tepexí de Rodríguez que lleva a San Juan Ixcaquixtla. Siendo así que las tres zonas geográficas comprenden los siguientes Municipios, la primera al noroeste de Tehuacán abarca parte de los municipios de Tlacotepec de Benito Juárez y Tepanco de López; la segunda al sur del propio lugar que incluye los municipios de San Gabriel Chilac y Zapotitlán Salinas y la tercera al norte de Acatlán y oeste de Tehuacán constituida por parte de los Municipios de Tepexí de Rodríguez, San Juan Ixcaquixtla, Santa Inés Ahuatempan y San Vicente Coyotepec.

Con relación a la propiedad de la tierra esta se encuentra con el sistema comunal y propiedad privada, legando su porción de tierra a sus descendientes, pero debido a los problemas económicos en los que se ha visto inmerso el país, y por consecuencia nuestros grupos étnicos, que son los mas afectados con la presente crisis, se han visto en la necesidad de transferir la propiedad a otras personas, por lo general de características mestizas, originando con ello, que la propiedad de la tierra se concentre en pocas manos, circunstancia que en un futuro no muy lejano ocasionara problemas tanto sociales como económicos; en virtud que para este grupo étnico, la agricultura representa la principal actividad de subsistencia, no obstante de ser deficiente, en virtud de la mala calidad de la tierra o bien por la falta de recursos a efecto de comprar desde la semilla para sembrar o la herramienta necesaria para hacer posible la explotación de la parcela que en lo general no sobrepasa de una hectárea por familia, dando por consecuencia, que en época de escasez, los Popolocas se vean en la necesidad de comprar productos en los pueblos vecinos con los comerciantes que encarecen los víveres, a tal grado de hacerlos inaccesibles, el principal producto que se siembra es el maíz, siendo en menor escala, el trigo y frijol.

Por las características propias de los suelos pedregosos se encuentra como alimento alternativo el guaje, árbol leguminoso, el cual brinda en sus semillas un alimento alternativo para los Popolocas así como la tuna.

Por lo que hace a la ganadería, es prácticamente inexistente por la característica propia del suelo, carente de pastizales para la subsistencia del mismo, encontrándose solamente en pequeña número de porcinos, bovinos, aves de corral, que solo se consumen o venden en una necesidad extrema, siendo así que la principal actividad económica son los productos de palma

elaborados por las mujeres, predominando la elaboración de papas y en menor número los sombreros, los cuales son comprados por comerciantes locales a un precio muy bajo, para después ofertarlos hasta cuatro veces más del precio adquirido de sus productores originarios. Por lo que hace a los hombres, se dedican al campo cuando las circunstancias temporales lo permiten, por lo que en caso contrario al igual que los que carecen de tierras se contratan como peones, ocurriendo que los que tienen alguna habilidad musical, esta la explotan, siendo músicos empíricos formando bandas y tocar en los pueblos cercanos a su asentamiento, pocas veces emigran a otras tierras o a las ciudades.

En tanto que las características propias del medio ambiente y del suelo de Zacapoaxtla, están comprendidas por su ubicación geográfica referidas a la altura que se encuentra sobre el nivel del mar, así la humedad del ambiente permite realizar de dos y tres cultivos anuales de Maíz, pero son también importantes los cultivos de café, y caña de azúcar, adentrándose a la sierra y ya casi colindando con el Estado de Veracruz, siendo así apoyada la economía con cosecha de los árboles frutales que se encuentran en la sierra y que en la época de la colonización fueron introducidos por los frailes españoles, siendo así que se produce la naranja, plátano, limón, zapote y otros más, también se practica la caza y la pesca, en los ríos de la zona, siendo esta para autoconsumo. Por lo que hace la agricultura se sigue utilizando el sistema del rosal, mismo que es muy perjudicial para el entorno ecológico de la zona, ya que por las características propias del sistema, se pierden anualmente un gran número importante de áreas de bosque para la agricultura, dejando estériles, las tierras, así como se utiliza la coa o coahuistle con punta de metal, que se presta bien en los terrenos de ladera de la sierra, utilizando en menor porcentaje el arado de reja tirado por bueyes. En el cultivo de la caña de azúcar

se emplean otra clase de herramientas como es el machete, la barreta, el tapiche de madera y metálico tirado por bueyes para la molienda, así como un complejo de instrumentos para la confección del piloncillo, sustituto del azúcar industrializada.

Por lo que a las aves de corral estos son criados para el autoconsumo, y que se aprovechan en las festividades locales religiosas, siendo así que las frutas como la naranja, se consumen mas como golosinas para los niños.

3. CENTROS DE URBANIZACIÓN.

Existen pocas referencias prehispánicas, a efecto de determinar el verdadero origen de Zacapoaxtla, como comunidad, siendo que las únicas referencias que se tiene son los vestigios que se han encontrado en las zonas que van del hoy Zacapoaxtla hasta la región de Tlatlauquitepec, a una profundidad de 5 metros del suelo; "...Informaciones muy concisas sobre los antiguos pobladores de la serranía las proporcionaban varios códices, entre ellos el mapa jeroglífico de Tlotzinqué, documento de procedencia texcocana, que describe el reinado de Xolotl y su hijo Nopaltzin (1120 a 1140 d.c.) en la región llamada Chichimecatlalli, que comprendía desde Xinantécatl o Nevado de Toluca y Maninalco, en el actual Estado de México, a Itzocán y Atlixco en el de Puebla, al de Poyauhtécatl o Cofre de Perote en Veracruz, prolongándose a Texitlán y Cuauhinanco, comprendiéndose aquí las regiones de Tlatlauquitepec, Zacapoaxtla y Tetela; hasta Atotonilco en el de Hidalgo, y terminando en Cahuacán volviendo al de México. En este reinado de Xolotl (hasta el ce ácatl 1207) se fundaron varios señoríos entre los que se

encontraban el del propio Tlotzin, que habitaba Tlazalanonostoc, y sus hijos menores Toxtequihuatzin desde Zacatlán hasta Tlatlauquitepec (que comprendía la estancia de Zacapoaxtla), y Apotzoctzin en Tenamititc. Indudablemente la prosapia de los pueblos serranos como lo consignan otras crónicas, era nahua-chichimeca. "...Este grupo étnico, que domino durante varios siglos la meseta central de México y sus contornos, fundó los principales núcleos de población, mucho tiempo antes que los aztecas se establecieran en Tenochtitlán en las primeras décadas del siglo XIII..."¹⁴ para así dar origen a los poblados que enseguida referiré:

Zacapoaxtla	con aproximadamente	10,900	habitantes.
Zacapexpan	“ “	2,800	“
Comaltepec	“ “	2,200	“
Xaltetela	“ “	1,200	“
Xalacapán	“ “	3,900	“
Ahuacatlán	“ “	3,200	“
Atacpán	“ “	3,500	“
Xalticpán	“ “	1,500	“

¹⁴ . Sánchez Flores, Ramón. Zacapoaxtla Relación Histórica. Edición del XIV Distrito Local Electoral Zacapoaxtla Puebla 1987 Pág. 42.

Las Lomas	“	“	2,500	“
Jilotepc	“	“	2,150	“
Nexticapán	“	“	1,600	“
Cuacuilco	“	“	1,200	“
Tatzecuala	“	“	1,400	“
El Progreso	“	“	1,200	“
Tatoxcac	“	“	1,800	“
Cohuatzapán	“	“	1,100	“
Xochitepec	“	“	1,400	“
Tahitic	“	“	1,200	“
Héroes del 5 de Mayo	“	“	1,000	“
Calcahualco	“	“	1,000	“
Nexpanteno	“	“	1,000	“
Francisco I. Madero	“	“	1,300	“
Iztacapán	“	“	1,300	“

La Libertad	“	“	1,550	“
Gonzalo Bautista (Mazapa)	“		1,200	“
El Molino	“	“	1,000	“
Texocoyohuac	“	“	1,000	“

Dando como resultado que el Municipio de Zacapoaxtla cuenta con una población de 55,000 habitantes, sobre una superficie de 208.8 Kilómetros cuadrados.

Considero necesario dar la traducción toponímica náhuatl, de los principales centros de población, a efecto de exponer con claridad él por que de su formación, ya que basándose en su traducción se entenderá un poco sus características propias:

Zacapoaxtla	-Lugar en donde se cuenta el zacate.
Zacapexpan	-Lugar en donde abunda el zacate.
Comaltepec	-Cerro de platos o comales.
Xaltetela	-Cerro de arena.
Xalacapán	-Lugar de arena.

Ahuacatlán	-Tierra de aguacates.
Atacpán	-Lugar entre el agua.
Xalticpán	-Encima de la arena.
Jilotepc	-Eiotes en el cerro.
Nexticapán	Sin traducción.
Cuacuilco	Sin traducción
Tatzecuala	Sin traducción.
Tatoxcac	-Garganta entre el cerro.
Cohuatzapán	-Sin traducción.
Xochitepec	-Cerro de las flores.
Tahitic	-Lugar entre perros de piedra.
Calcahualco	-Lugar de las alturas.
Nexpanteno	-Lugar donde se encuentran las cenizas.
Iztacapán	-Sin traducción.
Gonzalo Bautista (Mazapa)	-Lugar de los Venados.

Texocoyohuac -Tejocotera a la orilla del agua.

4. POBLACIÓN.

Con relación a explicar el origen de las culturas precolombinas en nuestro continente, se han erigido varias teorías, algunas de las cuales no concuerdan con los hechos observados en la realidad, por lo que los estudiosos, han tenido que ir tomando rasgos y elementos culturales de las propias regiones, a efecto de llegar a conclusiones, que por demás en ciertas ocasiones se alejan de la realidad, tal como se comprueba al paso de los años, en donde la tecnología, valiosa herramienta de los antropólogos, va poco a poco, discutiendo posibilidades más acertadas sobre la posible explicación del surgimiento y desaparición de las antiguas civilizaciones, que nos precedieron, trayendo como consecuencia, la caída de teorías, que en su momento histórico, fueron apoyadas y hasta aplaudidas por los expertos de ese momento.

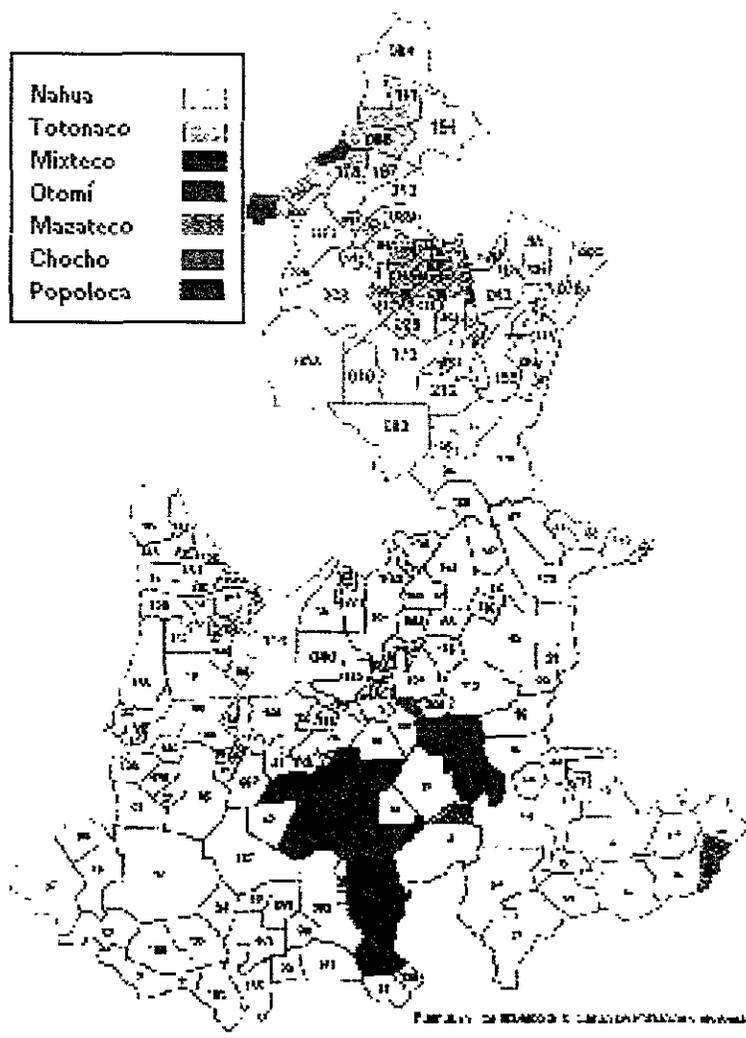
Ejemplo de ello es la teoría difusionista que postula que la llegada del hombre al continente americano se dio a través de movimientos nómadas por el estrecho de Bering, apoyados en que los contactos culturales que han podido producirse siempre en todo momento y lugar, dando como resultado que los avances e innovaciones culturales son resultado de la difusión trasatlántica o traspacífica originados en Europa, Asia o el cercano Oriente. Por otro lado se erige la teoría de los americanistas, mismos que no rechazan en todo las hipótesis de los difusionistas, pero de igual manera no rechazan que una civilización urbana, de la complejidad socio-cultural de los mesoamericanos y andinos no pueda desarrollarse en forma independiente, dando como soporte a

su teoría, que mientras en la China, Indonesia y Malasia, el descubrimiento de la agricultura se da aproximadamente entre los años 3500 a 1000 antes de Cristo, en América la agricultura tuvo sus comienzos entre los años 4000 a 2500 de la misma era, basando esta hipótesis en pruebas de carbono 14, así se puede advertir que en forma paradójica solo el tiempo nos dirá el verdadero origen de las culturas mesoamericanas.

Por lo que respecta a nuestra tema podemos decir que la población del Estado de Puebla esta comprendido por una diversidad de grupos étnicos que son los mixtecos, nahuas, popolacas, totonas y Otomíes. (gráfica ocho)

Por lo que hace a los Mixtecos estos se establecieron aproximadamente 2000 o 1500 años antes de Cristo, a las orillas del río Mixteco, al noroeste de Oaxaca y de los ríos Atoyac-Nexapa, al suroeste del Estado de Puebla, en la Mixteca Baja, aun cuando se desconoce su origen, se creó que provenían de Teotihuacán; siendo así que al transcurso del tiempo, se fueron desplazando en su mayoría hacia la Mixteca alta; por lo que posteriormente en la época de Moctezuma Ilhuicamina (mexicas); fueron sometidos, a excepción de la Mixteca baja perteneciente al señorío de Yanhuitlan.

A efecto de una clara, exposición de la Mixteca, procedo a dar una explicación somera de esta zona, siendo así que la Mixteca usualmente se subdivide en dos criterios en lo ecológico - cultural y lo político, por lo que hace a la clasificación ecológica - cultural..."la alta, la costa y la baja. Aunque la división mas aceptada considera únicamente dos, la Mixteca Poblana, la de Oaxaca y la de Guerrero.



La Mixteca baja, de acuerdo al criterio más generalizado, comprende los ex-districtos de Huajuapán de León, Juxtlahuaca, Teposcolula y Silacayoapan. Situados en la parte noroeste de Oaxaca, y los distritos de Acatlán Chiauhtla, Tehuacán y Tepexi de Rodríguez en la parte sur del Estado de Puebla con 8,021 kilómetros cuadrados...

“La Mixteca Poblana se encuentra irrigada por el río Mixteco y el Atoyac, con sus afluentes.

Las principales carreteras son la México-Acatlán Huajuapán de León y la Tehuacán-Petlalcingo-Acatlán. Entre los caminos de terracería más importantes cabe mencionar el de Acatlán-Tepexi de Rodríguez, y el que va del entronque de la carretera Acatlán-México a Tlapa, pasando por Piaxtla y Tecomatlán.... En la Mixteca Poblana predominan los suelos semidesérticos, con vegetación escasa de cactáceas y matorrales espinosos. En los valles de Matamoros, Chiauhtla y Acatlán, se encuentran suelos de pradera con plantas herbáceas.

El clima prevaleciente es el semicálido subhúmedo, con lluvias en verano; en algunas áreas el clima es templado con verano cálido. La raquílica flora consiste en nopales, órganos, palmas de diferentes tipos contándose entre las más importantes la "real", la "anicera" y la "camedor", así como pequeñas zonas de bosque bajo con árboles de cuachalate, pochote, jabín y cazahuate al occidente de la Sierra de Acatlán. La fauna, poco variada y reducida, comprende especies animales como el coyote, el gato montés, el jabalí y el venado en las partes altas y el conejo y la liebre en las más bajas..."¹⁵

¹⁵ <http://www.ecnet.com/missions/pn-alperfiles/nahuatl.html/>

Por lo que hace al grupo de los Nahuas, en primer término podemos decir, que la palabra Nahuatl, significa "el que habla teniendo autoridad o conocimiento." Mismo grupo que tuvo su auge aproximadamente en el año 750 d. C. Cuando era habitada principalmente por totonacas, bajo el señorío de Zempoala, en virtud que era el enlace entre la costa del golfo y el altiplano central. Para el siglo XV aproximadamente los totonacas fueron obligados por los mexicas emigrar a otras zonas, siendo así que favoreció la expansión de la lengua nahuatl hacia la zona noroccidental de la sierra, siendo así que uno de los grupos que favorecía la expansión de la lengua náhuatl fueron los olmeca-xicalanca, que se asentaron en el valle de Puebla, creando con esto dos áreas nahuas los de la sierra de Puebla y los del Valle.

Los Estados que contienen población Nahuatl, predominando sobre de otras etnias son: Puebla, Veracruz, Hidalgo y San Luis Potosí, siendo los grupos mayoritarios localizados al norte del Estado de Puebla y Veracruz aún cuando hay grupos importantes en el sur de la Huasteca Potosina e Hidalguense, por lo que hace a los Estado de Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí, los Nahuas se localizan en las partes bajas de la Sierra de la Huasteca y en lugares altos de 1000 metros sobre el nivel del mar, Por lo que hace al Estado de Puebla estos se encuentran en la Sierra Norte del mismo Estado en su mayoría sobre niveles de mas de 1000 metros sobre el nivel del mar, ejemplo de ello son los ubicados en el Municipio de Tezuítlán y Zacapoaxtla.

La organización actual de los grupos Nahuas "... se ejerce desde la cabecera mestiza o metrópoli regional, es un control administrativo, político, social y religioso. Sin embargo, en la mayoría de las comunidades se

conservan patrones tradicionales de funcionamiento y organización política, aunque mezclados con las formas institucionales del país.

Los representantes dentro de la comunidad indígena son los agentes municipales, que internamente son llamados "Presidentes" y en algunos lugares "Jueces", si es que no hay otro funcionario con tal designación; a menudo también hay un Secretario. Otros funcionarios son el comandante de policía (con uno o dos Policías), los Regidores, que se encargan de asuntos tales como el control de los trabajos comunales, y los imprescindibles topiles en número de dos o tres, que son ayudantes y mandaderos (en algunos lugares de la Sierra de Puebla, los topiles son llamados "semaneros", porque prestan sus servicios cada semana en forma turnada). Debido a que la organización político y social obedece al tipo jerárquico en el que se va pasando de los puestos más modestos hasta los más importantes, tanto de carácter civil como religioso, tenemos en la cumbre una clase de autoridades tradicionales, que son los ancianos principales o "pasados" llamados así por el hecho de haber pasado por los puestos más significativos, y que a menudo forman un consejo encargado de los asuntos de mayor transcendencia para la comunidad y cuya decisión se considera como indiscutible...¹⁶

La población nahua en las últimas décadas a sufrido una disminución notable, en virtud de crecer en su número esto ha sido lo contrario, ya que en 1977 de los 266.081¹⁷ nahuas que había en la Sierra poblana esta en el año de 1990 reporto una población de 187,839 hablantes¹⁸ esto a sido a causa en

¹⁶ Jesús de Montoya, José. Nahuas de la Sierra Madre Oriental. 4 edición, Editorial Instituto Nacional Indigenista. México 1977. Pág. 7

¹⁷ Ibidem

¹⁸ <http://www.puebla.com.mx/puebla/html>.

primer aspecto por la emigración que se ha dado de las zonas rurales a las urbanas, predominando a la ciudad de México, en donde por el mestizaje, se va perdiendo poco a poco las características propias de la etnia, así como el racismo predominante en la actualidad hacia estos grupos étnicos, siendo también otro factor la falta de servicios médicos y de agua potable viene a repercutir en una alta mortandad en la población sobre todo en la infantil. El censo de 1980 reporto que el 66.20% se encontraba en el rango más elevado de la marginación, el 22.98% en el rango alto y el 10.82% en el medio. Los municipios que cuentan con mayor población nahua de la Sierra poblana son: Ahuacatlán, Caxhuacán, Coatepec, Cuatempan, Huehuetla, Hueyapan, Ignacio Allende, Ixtepec, Naupán, Olintla, Tepetzintla y Xochitlán.

Por lo que hace al grupo étnico de los Otomíes, en el Municipio de Zacapoaxtla Puebla es casi inexistente, predominando en su mayoría los nahuas, es de suma importancia referirse a ellos, ya que son parte de la población de la entidad estatal, enriqueciendo con esto la cultura del Estado Libre y Soberano de Puebla, Puebla; por lo que la palabra Otomí deriva del vocablo nahua, mismo que hasta la presente fecha a originado confusiones, siendo que para unos significa "cazadores que llevan flechas", para otros que deriva de una deidad llamada Oton u Otomitl, o bien de los vocablos otomí othó "no poseer nada" y mi "establecerse" que en unidos significan "pueblo sin residencia", para los Aztecas fue utilizado para referirse a los grupos que consideran bárbaros, siendo a tal grado esta palabra para ellos peyorativo, que al momento de probar la bebida llamada pulque, que solo era utilizada en fiestas de ámbito religioso, si este era malo, lo llamaban pulque otomí, siendo por lo que cual existen pocos antecedentes de este grupo étnico, siendo así que los datos que se tienen en la actualidad sobre su asentamiento son pocos de igual manera en su cultura, los Otomíes se ubicaron en la zona de Tula

Hidalgo, en la época anterior a la tolteca, siendo sometidos por el grupo Nahua, constituyendo el imperio Tolteca hasta el año de 1168 después de Cristo aproximadamente, destruido tal imperio los Otomíes como otros grupos étnicos emigraron al este y sur, asentándose en las provincias de Metztlán, Tototepec, Cempoalan y Tlaxcala; Por lo que en la actualidad encontramos grupos Otomíes al noroeste del Estado de México, Hidalgo, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Veracruz, Morelos y Puebla, en un número muy reducido; siendo ubicados en los Municipios de Chila-Honey, Pantepec y Pahuatlán, por lo que hace a la organización de los otomíes, estos han adoptado las instituciones oficiales nacionales, por lo que reconocen en el Municipio y sus integrantes como autoridades, no obstante ello en algunos grupos minoritarios conservan una agrupación cívico-religiosa tradicional, siendo así que por elección popular se escoge a un "jefe auxiliar" mismo que una vez elegido, se pone a propuesta del Presidente Municipal; siendo así que el "jefe auxiliar" durara en el cargo un año y será en forma gratuita sus servicios, así como sus colaboradores que serán algunos topiles, celadores o varistas.

A efecto de no excluir ningún grupo étnico que constituye a la población del Estado de Puebla, y dejar una visión mas o menos clara, procedo a describir a los Popolocas, nombre que deriva del vocablo náhuatl Popoloca, que significa: extraño o extranjero, mismo que fue utilizado por los aztecas, para referirse en forma peyorativa al conjunto de personas que no hablaban alguna lengua del tronco nahua, dando la connotación de bárbaros, tartamudos o poco inteligentes, no obstante que los asentamientos de los Popolocas se remontan a los años de 1500 a 900 años antes de Cristo, fase denominada Ajalpan, siendo estos primeros asentamientos en forma de pequeñas aldeas, teniendo como fuente de subsistencia la agricultura, siendo los productos sembrados el frijol, maíz, calabaza, aguacate y algodón, siendo esta la primera

etapa, por lo que las otras tres épocas restantes una se da entre los años 900 a 200 antes de Cristo denominada Santa María, la de Palo blanco entre los años 200 a 700 después de Cristo y la última entre los años 700 a 1540 después de Cristo llamada Venta Salada, por lo que hace a la etapa llamada Santa María se crean adelantos en la alfarería y se crea un mismo idioma, por lo que hace a la etapa de Palo Blanco se crean sistemas de riego y nuevos productos de siembra como son el Jitomate, el cacahuate, así como el juego de pelota y cerámica de gran delicadeza y colorido, por lo que hace a la fase de la Venta Salada, se crean presas, canales y terrazas para optimizar la agricultura, se da la explotación de la sal, así como se procesa el algodón, en esta etapa llega a su máximo esplendor la cultura Popoloca con una sociedad ya estratificada en señoríos, como lo fueron los señoríos de Tepeaca, Tehuacán, Tlacotepec, Tecamachalco, Tzinacantepec, Acatepec, Caltepec, Tepexí y Cutha.

Por lo que hace a la población de los Popolocas, estos se encuentran en nuestra actualidad asentados a los alrededores del Municipio de Tehuacán, al noroeste abarcan los Municipios de Tlacotepec de Benito Juárez y Tepanco de López, al sur en los municipios de San Gabriel Chilac y Zapotitlán Salinas y al norte de Acatlán y Oeste de Tehuacán constituida por parte de los municipios de Tepexí de Rodríguez, San Juan Ixcaquixtla, Santa Inés Ahuatempan y San Vicente Coyotepec. por lo que hace la organización actual de los Popolocas se puede decir que:

"...Los Municipios en que habita la población Popoloca se rigen por reglamentos políticos estatales, estando los cargos inherentes en manos de los mestizos. En cada pueblo indígena se nombra, de acuerdo a dichas normas, una junta auxiliar compuesta de diez miembros, cinco propietarios y cinco

suplentes, todos los cuales desempeñan su función gratuitamente y son elegidos democráticamente por un período normal de tres años. Es frecuente que estos cargos recaigan en las personas que han desempeñado un puesto de inspector de un barrio determinado, siendo designados en forma rotativa.

La junta auxiliar, encabezada por su Presidente, atiende todos los asuntos del pueblo, quedando los relativos a la tenencia de la tierra a cargo del representante de bienes comunales o del Comisariado Ejidal...¹⁹

La población que constituye al Municipio de Zacapoaxtla, es verdaderamente un mosaico étnico, en donde se aprecian, aún en nuestra actualidad rasgos auténticos de los antiguos pobladores prehispánicos nahuas Otomíes y totonas, predominando el primero de ellos, así como un mestizaje marcado, distinguiéndose los rasgos de los originarios de Europa, entre españoles y franceses.

Con el objetivo de dar una clara exposición del presente tema, se hace obligatoria una pequeña reseña de su historia, a efecto de precisar cómo fue que se originó Zacapoaxtla Puebla, así vemos que derivó de un grupo de Olmecas que se adentraron a la sierra del hoy Estado de Puebla, en forma paralela al grupo Olmeca que se constituyó en el valle de Perote, creando "La Ciudad de Cantona", siendo que los Olmecas que se encontraban en la serranía poblana se asentaron en Xiutetelco (lugar entre el herbazal) para de ahí expandirse y crear los asentamientos prehispánicos llamados Teteles, Hueyapan, Yahnahuac, Tlatlauquitepec y Xaltetelli, siendo este último creado

¹⁹ <http://www.puebla.com.mx/puebla/html>

cerca del año 3000 antes de Cristo, el predecesor mas directo de lo que hoy conocemos como Zacapoaxtla, para así posteriormente desaparecer por la erupción del Volcán Apaxtepec aproximadamente en el año 1270 después de Cristo; modificando en gran parte la topografía de la región. Siendo aproximadamente en el año de 1350 después de Cristo, arriban al lugar tribus de Tula, provenientes de lo que hoy conocemos como el Estado de Hidalgo, mismo que se adentraron por la región de Chignahuapan, Zacatlán, Tetela, Ixtacamactitlán, Zautla, Xochiapulco, Zacapoaxtla, Tlatlauquitepec y Tezuitlán.

5. VÍAS DE COMUNICACIÓN.

Zacapoaxtla Puebla, se encuentra a una distancia de 314 Kilómetros. De La Ciudad de México, mismo que se llega por la carretera de México - Nautla, que corresponde a la carretera federal 129, en donde en el kilometro 298, existe una bifurcación, la cual se encuentra en la población que por nombre lleva de Acuaco, carretera que comunica a la ciudad de Zaragoza, Tezuitlán y Nautla, Y en la segunda bifurcación que corresponde a la carretera estatal 575 a 16 kilómetros la ciudad de Zacapoaxtla. carretera que a una distancia de 35 Km. Se encuentra la ciudad de Cuetzalán, la que cuenta con una bifurcación, en el punto denominado "la cumbre" y da acceso a la carretera interserrana, comunicando esta a las poblaciones serranas de Nauzontla, Xochitlán de Vicente Suárez, Zapotitlán de Méndez, Tepango de Rodríguez, San Juan Ahuacatlán, Zacatlán y Huauchinango, sumando una longitud de 105 kilómetros, siguiendo por la carretera que comunica a Cuetzalán y Zacapoaxtla, se encuentra otra segunda bifurcación en el poblado de Equimita, bifurcación que conecta a los poblaciones de Jonotla, Tuzamapan de Galena, Tetelilla de Islas, Reyes de Vallarta y San Antonio Rayón, teniendo la opción de seguir a

los poblados de Ayotoxco y Tenampulco, o bien a Tecuantepec ya en el interior del Estado de Veracruz, en el Poblado antes referido de Tetelilla, se encuentra un entronque que comunica a las poblaciones de Huehuetlá, pasando por Zozocolco de Guerrero, siendo esta población como la de Tecuantepec veracruzana. De igual manera, se cuenta con un ramal que comunica a las poblaciones de Tlatlauquitepec y Xochiapulco, a una distancia de Zacapoaxtla de 35 kilómetros, así que en este ramal se encuentra otra bifurcación, denominada Huitongo, que comunica a las comunidades de Huahuaxtla, Tecuicuilco, Ometepec y Tetela de Ocampo, de lo anteriormente referido, se aprecia que Zacapoaxtla Puebla, es el punto obligado para entrar a la Sierra oriental de nuestra república mexicana y/o Sierra Norte de Puebla, y por consiguiente, las mejoras y adelantos que se logren en el ramo de las vías de comunicación para Zacapoaxtla, repercutirán en sentido positivo para toda la sierra, así se aprecio en el sexenio comprendido en los años de 1972 a 1976, se reinició la infraestructura del tramo carretero, que en su primera Etapa fue construida en la administración del Licenciado Adolfo López Mateos, con la creación de la carretera Zacapoaxtla - Cuetzalán, obteniendo como resultado, una vía de comercio con las poblaciones serranas, en virtud, que anteriormente a ello, el único medio de transporte eran los animales de carga para el transporte de sus mercancías.

Por lo que en la actualidad es menester subrayar la importancia que tienen las vías de comunicación tanto aéreas como terrestres, como los medios de comunicación, siendo estos sinónimos en la actualidad de desarrollo tecnológico como productivo, dando como resultado una economía saneada para la región; por lo que una atención pronto y eficaz a las zonas de desastre por las lluvias que dominaron a los municipios serranos en la primera quincena del mes de octubre de 1999. Se hace imperiosa.

CAPÍTULO SEGUNDO.
CRONOLOGIA DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA PUEBLA SOBRE
LA BASE DE LA CONSTITUCIÓN.

La República Mexicana ha sufrido invariables cambios en el ámbito de su conformación política, desde los primeros intentos de crearla como una Nación independiente hasta nuestros días, tal como la conocemos. "...La división territorial de los Estados Unidos Mexicanos no tiene un solo origen. No fue, en un principio, el producto de un concepción geopolítica que partiera de una imagen general de la geografía que habría que ser repartida y organizada. Lejos de ello, la noción individual de cada uno de los territorios que le dieron lugar se formó de modo independiente y en distintas épocas; . La conformación básica, que desde los primeros tiempos de la colonia empezó a considerarse, surgió tanto del reconocimiento de territorios que ya se distinguían desde la época precolombina, frecuentemente debido al dominio que ejercían sobre ellos culturas o grupos étnicos específicos, como de los territorios asignados a determinados conquistadores o colonizadores, a fin de que no incursionaran en la misma región dos a más a la vez. Fue de este modo como se originó lo que Humboldt denominó la división antigua..."²⁰

Algunos historiadores han dividido las etapas en las siguientes "...Formativo tardío 300 a. c. a 150 d. c. Protoclásico 150 a 300 d. c. Clásico temprano 300 a 600; Clásico tardío 600 a 900 y Pos clásico 900 a 1520..."²¹

²⁰ Gorman O., Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México. Tercera edición, Editorial Porrúa. S.A.. México. 1966. Pág.12.

²¹ Colmenares Ismael et al. De Cuauhtemoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano. Editorial Quinto Sol. S A. México 1988 Pág. 25.

Hablar del Municipio de Zacapoaxtla Puebla, es hablar inevitablemente de la historia de nuestra República Mexicana, a efecto de entender la concepción histórica del Municipio que nos ocupa, y de igual manera entender la historia de México.

Por lo que procederé a dar una somera síntesis general de la historia de nuestro País, para posteriormente, seguir con la historia del Estado de Puebla de los Ángeles, entidad federativa en donde se encuentra el Municipio de Zacapoaxtla Puebla.

Ha de tomarse en consideración en primer aspecto que el territorio Mexicano al igual que el continente americano a través de los años ha sufrido modificaciones, mismas que han marcado una influencia transcendental en la formación de núcleos de población; ejemplo de ello es que el continente americano tal como lo conocemos se formo aproximadamente hace 10,000 años, cuando la evolución del homo sapiens u hombre moderno ya había desembocado, pero "el hombre lleo al continente Americano hace aproximadamente 50,000 cincuenta mil años"²² pasando por el estrecho de Bering, siendo así que el hombre primitivo "...habitaba la parte noroeste de Estados Unidos y sudoeste de Canadá hace 30,000 treinta mil años, y que hace 21,000 veintiún mil años se encontraba en México central. Hace 18,000 dieciocho mil años ya estaba en Perú; hace 9,000 nueve mil años ya había llegado a la Patagonia..."²³

²² Ayala Anguiano, Armando, México de Carne y Hueso. De la cueva a la pirámide Editorial Contenido S.A , México 1991 Pág. 8

²³ Ibidem

"...Las investigaciones arqueológicas llevadas hacia 1960 en el Valle de Tehuacán (una región semidesértica que abarca la parte sur del Estado de Puebla y la faja septentrional de Oaxaca) aportaron muchos pormenores acerca del lento, trabajoso camino que recorrieron los primitivos para forjar las espléndidas civilizaciones prehispánicas.

Hace alrededor de 12,000 doce mil años habitaban el Valle de Tehuacán unas cuantas decenas de nómadas recolectores de plantas silvestres y cazadores. Usaban trampas para cazar y poseían cuchillos, puntas de proyectil y raederas toscamente talladas; en otras palabras, la tecnología seguía siendo prácticamente la misma que trajeron de Siberia..."²⁴

"...en el período que va de 6800 a 5000 años de a.C. la población del Valle de Tehuacán hasta constar de un promedio de 15 bandas compuestas por 4 a 8 individuos cada una...."²⁵

Para el año 2500 antes de Cristo ya había aldeas permanentes en el Valle de Tehuacán todo ocasionado tal vez por el descubrimiento incipiente de la agricultura y para el año 2000 A.C de la alfarería. Con esta pequeña nos damos una vaga idea como el hombre llegó al continente americano, y desde cuando a nuestro territorio nacional, haciendo la aclaración, que aun en la actualidad aún no existe un criterio uniforme de cuando se conforman las primeras civilizaciones americanas, ejemplo de ello es el criterio antes referido, en virtud que la enciclopedia de "MÉXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS.

²⁴ Ibidem Pág. 24.

²⁵ Ibidem Pp 24 y 26

Edición 1996." maneja la fecha aproximada de 3000 tres mil años antes de Cristo, como los Nahuas como uno de los primeros pueblos con lenguaje común, como punto de unión entre ellos. Las controversias entre los historiadores y los antropólogos son innumerables, tantas que son dignas de un tratado extenso de las mismas, y que nos alejarían del punto medular de la presente tesis, por lo que procederé a trasladarme en fechas más cercanas a nuestro tiempo, a efecto de no distraer la atención en otros temas, que si bien revisten su importancia, estas en el presente tema nos aparejarían confusiones.

Así para el año de 1469 o 1474; en el viejo continente, se fusionaban dos reinos de España, el de Castilla y el de Aragón, con el matrimonio de los reyes Isabel de Castilla y León y Fernando de Aragón, naciendo de este matrimonio Juana de Aragón y de Castilla y de León, misma que la historia la pondría el mote de Juana la Loca, en razón a los múltiples escándalos de celos que le realizó a su esposo Felipe el Hermoso o Carlos IV de Alemania, siendo que de este matrimonio nació Carlos I de España o Carlos V de Alemania, como prefería que lo llamaran.

Pero volviendo a los Reyes católicos de Fernando e Isabel, en el año de 1492, cuando ya se había logrado la reconquista de toda España con la recuperación de Granada y así haber expulsado en sentido formal a los moros del territorio español con el retiro del "rey moro Boabdil (último rey moro)"²⁶, aparece un navegante con un proyecto ambicioso, el cual ya había sido rechazado por Francia, Inglaterra y Portugal. Por lo que ya es de todos conocidos e ignorando de que artes se valió Cristóbal Colón para convencer a

²⁶ Quintana Roldan, Carlos F. Derecho Municipal. Tercera Edición. Editorial Porrúa. S.A.. México 1999. Pág. 47

Isabel la Católica, y así conseguir el apoyo de la Corona Española, "...el financiamiento de armadores del Puerto de Palos, los que la historia llamaría los hermanos Pinzón, así como de algunos mercaderes de Cádiz y de ricos banqueros Genoveses como Pínelo, Di Negro y Doria...²⁷" permitió el viaje de Cristóbal Colón hacia las Indias; y que como es de todos sabido se tropezó con un nuevo continente, del cual hasta su muerte nunca tuvo conocimiento, muriendo con la idea de haber llegado a las Indias.

En fecha 22 de Abril de 1519 Hernán Cortés crea el primer Ayuntamiento, nombrado Villa Rica de la Vera - Cruz. Y así dar inicio a la época de la colonización de la Nueva España que "...a lo largo de 300 años el gobierno colonial español estableció una vasta y complicada repartición territorial de muy diversos tipos y funciones algunas de ellas ligadas entre sí, en las que se contemplaban los asuntos militares, de hacienda, de la iglesia, de minería, de tierras, entre otras. Puede comprenderse, mejor si se analiza como estaban conformados los órganos de gobierno:

1) En primera instancia el poder absoluto se centraba y era ejercido por el rey de España, quien delegó las funciones en diversas entidades.

2) El Consejo Real de Indias tenía facultades legislativas, administrativas y judiciales, sujetas a la autorización real.

3) La audiencia Real facultada en asuntos judiciales y administrativos en la Nueva España se establecieron la audiencia de México y la de Guadalajara. La audiencia de México abarcaba a las provincias de Yucatán,

²⁷ Prieto, Alberto. Las Civilizaciones Precolombinas y su Conquista. Editorial: Gente Nueva. La Habana Cuba, 1985. Pág. 52

Tabasco, parte de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Toluca, Querétaro, Jilotepec, Michoacán, Pánuco y parte de Colima y Jalisco. La audiencia de Guadalajara abarcaba Jalisco, Zacatecas, Durango y Aguascalientes.

4) El Virrey presidía la audiencia real, era el capitán y gobernador general y ejercía el poder político administrativo de toda la Nueva España.

5) Los gobernadores y adelantados, ejercían las funciones administrativas y políticas de las provincias y reinos que conformaban a la Nueva España.

6) Las intendencias, entidades con funciones administrativas, constituyen el antecedente más inmediato de la división política del país.

Pero a pesar de la gran diversidad de jurisdicciones que esto generó, se puede distinguir tres tipos fundamentales de división territorial;

1) La eclesiástica. Al principio de la conquista y en los primeros años de la colonización los obispados marcaron una división que se utilizaba para asuntos más generales. Se establecieron los primeros reinos, provincias, gubernaturas y capitanías generales conforme se avanzaba en la colonización, esta conformación permaneció vigente durante casi todo el virreinato.

2) La de audiencias o judicial - administrativo, establecida desde el inicio de la Colonia. Bajo este sistema los reinos, gubernaturas y provincias se dividieron a su vez en corregimientos, alcaldías mayores, alcaldías menores y Ayuntamientos. Se modificaron con la aparición de las intendencias y provincias

internas sin llegar a desaparecer, ya que continuaban en funciones al consumarse la independencia.

3) La de intendencias y provincias internas o administrativa - fiscal. Esta fue la última reforma de tipo general en las colonias españolas, el territorio se fraccionó en provincias e intendencias, estas en partidos y en subdelegaciones reales. También continuaban al consumarse la independencia.

Debe de contemplarse que estas divisiones no suprimieron las existentes, ni tampoco fueron consecuencia de un perfeccionamiento de las mismas, sino que existieron simultáneamente y se sobrepusieron en muchas ocasiones, provocando un estado de caos administrativo, político y judicial que trajo consigo conflictos muy frecuentemente difíciles de esclarecer...²⁸

En el año de 1524 se creó la real audiencia en la ciudad de México; "...Hernán Cortés, a su vez, dicta las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y Municipios, me refiero a las ordenanzas de 1524, y sobre todo de 1525, las que se conocen también como PLAN MUNICIPAL. En resumen, en aquellas ordenanzas se regulaban las siguientes cuestiones: el servicio militar, la implantación de la encomienda; planes agrícolas; reglas sobre arraigo de pobladores, cristianización de los indios,

²⁸ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. División Territorial del Estado de Puebla de 1810 a 1995. Editorial Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México 1995, Pp.4 y 5.

implantación de penas, nombramientos de autoridades, formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones..."²⁹

En el año de 1534 se emiten las primeras disposiciones sobre la conformación territorial con a real cédula del 20 de febrero de 1534 la que creaba cuatro provincias la de Michoacán, México, Guatzacoalcos y la de los Mixtecas, siendo que para el año de 1543 se crea la Audiencia de los confines con sede en Guatemala y posteriormente en el año de 1548 se crea la de Guadaiajara, creando así una distribución básica, de la cual partirían todas las consecuentes ejemplo de ello, son las siguientes, en donde aparece el nombre de Puebla:

"...1)En el reino de México, Tlaxcala, Puebla de los Angeles, Antequera (Oaxaca) y Valladolid (Michoacán).

2) El reino de Nueva Galicia con las provincias de: Xalisco o Nueva Galicia, de los Zacatecas y Colima.

3)La gobernación de la Nueva Vizcaya con las Provincias de:Guadiana o Durango y Chihuahua.

4) La gobernación de Yucatán con las provincias de: Yucatán, Tabasco y Campeche.

5) El Nuevo Reino de León.

6) La colonia del Nuevo Santander. (Provincia de Tamaulipas.

²⁹ Quintana Roldan, Carlos F. Ob. Cit. Pág. 54.

- 7) La provincia de Tejas (Nuevas Filipinas).
- 8) La provincia de Coahuila. (Nueva Extremadura).
- 9) La provincia de Sinaloa (Cinaloa).
- 10) La provincia de Sonora.
- 11) La provincia de Nayarit.
- 12) La provincia de la Vieja California (la península).
- 13) La provincia de la Nueva California.
- 14) La provincia de Nuevo México de Santa Fe.

Esta división permaneció estable hasta mediados del siglo XVIII, ya que los cambios registrados se referían principalmente a variantes o subdivisiones internas de las provincias..."³⁰

Para el año de 1779 se crea la comandancia de provincias, a efecto de hacer más fácil y sobre todo más efectivo el gobierno de las provincias alejadas de la Ciudad de México, por lo que se divide a las provincias en las de oriente y de occidente, misma división que fue emitida por el Virrey Antonio María de Bucareli:

³⁰.Instituto Nacional de Estadística e Informática Ob. Cit. Pág. 6

"...Provincias internas de Oriente.

1. Texas.
2. Coahuila.
3. Nuevo reino de León
4. Nuevo Santander.

Provincias internas de Occidente.

1. Nueva Vizcaya.
2. Sonora.
3. Sinaloa.
4. Nuevo México...³¹

Para el año de 1786, se crea la figura de la intendencia, misma que tenía como objetivo restarle el poder del Virrey, ordenanza que venía directamente del Rey de España Carlos III, misma que dividía el territorio de la Nueva España en 12 intendencias:

³¹ Ibidem.

- | | |
|-----------------|---------------------|
| 1. México | 7. Guanajuato. |
| 2. Guadalajara. | 8. Valladolid. |
| 3. Puebla. | 9. San Luis Potosí. |
| 4. Veracruz | 10. Zacatecas. |
| 5. Mérida. | 11. Durango. |
| 6. Oaxaca. | 12. Arizpe. |

El régimen de provincias internas, concebido por las características de los extensos territorios del norte de la Nueva España, no fue abolido al instituirse el de las intendencias sino que coexistieron y se complementaron hasta la consumación de la Independencia. De ambos regímenes se excluyeron los territorios correspondientes al gobierno de Tlaxcala, al de la antigua o Baja California y al de la Nueva o Alta California, ya que se constituían gobiernos dependientes del Virrey...³²

Casi 300 años después de haber fundado el primer Municipio, Hernán Cortés, la necesidad de la independencia empezaba a hacerse más apremiante, derivado de las ideas vanguardistas que venían de Europa, principalmente con la revolución Francesa de 1789 con su lema de Libertad, Igualdad y Fraternidad; así como las reformas borbónicas que excluían de los

³² Ibidem. Pág. 7.

puestos administrativos de la monárquica a los criollos, siendo sustituidos por los peninsulares, que no solamente sustituyeron a los antes mencionados sino que también en la milicia y en el ámbito del comercio, dando como consecuencia que el poder del Virrey se viera disminuido, aunado a ello el espíritu de invasión Francesa que trajo como resultado que en el año de 1808 las tropas de Napoleón hicieran abdicar al rey Fernando VII, ensalzando con esto los pensamientos de independencia en la Nueva España; ejemplo de ello es lo que manifiesta, el distinguido doctrinario el Doctor Carlos F. Quintana Roldan en su obra intitulada Derecho Municipal, con relación a los sucesos de esa época y que a la letra dice "... es significativa la actitud que asume el cabildo de la Ciudad de México. Su síndico, el destacado jurista Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, secundado por algunos integrantes de aquel cabildo, como el regidor Don Juan Francisco Azcárate y por otros simpatizantes de la causa, como Fray Melchor de Talamantes, propugnó en memorable discurso del 9 de agosto de 1808"³³ mismo que postulaba el desconocimiento de la autoridad de España, que en esa época como ya se hizo referencia se encontraba bajo el poder de Francia, por Napoleón Bonaparte; así como que la soberanía sería representada por el Cabildo de la principal ciudad de la Nueva España. "...el Ayuntamiento de la ciudad de México asumió, precaria y temporalmente, la soberanía popular y exigió al virrey a que tomara todas las providencias necesarias para preservar la integridad colonial hasta que tuviera lugar la restauración. En esos momentos se consideró a los cabildos como verdaderas corporaciones representativas de expresión soberana, cuya voluntad debía propender hacia la conservación del régimen colonial. Aún se discuten los visos de independencia que tal medida traía consigo."³⁴

³³ Quintana Roldan Carlos F. Ob. Cit. . Pág. 59.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Decimotercera edición. Editorial Porrúa. S.A. Tomo II México 1998. Pág 1156.

En fecha 15 de septiembre del año de 1810 El movimiento armado para conseguir la Independencia de la Nueva España, El 17 de Septiembre de 1810 en la ciudad de San Miguel el Grande (actualmente San Miguel de Allende) se crea el primer Ayuntamiento de una nueva nación, la cual tuvo una gran influencia de la Constitución de Cádiz, siendo los efectos mas tangibles los siguientes:

"1)...Instituyó el gobierno representativo e independencia política de cada una de las provincias.

2) Reguló e implantó el Ayuntamiento como el primer órgano de gobierno local; además, estableció importantes innovaciones al mismo, otorgándole personalidad jurídica.

3) Creo los Ayuntamientos Constitucionales y las diputaciones provinciales, por la vía de elecciones populares directas, reglamentándose de manera importante la vida democrática de las provincias.

4)Suprimió prácticamente los virreinos y capitanías generales, así como a la Junta Superior de Hacienda y a la Legislación de Indias.

5)Redujo el poder real en las decisiones ejecutivas y legislativas.

6)Reformo las instituciones del imperio español en las colonias de ultramar (las intendencias).

7)Estableció paridad entre las provincias de ultramar y las de la península en la representación nacional de las Cortes de Cádiz.

8)Estableció la libertad de imprenta.

"Es indudable que las ideas del enciclopedismo y de la ilustración - desarrollados por Montesquieu, Rousseau, Voltaire, etc.- atacaron las raíces mismas del edificio feudal y absolutista, cuestionando el derecho divino de los reyes, la supremacía y dogmas clericales, la estructura jerárquica estamental; respondían a los intereses de la burguesía favoreciendo las formas repúblicas y democráticas del gobierno, la implantación de libertades individuales, la sociedad laica, etc. En América estas ideas se aunaron a la influencia del liberalismo español y del republicanismo estadounidense de Jefferson para encender la mente de los criollos. Todas ellas se abrieron paso a pesar de las prohibiciones y de las persecuciones de la administración española. En la doctrina liberal se encuentra el germen de la justificación teórica de la independencia."³⁵

La Constitución Política de la Monarquía Española del 28 de Marzo de 1812, misma que es conocida como la Constitución de Cádiz, durante lo que va de este siglo el artículo 115 Constitucional, que rige la vida municipal, ha sido sometido a diversos cambios. El siguiente cuadro resume las 10 principales adecuaciones que se han realizado ha dicho artículo.

³⁵Colmenares, Ismael. et al.,.Ob. Cit. Pág. 246

-REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

"Él artículo 115 se ha reformado en diez ocasiones. La primera en 1928, la segunda en 1933, la tercera en 1943, la cuarta en 1947, la quinta en 1953, la sexta en 1976, la séptima en 1977, la octava en 1983, la novena en 1987 y la décima en 1999.

Cronología y características de las reformas:

1ª Se reformo todo el numeral. Promulgación: 14 de agosto de 1928; publicación: 20 de agosto de 1928; Vigencia: el día de las elecciones de diputados a las legislaturas locales, esto es, de cada uno de los Estados y territorios que entonces existían en la República. Mediante esta reforma se precisa el número de representantes en las legislaturas en relación con la cantidad de habitantes de cada entidad federativa, incluyendo al Distrito y territorios federales.

2ª. Se adiciono un párrafo cuarto a la fracción III. Promulgación: 29 de marzo de 1933; publicación: 29 de abril de 1933; vigencia: se aplico lo dispuesto en él artículo 3º del Código Civil para el Distrito Federal, en la forma ya indicada al comentar otros artículos. En términos generales prohíbe la reelección para ocupar un puesto de elección popular, específicamente de carácter municipal: "Se prohíbe a los funcionarios municipales su reelección al período inmediato siguiente y sólo los suplentes podrán reelegirse con el carácter de propietarios". En cuanto a los gobernadores de los Estados, se

establece lo que sigue: "Los gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria, no podrán ser electos para el período siguiente, el gobernador sustituto interino, provisional o el cuidado que se supla la falta del Constitucional en los dos últimos años del período".

3ª. Se reformo el párrafo tercero de la fracción III. Promulgación: 28 de diciembre de 1942; publicación: 8 de enero de 1943; vigencia: se aplicó lo dispuesto en el artículo 3º del Código Civil para el Distrito Federal, en la forma ya indicada al comentar otros artículos. Establece la duración de los gobernadores en su cargo.

4º. Se adicionó el párrafo primero de la fracción I. Promulgación: 31 de diciembre de 1946; publicación: 12 de febrero de 1947; vigencia: se aplicó lo dispuesto en el artículo 3º del Código Civil para el Distrito Federal, en la forma ya indicada al comentar otros artículos. Establece que los municipios serán administrados por sus respectivos Ayuntamientos. Así mismo, se estipula que en las elecciones municipales las mujeres tienen derecho a votar y ser votadas.

5ª. Se reformo la fracción I. Promulgación: 13 de Octubre de 1953; publicación: 17 de Octubre de 1953; vigencia: se aplicó lo dispuesto en el artículo 3º del Código Civil para el Distrito Federal, en la forma ya indicada al comentar otros artículos. Establece la no-reelección de los Presidentes municipales, Regidores y Síndicos para un período inmediato, como propietarios, o suplentes, cuando sean propietarios.

6ª. Se adicionaron las fracciones IV y V. Promulgación: 29 de enero de 1976; publicación: 6 de febrero de 1976; vigencia: al día siguiente de su publicación. Establece que los Estados y municipios podrán expedir la normatividad relativa al manejo y organización y creación de centros de población en su territorio.

7ª. Se adicionó el último párrafo. Promulgación: 2 de Diciembre de 1977; publicación: 6 de Diciembre de 1977; vigencia: al día siguiente de su publicación. Mediante esta reforma se introduce el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales, igualmente se introduce el principio de representación proporcional en la elección de Ayuntamientos en los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.

8ª. Se reformó y adicionó todo el numeral. Promulgación: 2 de febrero de 1983; publicación: 3 de febrero de 1983; vigencia: al día siguiente de su publicación: . Entre otras cosas, se establece lo que sigue: "facultad de suspender Ayuntamientos. Y a sus miembros. Suplencia a miembros de Ayuntamientos. Facultad de establecer ordenamientos municipales. Servicios públicos en coordinación con los Estados. Regulación de relaciones laborales. Facultad de los Estados para la ejecución y operación de obras, prestación de servicios y celebración de convenios".

9ª. Se derogaron las fracciones IX y X, y se reformó la fracción VIII. Promulgación 25 de febrero de 1987; publicación: 17 de marzo de 1987; vigencia al día siguiente de su publicación. Mediante esta reforma se introduce el principio de representación en la elección de Ayuntamientos, así como la regulación de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores,

no obstante que la fracción X del artículo 73 de la propia Constitución, en forma exclusiva, faculta al Congreso de la Unión para que legisle en materia laboral.

10ª. Se reformaron los párrafos 1º; 4º y 5º. De la fracción I; se reformó el párrafo 2º, y se adicionaron un párrafo 3º y uno 4º. A la fracción II; se reformó el párrafo 1º y sus incisos a), c), g), h), e i), el párrafo 2º y se adicionó un párrafo 3º. A la fracción III; se reformaron los párrafos 2º y 3º; y se adicionaron los párrafos 4º y 5º, a la fracción IV, y se reformaron las fracciones V y VII. Promulgación: 22 de Diciembre de 1999; publicación: 23 de Diciembre de 1999; vigencia: 90 días después de su publicación, y a más tardar el 30- IV- 2000³⁶.

-ZACAPOAXTLA COMO PARTIDO.

En el año de 1825, Zacapoaxtla es uno de los 25 partidos en los que se divide el Estado de Puebla. Conforme a la constitución política del Estado Libre y Soberano del Estado. Los datos relativos a esta tema, son escasos y casi inexistentes, inclusive, al hacer la investigación tanto en el Archivo General de la Nación, así como en el Estatal, por desgracia, apreciamos, que la memoria del país en relación con el municipio, no están registrados.

³⁶Delgado Moya, Rubén. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada) Décima Edición. Editorial Sista S.A México 2000 Pp. 252- 254

-ZACAPOAXTLA PARTE DEL DEPARTAMENTO DE SAN JUAN DE LOS LLANOS.

En el año de 1826 es partido, y esté forma parte del departamento de San Juan de los llanos. De acuerdo de la ley del gobierno político. De la división del territorio. Por cuanto hace a este tema, corre la misma suerte que el anterior, ya que la poca bibliografía que existe del municipio, no hacen mención a esta faceta.

-ZACAPOAXTLA ELEVADO A RANGO DE MUNICIPIO.

En el año de 1861 Zacapoaxtla es Municipalidad del Distrito del Mismo nombre. Con base a la Constitución política del Estado Libre y Soberano del Estado. Siendo que en el año de 1917, es de los veintiún municipios del Estado de Puebla. Conforme a la ley Orgánica Municipal del Estado Puebla.

Zacapoaxtla Puebla, forma parte de los 2419 municipios que conforman a la República Mexicana, así como es el Municipio 207 de los 217 de los Municipios del Estado Libre y Soberano de Puebla.

PUEBLA (217)

1. -ACAJETE
2. -ACATENO

3. -ACATLAN
4. -ACATZINGO
5. -ACTEOPAN
6. -AHUACATLAN
7. -AHUATLAN
8. -AHUAZOTEPEC
9. -AHUEHUETITLA
10. -AJALPAN
11. -ALBINO ZERTUCHE
12. -ALJOJUCA
13. -ALTEPEXI
14. -AMIXTLAN
15. -AMOZOC
16. -AQUIXTLA
17. -ATEMPAN

18. -ATEXCAL
19. ATLEQUIZAYAN
20. -ATLIXCO
21. -ATOYATEMPAN
22. -ATZALA
23. -ATZITZIHUACAN
24. -ATZITZINTLA
25. -AXUTLA
26. -AYOTOXCO DE GUERRERO
27. -CALPAN
28. -CALTEPEC
29. -CAMOCUAUTLA
30. -CAXHUACAN
31. CAÑADA DE MORELOS.

32. -CHALCHICOMULA DE SESMA

33. -CHAPULCO

34. -CHIAUTLA

35. -CHIAUTZINGO

36. -CHICHQUILA

37. -CHICONCUAUTLA

38. -CHIETLA

39. -CHIGMECATITLAN

40. -CHIGNAHUAPAN

41. -CHIGNAUTLA

42. -CHILA

43. -CHILA DE LA SAL

44. -CHILCHOTLA

45. -CHINANTLA

46. -COATEPEC

47. -COATZINGO
48. -COAYUCA DE ANDRADE
49. -COHETZALA
50. -COHUECAN
51. -CORONANGO
52. -COXCATLAN
53. -COYOMEAPAN
54. -COYOTEPEC
55. -CUAPIAXTLA DE MADERO
56. -CUAUTEMPAN
57. -CUAUTINCHAN
58. -CUAUTLANCINGO
59. -CUETZALAN DEL PROGRESO
60. -CUYUACO

61. -DOMINGO ARENAS
62. -ELOXOCHITLAN
63. -EPATLAN
64. -ESPERANZA
65. -FRANCISCO Z. MENA
66. -GENERAL FELIPE ÁNGELES
67. -GUADALUPE
68. -GUADALUPE VICTORIA
69. -HERMENEGILDO GALEANA
70. -HONEY
71. -HUAQUECHULA
72. -HUATLATLAUCA
73. -HUAUCHINANGO
74. -HUEHUETLA
75. -HUEHUETLAN EL CHICO

76. -HUEJOTZINGO
77. -HUEYAPAN
78. -HUEYTAMALCO
79. -HUEYTLALPAN
80. -HUITZILAN DE SERDÁN
81. -HUITZILTEPEC
82. -IXCAMILPA DE GUERRERO
83. -IXCAQUIXTLA
84. -IXTACAMAXTITLAN
85. -IXTEPEC
86. -IZÚCAR DE MATAMOROS
87. -JALPAN
88. -JOLALPAN
89. -JONOTLA

90. -JOPALA
91. -JUAN C. BONILLA
92. -JUAN GALINDO
93. -JUAN N. MENDEZ
94. -LA FRAGUA
95. -LIBRES
96. -LA MAGDALENA TLATLAUQUITEPEC
97. -MAZAPILTEPEC DE JUÁREZ
98. -MIXTLA
99. -MOLCAXAC
100. -NAUPAN
101. -NAUZONTLA
102. -NEALTICAN
103. -NICOLAS BRAVO
104. -NOPALUCAN

105. -OCOTEPEC
106. -OCOYUCAN
107. -OLINTLA
108. -ORIENTAL
109. -PAHUATLAN
110. -PALMAR DE BRAVO
111. -PANTEPEC
112. -PETLALCINGO
113. -PIAXTLA
114. -PUEBLA
115. -QUECHOLAC
116. -QUIMIXTLAN
117. -RAFAEL LARA GRAJALES
118. -REYES DE JUAREZ, LOS

119. -SAN ANDRÉS CHOLULA
120. -SAN ANTONIO CAÑADA
121. -SAN DIEGO LA MEZA TOCHIMILTZINGO
122. -SAN FELIPE TEOTLALCINGO
123. -SAN FELIPE TEPATLAN
124. -SAN GABRIEL CHILAC
125. -SAN GREGORIO ATZOMPA
126. -SAN JERONIMO TECUANIPAN
127. -SAN JERONIMO XAYACATLAN
128. -SAN JOSE CHIAPA
129. -SAN JOSE MIAHUATLAN
130. -SAN JUAN ATENCO
131. -SAN JUAN ATZOMPA
132. -SAN MARTIN TEXMELUCAN
133. -SAN MARTIN TOTOLTEPEC

134. -SAN MATIAS TLALANCALECA
135. -SAN MIGUEL IXITLAN
136. -SAN MIGUEL XOXTLA
137. -SAN NICOLAS DE BUENOS AIRES
138. -SAN NICOLAS DE LOS RANCHOS
139. -SAN PABLO ANCIANO
140. -SAN PEDRO CHOLULA
141. -SAN PEDRO YELOIXTLAHUACA
142. -SAN SALVADOR EL SECO
143. -SAN SALVADOR EL VERDE
144. -SAN SALVADOR HUIXCOLOTLA
145. -SAN SEBASTIAN TLACOTEPEC
146. -SANTA CATARINA TLALTEMPAN
147. -SANTA INES AHUATEMPAN
148. SANTA ISABEL CHOLULA

149. -SANTIAGO MIAHUATLAN
150. -SANTO TOMAS HUEYOTLIPAN
151. -SOLTEPEC
152. -TECALI DE HERRERA
153. -TECAMACHALCO
154. -TECOMATLAN
155. -TEHUACAN
156. -TEHUITZINGO
157. -TENAMPULCO
158. -TEOPANTLAN
159. -TEOTLALCO
160. -TEPANCO DE LOPEZ
161. -TEPANGO DE RODRÍGUEZ
162. -TEPATLAXCO DE
163. HIDALGO

164. -TEPEACA
165. -TEPEMAXALCO
166. -TEPEOJUMA
167. -TEPETZINTLA
168. -TEPEXCO
169. -TEPEXI DE RODRÍGUEZ
170. -TEPEYAHUALCO
171. -TEPEYAHUALCO DE CUAUHEMOC
172. -TETELA DE OCAMPO
173. -TETELES DE AVILA CASTILLO
174. -TEZIUTLÁN
175. -TIANGUISMANALCO
176. -TILAPA
177. -TLACHICHUCA

178. -TLACOTEPEC DE BENITO JUÁREZ
179. -TLACUILOTEPEC
180. -TLAHUAPAN
181. -TLALTENANGO
182. -TLANEPANTLA
183. -TLAOLA
184. -TLAPACOYA
185. -TLAPANALA
186. -TLATLAUQUITEPEC
187. -TLAXCO
188. -TOCHIMILCO
189. -TOCHTEPEC
190. -TOTOLTEPEC DE GUERRERO
191. -TULCINGO
192. -TUZAMAPAN DE GALEANA

- 193. -TZICATLACOYAN
- 194. -VENUSTIANO CARRANZA
- 195. -VICENTE GUERRERO
- 196. -XAYACATLAN DE BRAVO
- 197. -XICOTEPEC
- 198. -XICOTLAN
- 199. -XIUTETELCO
- 200. -XOCHIAPULCO
- 201. -XOCHILTEPEC
- 202. -XOCHITLAN DE VICENTE SUAREZ
- 203. -XOCHITLAN TODOS SANTOS
- 204. -YAONAHUAC
- 205. -YEHUALTEPEC
- 206. -ZACAPALA
- 207. -ZACAPOAXTLA

- 208. -ZACATLÁN
- 209. -ZAPOTITLÁN
- 210. -ZAPOTITLÁN DE MENDEZ
- 211. -ZARAGOZA
- 212. -ZAUTLA
- 213. -ZIHUATEUTLA
- 214. -ZINACATEPEC
- 215. -ZONGOZOTLA
- 216. -ZOQUIAPAN
- 217. -ZOQUITLAN.

Zacapoaxtla, es creado como Municipio en la fecha 24 de noviembre de 1917 En virtud que la villa de Zacapoaxtla Puebla reunía los requisitos que establecía el artículo 1º párrafo segundo al igual que en la actual ley establece:

“Teniendo una extensión de 188 Km² correspondiéndole el 0.54% de la extensión territorial del Estado y 0.0096% de la extensión total del territorio

nacional situándolo en el lugar número 66 de los municipios con extensión territorial.”³⁷

“Cuando el Municipio se haya significado por sus antecedentes históricos y culturales, y por el grado de desarrollo que haya alcanzado, el Congreso del Estado, a iniciativa de ejecutivo, podrá elevar su cabecera a rango de ciudad con la denominación que le corresponde, si además satisface los requisitos del artículo 3º de esta Ley...”³⁸ El artículo 3º refiere los requisitos para que se creen nuevos Municipios:

“Para que el Congreso del Estado pueda erigir nuevos Municipios, dentro de los límites de los existentes, se requiere.

I.- Que la superficie territorial, en que se pretenda constituir un nuevo Municipio, no sea menor de cien kilómetros cuadrados;

II.- Que haya un mínimo de veinte mil vecinos en esa superficie;

III.- Que lo soliciten cuando menos las dos terceras partes de los ciudadanos vecinos de ese territorio;

IV.- Que el poblado que se elija como cabecera tenga una población no menor de diez mil vecinos.- Que se demuestre que dicho poblado cuenta con los servicios públicos municipales indispensables;

³⁷Enciclopedia de los Municipios. Estado de Puebla. Editorial: Centro Estatal de Estudios Municipales. México 1993. Pág. 1121.

³⁸Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Visión jurídica Profesional. Editorial Casa Zepol. S.A. México 1998

VI.- Que de los estudios económicos y fiscales que se practiquen, se demuestre que el probable ingreso fiscal sería suficiente para atender a los gastos de la administración municipal, y

VII.- Que sean oídos los Ayuntamientos de los Municipios que resulten afectados".³⁹

A efecto de no producir confusión en la presente tesis y antes de seguir mas adelante en el tema, indicare los elementos esenciales que caracterizan a una comunidad, sección, ranchería, pueblo, villa y ciudad basándose en el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal Vigente para el Estado de Puebla.

"...a) COMUNIDAD O SECCIÓN.- Centro de población que tenga hasta 499 habitantes. II.- Que lo soliciten las dos terceras partes de sus vecinos; y III.- Que sea escuchado el Ayuntamiento del Municipio a que pertenece.

b) PUEBLO.- Centro de población que tenga un censo superior a 2,500 habitantes y que requiera los siguientes servicios: agua potable, alumbrado público, policía, mercado, panteón, centro de educación primaria, lugares de recreo y para la práctica de deportes.

c) RANCHERIAS.- Centro de población que tenga como mínimo 500 habitantes, y edificio para escuela rural.

³⁹ibidem.

d) VILLA.- Centro de población que tenga censo mayor de 5,000 habitantes y que en esa razón requiera los siguientes servicios: alumbrado público, agua potable, servicios médicos, policía municipal, mercado, panteón, lugares de recreo y para la práctica de deportes, cárcel, centros de educación primaria y media.

e) CIUDAD.- Centro de población que tenga censo no menor de 15,000 habitantes, y que por lo mismo requiere de los siguientes servicios: agua potable, alcantarillado, policía municipal, alumbrado público, mercado, panteones, rastro, cárcel, calles pavimentadas, parques y jardines, lugares para la práctica de deportes servicios médicos, hospital, planes educativos de enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media superior).⁴⁰

ZACAPOAXTLA UNA CIUDAD.

Al Municipio de Zacapoaxtla Puebla, se le agregó el calificativo de “La ciudad del 25 de abril” mismo que fue asignado por sus heroicas intervenciones en las batallas que el pueblo Zacapoaxteco. libró contra los franceses en el año de 1863; en la defensa del convento de Santa Inés, calificativo que fue asignado en el decreto de fecha 5 de diciembre de 1864 por el gobernador y comandante militar del Estado de Puebla; Fernando María Ortega; a efecto de dar mayor realce al presente me permito transcribir el decreto antes señalado.

⁴⁰Ibidem.

“...El General de Brigada, Gobernador y Comandante Militar del Estado de Puebla, a todos los habitantes, sabed:

En atención a que en la villa de Zacapoaxtla se ha estado sosteniendo con brillante éxito la Bandera de la Independencia, y a que es indispensable perpetuarlas memorables fechas en que se han distinguido las armas nacionales, he tenido a bien decretar, y en uso de amplias facultades,

DECRETO:

Artículo único.- La villa de Zacapoaxtla se eleva al rango de CIUDAD, y se denominara –LA CIUDAD DEL VIENTICINCO DE ABRIL.-

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en Zacapoaxtla a 5 de Diciembre del año de 1864.

Fernando M. Ortega.- Mariano Ramos.- Oficial Mayor.- Rúbricas.

Y mando que se publique en los distritos de Zacapoaxtla, Tlatalauqui y Tezuitlán.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Zacapoaxtla, Diciembre 9 del año de 1864.- el jefe político José M. Maldonado.- Rubrica ⁴¹

⁴¹Landero Álamo, Francisco. Zacapoaxtla (folleto) Editorial. Secretaria de Gobernación. México. 1962.Pág. 16 y 17.

CAPÍTULO TERCERO.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA PUEBLA.

EL MUNICIPIO COMO ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN POPULAR.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en su primer párrafo manifiesta:

"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..."⁴²

De lo anteriormente transcrito, se aprecia varios conceptos de suma importancia para el entendimiento del presente tema que atañe, y que sería una falta imperdonable omitir, ya que de la explicación de estos conceptos se llegara a entender él por que el Municipio como un órgano de representación popular.

Así en primer aspecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos manifiesta que: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior,

⁴² Delgado Moya, Rubén. Ob. Cit. Pág. 245 y 246.

la forma de gobierno republicano..."⁴³ es por ello que me encuentro en la obligación de dar una somera explicación de lo que es el gobierno republicano.

Siguiendo a Manuel González Oropeza no dice que el concepto de República tiene su raíz latina en la siguiente voz latina "(Res Pública = cosa pública: a) lo relativo al *populus romanus* a los derechos e intereses del pueblo romano, b) lo relativo al Estado o a la función pública.) Aunque la república se ha definido en sentido negativo, como toda forma de gobierno que no sea monarquía, esta enunciación lejos de ilustrar los elementos de una república la supedita a una clasificación de las formas de gobierno ya superada a saber: república y monarquía, olvidando otras clasificaciones simplistas. Se podría establecer una conceptualización de la república a partir de la determinación de sus elementos, y considerarla así como una forma de gobierno cuyas características están dominadas por los principios electivos de sus gobernantes y de representación de la soberanía que reside en la nación..."⁴⁴ otra definición de lo que es república la encontramos en el Diccionario Jurídico Espasa Calpe, de Manuel Cavero Gómez que nos dice "Forma de gobierno caracterizada por la representatividad de la jefatura del Estado."⁴⁵ Pero al hablar de república se hace la necesidad de hablar de las variantes de la república y no solamente quedar en la idea de que la república es lo opuesto a la monarquía entendiendo a esta según Jaime del Arenal Fenochio como la "...forma de gobierno en la cual el poder supremo se atribuye a un solo individuo que recibe el nombre de rey, monarca o emperador, y que accede al poder por derecho de nacimiento (monarquía hereditaria) o elección (monarquía electiva)."⁴⁶ De las anteriores

⁴³ Ibidem. Pág 245.

⁴⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano..Sexta edición, Editorial Porrúa. S A. México 1993. Pág 2806

⁴⁵ Diccionario Jurídico Espasa. Fundación Tomas Moro., Editorial Espasa-Calpe S.A. Madrid 1998. Pág. 876

⁴⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit, Pág. cons. 2148

definiciones me adhiero por la primera definición de república en virtud que considero la más completa y sobre todo por que se aplica mas a nuestro entorno nacional, en este momento explicare en forma somera lo concerniente a los elementos esenciales de esta definición siendo los de elección y representación, en cuanto al primero de ellos podemos decir en forma de síntesis que el jefe de gobierno que en su momento también es gobernado, llegara hacerlo a través del sufragio de los electores, sufragio que será en forma periódica y trayendo como consecuencia la renovación del poder, y como resultado la sucesión tanto presidencial como de los demás puestos políticos de designación popular debidamente señalados en la carta magna, creando que los gobernantes adquieran una responsabilidad tanto política como jurídica, siendo que el jefe del gobierno se legitimara en el ejercicio del poder político, en virtud de la decisión que los electores hicieron valer con su respectivo voto, y no como lo postula la monarquía en donde es derivado de un derecho personal generalmente dinástico, o bien de una supuesta elección divina. Otro elemento del sistema republicano es la representación que el jefe del gobierno asume con sus gobernados ante la comunidad internacional así como nacional, dando como consecuencia que el soberano es la nación y no los entes en su indiviso, también se aprecia que el mandato que ostentan los jefes políticos no es derivado de un derecho privado, sino una función pública. Por lo que el fin mediato de esta función es la satisfacción de las necesidades primarias de los gobernados.

En cuanto al concepto de Municipio puedo decir que La palabra Municipio deriva del vocablo latino *municipium* o *Munucepio* el cual es resultado de otros dos; según Beatriz Bravo Valdés *munus* o *modus* que viene a significar carga

"...gravamen que se impone al beneficiario de un acto de liberalidad."⁴⁷, y de ceps que para los autores Laura Trigueros Gaisman y Arteaga Nava Elisur significa "...el que coge"⁴⁸ dando como resultado que la unión de estas dos voces latinas dan como resultado municipium, vocablo que en el devenir de la historia ha tomado varias acepciones.

Para efecto de que no quede inconcluso el tema relacionado a las voces latinas de Municipio, procederé a realizar el romanciamiento de la misma, a efecto de tener una clara idea, de cómo las voces greco - latinas llegan a nuestro tiempo, no siendo este un proceso de investigación exhaustivo, sino más bien ilustrativo. :

1.- Se escribe la palabra a cambiar; que en este caso es Municipio.

Municipio.

2.-Posteriormente se escribe la frase en griego.

Municipio

μουνιχιπιου.

⁴⁷ Bravo Vaidés, Beatriz. Derecho Romano. (Segundo Curso).. Editorial Pax. S A México. 1992. Pág. 71.,

⁴⁸ Diccionario Jurídico Harla. Derecho Constitucional Trigueros Gaismas, Laura y Arteaga Nava, Elisur. Editorial Harla. S.A. Volumen II México 1995 Pág. 64 .

3.- Una vez que la palabra se escribe en griego se buscan las palabras griegas que la conforman. Y a efecto de un mejor entendimiento se escribirán simultáneamente en el alfabeto castellano y en el griego para una mejor comprensión.

Ceps Munus
χερσ μυνυς

4.- Siendo así que el siguiente paso es invertir el orden de las palabras.

munus Ceps
μυνυς χερσ

5.- Posteriormente a este paso, se eliminaran las pseudo desinencias griegas, que de acuerdo al catedrático de la Escuela Nacional Preparatoria número 3 Justo Sierra, Alfonso Javier González Rodríguez "...son aquellas palabras que forman parte de los compuestos como ultimo elemento."⁴⁹

Mun Cep
μυν χερ

6.- Se introduce una vocal unitiva.

Mun u Cep
μυν υ χερ

⁴⁹ González Rodríguez, Alfonso Javier. Apuntes escolares de la cátedra Etimologías Grecolatinas 1990-1991 . Escuela Nacional Preparatoria número 3 Justo Sierra

7.-Se añade el sufijo correspondiente.

Munucepio

μουνυχεπιο

8.- Se hacen las adaptaciones a la ortografía castellana:

Municipio.

Al igual que el concepto de Municipio a cambiado en el devenir de la historia, y se ha adaptado su ortografía en cada idioma de herencia greco – latina, así también la concepción política, jurídica y administrativa de esta ha sufrido las mismas variantes.

En su origen en Roma el Municipio según el Dr. Julio Castelao Rodríguez era conceptuado "... como título concedido a ciertas ciudades por ella conquistada. Era el Municipio romano, según Azcarate, una concesión graciosa y un privilegio. El Municipio romano poseía una organización popular. Era el pueblo, congregado en asamblea, quien designaba a sus representantes y gestores. La *Lex Iulia Munipalis* – 45 a. De J.C.- reguló la organización municipal romana... El Municipio clásico de la edad media no es una institución puramente administrativa como en Roma, sino un verdadero organismo político con leyes propias (fueros), que aplicaban las autoridades con independencia y hasta con fuerza militar (milicias). El único límite a la soberanía de aquellas repúblicas federales era el reconocimiento de la autoridad del rey. Ya en el siglo

XIV se advierte la decadencia de los municipios, siendo la constitución de 1812 el punto de partida del moderno Municipio español.⁵⁰

Así el Municipio como una forma político-jurídica ha evolucionado a través del tiempo; el hombre a buscado la naturaleza intrínseca de esta institución, y de ello varios pensamientos se han erigido con sus teorías intentando explicarla, dando origen a dos corrientes principales, la Sociológica y la Jurídica.

La primera de ellas la sociológica se subdivide a su vez en diversas escuelas, tan diversas como el pensamiento de los que han intentado explicarla, por lo que solo me referiré a las que más se han dado a conocer:

Escuela jusnaturalista que sostiene que el Estado solo reconoce la existencia de la comunidad. Postula que el Municipio se crea por el principio natural que tiene el ser humano de unirse con otros de su misma especie a efecto de poder sobrevivir ante los fenómenos de su entorno ecológico. Que da por resultado que los hombres en forma primitiva empiecen a formarse en primer aspecto en familias, mismas que tienen su origen en matrimonios por grupos, tal como lo refiere Frederic Engels al momento de hacer la crítica a la obra de Bachofen, "sabemos hoy que las huellas descubiertas por él no conducen a ningún estado social de promiscuidad de los sexos, sino a una forma muy posterior: al matrimonio por grupos."⁵¹ Originado esto por el principio

⁵⁰ Diccionario ESPASA Jurídico Ob. Cit. Pp. 661 y 662.

⁵¹ Tomado de Engels, Frederic. El Origen de la Familia y la Propiedad Privada y el Estado. Editorial: Quinto sol S. A de C. V. México 1990 Pág 27

de la socialización innata del hombre; por lo que posteriormente a ello los grupos primitivos al ver el fenómeno de su crecimiento, se ven en la necesidad de crear sistemas de agrupación los cuales aun no están ni regulados ni contemplados por un sistema jurídico. Siendo así que esta escuela postula que el instinto natural crea a los grupos de los hombres que posteriormente las necesidades de estos grupos crean un sistema ordenatorio que en principio es primitivo pero que esta en constante evolución hasta los sistemas jurídicos que en la actualidad estamos inmersos, y que en el camino de su evolución ha surgido la necesidad de clasificar y reconocer a esa formación grupal, que en primer aspecto se crea a si misma, para posteriormente crear un ordenamiento que los regule en su interior, siendo así que el derecho no crea al grupo, sino que el grupo crea al derecho y este solo reconoce y conceptúa lo que ya ha sido creado. Ejemplo de esto, es el discurso de Carmona Romay que a la letra dice: ".Entonces se impone, le nace, la imprescindible necesidad de una organización político - jurídica y administrativa y es en tal oportunidad cuando, reconocida esa necesidad orgánica por el Estado y no creada por éste, se produce el fenómeno socio - político que es el Municipio. Las consecuencias fundamentales que de esa premisa se derivan son: 1) Que es el Municipio, en vez de ser una creación imaginaria del Estado, es un organismo natural, una entidad histórica y socialmente viva: 2) Que, consiguientemente, esa sociedad o comunidad local tiene ciertas facultades que le son propias e inherentes, y 3) Que la vida del Municipio y en especial sus transformaciones y disoluciones dependen de fenómenos naturales y entre ellos de la voluntad de sus integrantes antes que la decisión legislativa".⁵²

⁵²Quintana Roldan, Carlos F. Ob Cit. Pág. 8.

La Escuela Social Católica que postula que el Municipio surge como una natural necesidad del hombre en formar una comunidad, misma que parece surgir de las manos de "Dios". Siendo así que esta corriente se basa principalmente en el pensamiento de Tomas de Aquino y en las cinco pruebas de la existencia de Dios; y para que no quede solo en la mención de este filósofo, citare solamente las cinco pruebas Tomistas de la existencia de Dios; siendo que de aquí deriva todo el postulado de esta escuela. –El motor móvil, –La causa incausada, –El ser necesario por sí mismo, –La perfección suma y –la inteligencia ordenadora. Así leemos que para esta escuela el origen de la agrupación de los hombres es producto de la inspiración divina, en virtud que el hombre como ser creado por esa divinidad le ha ordenado crear en primer término una comuna y de ahí evolucionar y lo que el hombre solo ha hecho es seguir los designios de ese ente divino.

La Escuela Economista explica que tiene como surgimiento primario, el de asegurar las nuevas riquezas y su acumulación, sino que también el de que la clase poseedora conserve su derecho de explotación. Siendo así que para esta escuela el Municipio es una institución económica, determinada por las fuentes y modos de producción, teniendo como únicos fines a satisfacer las necesidades de producción, asegurar las nuevas riquezas y dar un reconocimiento al derecho de la propiedad, surgiendo así que para ellos no se da una autonomía municipal sino que una autotarquia municipal.

Por lo que hace a la corriente jurídica, de igual forma se subdivide también en diversas escuelas:

La Escuela Administrativa sostiene que el Municipio es parte de un todo, y que debe de someterse a las leyes generales, con el riesgo de desaparecer. El tratadista Carlos F. Quintana Roldan, piensa que "los representantes de esta escuela consideran al Municipio como un apéndice de la organización estatal; esto es, como mera descentralización administrativa del propio Estado. En otras palabras, un mero instrumento de dicha descentralización para llevar a cabo los servicios, así como los objetivos de carácter público que el mismo Estado le encargue."⁵³

Por lo que hace a la Escuela Positivista, su máximo exponente Hans Kelsen manifiesta que el Municipio es una creación estatal y que solo en el Estado puede hablarse de una comunidad municipal. Ya de todos es conocida la teoría del celebre jurista nacido en Viena, mismo que manifestaba que todo Estado es un ordenamiento jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, mientras tanto que este orden jurídico no cuente con las instituciones u organismos correspondientes para la aplicación este orden jurídico, por lo que toda comunidad que tenga un orden jurídico no vigente y ni aplicable, es solamente una congregación asentada en un territorio determinado. Desprendiéndose así que el Municipio es posterior al Estado, ya que este lo crea y le da forma, así como los atributos que le dan competencia, territorio y sus demás características. Pasando así que el Municipio es un mero instrumento del Estado y del orden jurídico, en virtud que estos lo crean, siendo así que la naturaleza del Municipio es solamente un problema de centralización o descentralización. O como lo manifiesta autora Teresita Rendón Huerta. "Bajo tales directrices, los formalistas concluyen que el ente municipal, surge como expresión de la necesidad que el Estado moderno tiene, de llevar a cabo la descentralización. No admiten el origen sociológico de la comuna, pues

⁵³ Ibidem. Pág. 14

consideran que nace, gracias al orden normativo que es el que le da legitimidad y por tanto, existencia jurídica."⁵⁴

De lo anteriormente referido, apreciamos que en la formación jurídica del Municipio, están vinculadas algunas de las teorías antes referidas; en virtud que en nuestra nación mexicana el Municipio de acuerdo a Alfonso Nava Negrete "es la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación."⁵⁵

En virtud que del artículo 115 Constitucional se lee: "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: ..." ⁵⁶ así se aprecia la concordancia de la definición antes transcrita, con la corriente de la Escuela Jurídica y en este caso en particular con la administrativa, en razón que en los primeros renglones del citado artículo manifiesta que el gobierno, deberá de ser republicano, esto es representativo y con base en la elección que los ciudadanos deberán de hacer de sus gobernantes a través del sufragio, tal como líneas arriba ha quedado marcado al momento de explicar el concepto de república; por cuanto hace al termino "popular" y antes de explicarlo es menester resaltar que esta palabra deriva de la palabra castellana pueblo que a su vez tiene su origen en la voz latina siguiendo a los autores

⁵⁴ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal.. Editorial Porrúa. S A México 1985 Pág.22

⁵⁵ Instituciones de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit.. Pág.: 2166 y 2167

⁵⁶ Delgado Moya, Rubén. Ob. Cit. Pp. 245 y 246.

Hector Fix Fierro y Sergio López Ayllón "pópulos"⁵⁷ adquiriendo el sentido que todo gobierno público de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá como fin, representar al pueblo mexicano y por consiguiente servir a este. Lo que parece contraponerse con lo que se lee líneas mas adelante en virtud que se le da al Municipio una naturaleza meramente administrativa, de la cual no estoy de acuerdo, ya que está contradicción en función con el sentido popular y libre que tiene el Municipio, ya que esto presupone que el Municipio deberá de subordinarse a la política que el gobierno federal le dicte, dejando en segundo plano las necesidades primarias de los pobladores de su territorio, En lo concerniente a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, manifiesta en su artículo número 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."⁵⁸ Por lo que con la misma tesis anterior; líneas adelante se aprecia que el artículo en comento manifiesta que la organización política y administrativa de los Estados miembros de la federación, tendrán como base de su división política al Municipio libre, dando por consiguiente que tanto los gobiernos federales, estatales y municipales deberán de ser republicanos, representativos y populares; concretándose así nuestra postura que el Municipio mexicano deberá de fungir como un ente público el cual a través del Ayuntamiento funja como un órgano de representación popular, teniendo como fin inmediato respetar la voluntad de su pueblo y servir a este. Cumpliendo con esto al mandato que se le ha encargado. Y no como un ente administrativo, tal como lo plasma de nueva cuenta la constitución estatal, en virtud que con esta

⁵⁷ Del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. Pág. 2640.

⁵⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Editorial Anaya editores S.A México 1998 Pág. 33.

naturaleza administrativa que se le esta dando, el derecho al sufragio que los ciudadanos están haciendo valer, se deja supeditado a políticas ajenas a la población de cada Municipio, en razón que la naturaleza del sufragio no es escoger a un administrador sino a un Ayuntamiento popular, mismo que deberá de representar y respetar la voluntad del pueblo que lo eligió y no la voluntad de un gobierno federal, el cual desconoce las tradiciones y necesidades primarias de cada región de nuestro país.

Afortunadamente, se aprecia en las reformas hechas al artículo 115 de la Constitución Federal, la intención de darle al Municipio, la relevancia primordial que merece, en virtud que la fracción primera del citado artículo, manifiesta: "I Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa..."⁵⁹ Situación contraria a lo que anteriormente estaba impreso, ejemplo de ello es el texto que citare de antes de las reformas realizadas el día 22 de Diciembre de 1999, que fueron publicadas en fecha 23 de Diciembre del mismo año y que entraron en vigencia 90 días después de su publicación. " ...I Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento..."⁶⁰ Así se aprecia que al Municipio se le intenta quitar esa función totalmente burocratizada y centralizada que tiene con la Federación, que traen como consecuencia como ya se dijo en líneas anteriores en la obligación de seguir en la mayoría de las veces las directrices políticas que le impone el gobierno estatal y federal de ese momento, que distan de la realidad social y económica que enfrenta un Municipio en particular. Por lo que con estas reformas, se deslumbra en forma velada la intención del legislador de empezar a darle al Municipio un aspecto de libertad de gobernarse por sí mismo, a través del Ayuntamiento.

⁵⁹ Delgado Moya, Rubén, Ob. Cit. Pág. 246

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Quinta edición, Editorial Mc- Graw Hill, S.A. México 1997. Pág. 123.

-CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO.

Del tema anterior se desprende el concepto de Ayuntamiento, que no se puede omitir en la presente tesis, en virtud que al hablar de Presidente municipal y de los demás miembros que conforman al gobierno del Municipio, se hace necesario hablar de él, es por eso que daré en forma breve y sintetizada algunos antecedentes y algunas definiciones de lo que se entiende por Ayuntamiento.

La tratadista Olga Hernández Espíndola manifiesta que la palabra Ayuntamiento proviene de la voz latina "...adiunctum, supino de adiungere, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo."⁶¹

De lo arriba referido, cabe hacer una distinción entre Municipio y Ayuntamiento, a efecto de no caer en errores, ya que en mas de una ocasión ambas palabras se han dado a confusiones, proveniente de una percepción sectorial; y afecto de determinar esta diferenciación citare lo siguiente: "Hoy se puede considerar superada la confusión conceptual entre Municipio y Ayuntamiento, pues aquel es la institución y éste un órgano que la gobierna y administra."⁶²

No se puede hablar de Ayuntamiento, sin dar una somera reseña histórica del mismo, para así entrar al tema del Presidente municipal por lo dice

⁶¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit Pág 304.

⁶² Diccionario ESPASA Jurídico. Ob. Cit Pág. 107.

que el autor Guillermo Cabanellas: "la creación de los Ayuntamientos se sitúa en España entre los siglos XI y XII, a consecuencia de la vitalidad política de los pueblos y ciudades, centros de libertad frente a los señoríos territoriales de los caballeros feudales y la nobleza. A esa época corresponde la atribución a los concejos de los pueblos de la jurisdicción civil y criminal (con la característica confusión de poderes de los tiempos aquellos, de otros muy posteriores), además del gobierno económico o administración, como los actuales; con reserva de apelaciones y ciertos casos a la Corona o a sus delegados, cual garantía contra abusos locales. Por entonces, las padres de familia se reunían y designaban el alcalde que debía regirlos durante el año y otros cargos municipales; además de nombrar al jefe de milicia del lugar y discutir; como asamblea, los asuntos de interés común, La Corona, luego de haberse apoyado en los Ayuntamientos para debilitar a los noble, afianzadas las posiciones del monarca, ya en el siglo XIV, ya recortando la autonomía municipal; con la reducción de personas que podían intervenir en el gobierno local; y que eran nombradas de las maneras más diversas; desde la directa designación regia, pasando por la elección vecinal; hasta el ciego sistema de la insaculación..."⁶³ Por cuanto hace al entorno de la historia del Municipio en México, La tratadista Olga Hernández Espíndola "... los Ayuntamientos datan de la dominación española, eran también llamados cabildos y fungían como un elemental y singular gobierno de los pueblos. En esa época y no obstante que la investidura de alcalde se asumía en razón de la manifestación del voto popular, los cargos de Regidor no se obtenían únicamente a través de un proceso electoral, sino que normalmente dichos oficios eran objeto de venta y además podían ser renunciables, generalmente recaían sobre los españoles que dominaban las provincias de la Nueva España."⁶⁴

⁶³ Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Vigésimo primera edición, Tomo I. Editorial Heliasta S R. L. Buenos Aires Argentina. 1989 Pág 437 y 438

⁶⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit . Pág. 304

Pero ¿cómo se define al Ayuntamiento? Así vemos que los especialistas en la materia lo entienden como:

Olga Hernández Espíndola: "Corporación pública que se integra por un Alcalde o Presidente Municipal y varios Concejiles, con el objeto de que administren los intereses del Municipio."⁶⁵

Julio Castela Rodríguez "...órgano al que le corresponde ordinariamente <<el gobierno y la administración municipal>>."⁶⁶

Cabanellas Guillermo "Corporación constituida por el alcalde y los concejales de un Municipio, para administrar y representar los intereses de éste."⁶⁷

Sánchez Solís Renan Ermilo "Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un Municipio."⁶⁸

Carlos F. Quintana Roldan "El órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del

⁶⁵ Ibidem

⁶⁶ Diccionario ESPASA Jurídico Ob. Cit Pág.107.

⁶⁷ Cabanellas Guillermo, Ob. Cit.. Pág. 437. .

⁶⁸ Solís Sánchez Renan Ermilo Selección de Términos Jurídicos Municipales. Editorial. Maldonado. S.A. México, Yucatán.. Pág : A31.

Municipio, integrado por un Presidente, uno a más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.⁶⁹

De las anteriores definiciones mencionadas nos adherimos a la del maestro Quintana Roldán, en virtud que considero que es la que más se apega a la realidad de nuestro país.

Por cuanto hace a la figura del Ayuntamiento, en la legislación estatal, este se encuentre reglamentado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en sus artículos 13, 14, 15 y 18, que refieren, tanto a la función primaria que tendrá el Ayuntamiento así como será integrado, mientras que el artículo 40 en sus treinta y ocho fracciones refiere a las atribuciones que tiene el mismo.

Por cuanto hace al H. Ayuntamiento de Zacapoaxtla, Puebla, con base a este ordenamiento citado, apreciamos que el Municipio en estudio, su Ayuntamiento esta compuesto por un Presidente Municipal y dos regidores, en razón que la población del Municipio de Zacapoaxtla, Puebla; solo cuenta con un máximo de 55, 000 habitantes. Siendo indeterminado el número de síndicos, ya que tanto la Ley Orgánica Municipal competente, ni los reglamentos internos del Municipio, no los mencionan en cuanto a su número, haciendo la aclaración, que este Municipio, no cuenta con reglamento interno tanto del Ayuntamiento ni de funciones administrativas, siendo el único ordenamiento jurídico existente el bando de policía y gobierno, el cual no hace referencia al número de síndicos que compondrán al Ayuntamiento.

⁶⁹Quintana Roldan. Carlos F. Ob. Cit. Pág 205

Una vez determinado el vocablo de Ayuntamiento, haber tocado en forma somera la historia del mismo y transcribir algunas definiciones de la palabra Ayuntamiento procederé a tratar el tema del Presidente Municipal.

-DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

Los tratadistas Germán Rocha Rodríguez y Jorge Madrazo consideran que "El antecedente más directo de la figura del Presidente municipal lo encontramos en el Municipio español, con los llamados caides o alcaldes, agentes o enviados de los califas que gobernaron las ciudades y pueblos, y que fueron introducidos durante la denominación árabe. En el siglo XIV, los alcaldes fueron sustituidos en las ciudades importantes por corregidores, de nombramiento real que presidían los cabildos y representaban la autoridad del rey en el ámbito de su corregimiento. En otras provincias, como en la de Aragón, surgió el justicia mayor, encargado de la administración judicial y amparador de derechos ciudadanos, él cual desapareció en los decretos de Nueva Planta, expedidos entre 1707 y 1711.

En el Valle de Anahuac un funcionario del calpulli, el calpullec o teachcauh, que quiere decir pariente mayor, designado por un consejo, realizaba las funciones propias de un procurador o alcalde. El gobierno consejo designaba además a otros funcionarios que tenían facultades de carácter administrativo.

El 22 de abril de 1519, con motivo de la fundación del Municipio de la Villa Rica de la Veracruz, primer Municipio español en la Nueva España, fueron designados como primeros alcaldes, Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo. Conviene tener presente que el Municipio español. Se integraba con diversos funcionarios, entre ellos el corregidor o alcalde mayor, que presidía el Ayuntamiento, los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general, el alguacil mayor y el Síndico. Los corregidores gobernaban las poblaciones de españoles y criollos; los alcaldes mayores, las de indígenas y mestizos. Por real cédula de 15121. Expedida por Felipe II, se pusieron en subasta los oficios municipales; solo eran elegibles los alcaldes ordinarios, encargados de asuntos judiciales...⁷⁰

Para el año de 1812, la Constitución de Cádiz, se refirió a la figura del Ayuntamiento, los que deberían de estar presididos por un alcalde, mismo que estaría en el cargo durante un año y sería electo por el pueblo, con la característica que los miembros de Ayuntamiento, al igual que el alcalde no podrían ser reelectos para el cargo desempeñado.

En la época de México independiente, lo concerniente al Municipio y al Ayuntamiento, se tocó muy poco, dejando el tema a los Estados para que tomaran las medidas pertinentes a través de sus leyes locales, para la organización de los Ayuntamientos

⁷⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob Cit. Pág. 2509 y 2510.

En la época del imperio de Maximiliano, los alcaldes serían designados por el gobierno, dejando atrás la elección popular de los cargos del Ayuntamiento.

Una vez terminada la revolución armada mexicana, el 12 de diciembre de 1914, el general Venustiano Carranza, publica el decreto número 8, en donde emite las adiciones al Plan de Guadalupe, que son el antecedente directo, del hoy vigente artículo 115 de nuestra carta magna, estas consagraban que el Ayuntamiento sería el encargado de la administración del Municipio, así como los integrantes del mismo serían electos por elección popular.

De lo anteriormente expuesto se aprecia que la figura del Presidente municipal, ha sufrido una serie de denominaciones, basadas por el sistema del gobierno prevaleciente.

Pero en sí; ¿qué se entiende por Presidente municipal? Dar una definición en lo concerniente a esta figura política, parece ser un poco difícil, y es por ello que algunos tratadistas de la materia municipal, prefieren en cambio describir las funciones y facultades del mismo, y no dar una definición propiamente dicha, sin embargo, en un proceso de investigación estas son algunas de las definiciones que se encontraron:

Los Municipalistas Laura Trigueros Gaismas y Elisur Arteaga Nava lo definen como "...persona encargada de la función ejecutiva dentro de un Ayuntamiento. "71

Mientras que German Rocha Rodríguez y Jorge Madrazo postulan que "Es la persona electa popularmente, que forma parte integrante de un Ayuntamiento presidiéndolo y representándolo en los aspectos político y administrativo. Constituye además, el órgano ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento."72

Una vez determinado el origen, así como haber citado algunas definiciones de lo que se entiende por Presidente Municipal, se hace necesario hablar ahora de las facultades con las que cuenta esta autoridad del Ayuntamiento.

Las obligaciones y/o facultades del Presidente Municipal son de la índole mas variada, como se puede observar en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, mismas que más adelante procederé a transcribir a efecto de poder identificarlas con mayor claridad.

El capítulo V; de las Facultades y Obligaciones de los Presidentes Municipales y de los Regidores, en su artículo 41, y sus respectivas fracciones las menciona. Por lo que clasificando los numerales de dicho ordenamiento en conjunto con las facultades; y siguiendo la teoría matemática de diagramas de

⁷¹ Trigueros Gaismas, Laura y Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit. Pág. 73.

⁷² Instituto de Investigaciones Jurídicas Ob. Cit. Pág. 2509

Been, las iré identificando con su respectivo ordenamiento jurídico, esto con el objetivo de no confundirnos.

El tratadista Robles Martínez Reynaldo, propone una clasificación por demás interesante, misma que para fines temáticos la seguiré, esta clasificación, esta basada en la naturaleza de las funciones que realiza el Presidente Municipal, y que iré según a mi criterio señalando cuales se encuadran al caso concreto que es el Presidente Municipal de Zacapoaxtla Puebla.

Es por ello que empezare diciendo que esta clasificación se divide en tres, que son a saber:

- Como representante Político del Municipio,
- Como Presidente o Líder del Cabildo, y
- Como Jefe o Titular de la Administración Pública del Municipio.

Como representante Político del Municipio, el Presidente Municipal tiene las siguientes obligaciones y/o facultades:

"I. Representar al Ayuntamiento ante las diferentes instancias políticas y sociales.⁷³

⁷³ Robles Martínez, Reynaldo El Municipio Editorial Porrúa S.A. México 1998 Pág. 236 y 235

A efecto de entender el porque es el representante político del Municipio, y porque no puede ser un Regidor, se hace necesario recurrir a la doctrina para explicar este fenómeno por lo que citare al tratadista Carlos F. Quintana Roldan, quien manifiesta: " el sistema de gobierno del Municipio mexicano por vía de un Ayuntamiento, se encuadra doctrinariamente en el modelo de Comisión, sí bien de carácter impropia.

Es sistema de Comisión porque el mandato Constitucional atribuye facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado Ayuntamiento. (Artículo 115 fracción I).

Sin embargo calificamos nuestro sistema de Comisión, como impropia o indirecta, porque, por lo contrario de la Comisión Pura, los comisionados o miembros del Ayuntamiento tienen un status diferenciados y jerarquizados y de ninguna manera igualitarios. Existe un Presidente, regidores y síndicos con funciones específicas y distintas que cumplir, por ende no se trata de una Comisión Clásica."⁷⁴

Lo anterior, lo fortalecemos con lo que se aprecia en el artículo 105 fracción XI; de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, que a la letra dice: " 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;"⁷⁵

⁷⁴ Quintana Roldan, Carlos F.. Ob. Cit. Pág 205

⁷⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Ob Cit. Pág. 37.

Mientras que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, en el numeral antes descrito en su fracción III, manifiesta lo siguiente: " Representar al Ayuntamiento y ejecutar sus resoluciones, salvo que se designe una comisión especial, o se trate de procedimientos judiciales, en los que la representación corresponda al Síndico;"⁷⁶

De lo anteriormente señalado se aprecia que el Presidente Municipal se encargara de la representación del Ayuntamiento y por consiguiente del Municipio ante el Gobierno federal y estatal, en sus diferentes esferas de competencia.

La segunda facultad que manifiesta el doctrinario Robles Martínez Reynaldo es la de:

"II. Informar al Ayuntamiento..."⁷⁷

Esta facultad se encuentra regulada en las fracciones XIV, XV, XXXVII, y L; del numeral de la ley en estudio; que a la letra dicen:

"XIV. Formar una noticia de las personas que en la Municipalidad ejerzan profesiones que requieran título y tomar nota de éstos...

XV. Reunir oportunamente los datos estadísticos de la Municipalidad...

⁷⁶ Legislación Pública Estatal del Estado de Puebla. Elisur. Editorial Escuela Libre de Derecho CONACYT, México 1984. Pág. 305.

⁷⁷ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit. Pág. 236 y 235

XXXVII. Formar mensualmente una noticia administrativa y estadística con la que dará cuenta al Ayuntamiento...

L. Dar lectura, en sesión pública y solemne el día catorce de febrero de cada año, al informe por escrito que rinda el Ayuntamiento que presiden, sobre las obras realizadas en el año próximo anterior. De dicho informe se enviará copia al Congreso y al Gobernador...⁷⁸

Esto es que el Presidente Municipal en usos de sus atribuciones informara al cuerpo colegiado de gobierno. De las actividades realizadas tanto en el ámbito de la administración del Ayuntamiento, así como en lo referente a la hacienda, como de los programas establecidos para la prestación de los servicios que tiene a su cargo el Municipio.

La tercera facultad que refiere el doctrinario Robles Martínez Reynaldo. Es la siguiente:

III. Pasar revista al cuerpo de seguridad pública y tránsito municipal por lo menos una vez al mes.

La facultad a la que hacemos locución, no se hace referencia en el presente ordenamiento, siendo que solamente se menciona como atribución del Presidente municipal, lo concerniente a la de disponer de la fuerza pública y comisionar a personas de solvencia económica como agentes de seguridad

⁷⁸ Arenal Fenochio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur Ob. Cit. Pág 305.

pública. En las fracciones V y VII, del artículo 41 del ordenamiento en estudio. Mientras que lo referente al tema de la seguridad pública, estas son marcadas como atribuciones del Ayuntamiento, las que se encuentran en el artículo 115 fracciones III inciso h), con relación al artículo 21 párrafo quinto; y fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que en la Constitución Estatal se encuentra referido el tema de la seguridad pública para el Ayuntamiento en general en los artículos: 104 inciso h) y 105 fracciones III y VII. Haciendo la aclaración que esta atribución a criterio del autor Reynaldo Robles Martínez, que seguimos para fines didácticos esta contemplada al Presidente en la faceta cuando es líder o Presidente del Cabildo, que líneas mas adelante comentaremos.

La siguiente facultad del Presidente Municipal en esta faceta es la de:

IV. Ejercer las funciones de Presidente de la junta Municipal de reclutamiento, procediendo a las inscripciones de los jóvenes en edad militar, organizar el sorteo correspondiente y entregar al personal a las autoridades militares el primer Domingo de Enero, de acuerdo a la Ley del Servicio Militar Nacional.

La presente facultad no se encuentra tácitamente regulada en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, a la cual las autoridades del Municipio de Zacapoaxtla Puebla, deben de basarse para sus funciones y por lo que respecta al ordenamiento Constitucional federal y local tampoco hacen referencia a esta facultad; pero que sí encontramos datos en la Ley del Servicio Militar de 1940, expedida por el que en ese momento era Presidente el General Lázaro Cárdenas; Ley que en su artículo 38 hace referencia a la

facultad del Presidente Municipal, y que hacemos mencionaremos afecto de facilitar la consulta de este ordenamiento, procederé a transcribirlo:

"Artículo 38 Las Juntas Municipales de Reclutamiento, quedarán constituidas por el Presidente Municipal, un Regidor y tres vecinos caracterizados nombrados por el Jefe del Sector."⁷⁹

De lo anterior se puede leer que el Presidente municipal tendrá a cargo la junta de reclutamiento, no obstante que no indica en ningún momento que él no preside la junta de reclutamiento, es atribución que no le esta vedada, y como autoridad superior en el Ayuntamiento, se interpreta que él presidirá esta junta de reclutamiento.

La Quinta facultad que hace referencia el autor Reynaldo Robles Martínez, es la de:

V. Someter al Ejecutivo Estatal a nombre del Ayuntamiento, la aprobación del plan municipal de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Esta atribución se encuentra consagrada en cuanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción V incisos a) b) c) d) e) g) h), mientras que en la Constitución Política del Estado Libre y

⁷⁹ Ley del Servicio Militar. 1940. Visión Jurídica Editorial Casa Zepol. S.A México 1998

Soberano de Puebla en su artículo 105 fracción IV inciso a), b) numerales 1, 2; inciso c), d), e) y f); por cuanto hace a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla las encontramos en el artículo 41 fracciones LI y LII. Mismas que precederé a transcribir para su lectura:

LI. Dar lectura, en sesión pública y solemne el día catorce de febrero de cada año, al informe por escrito que rinda el Ayuntamiento que presiden, sobre las obras realizadas en el año próximo anterior. De dicho informe se enviará copia al Congreso y al Gobernador;

LII. Promover y vigilar la formulación del Proyecto de Presupuesto de Ingresos del Municipio para el Ejercicio inmediato, su estudio por el Ayuntamiento, y su envío oportuno al Congreso del Estado para su aprobación; y

LIII. Remitir oportunamente al Congreso del Estado la Cuenta de Administración para su glosa.

La sexta facultad que hace referencia el autor antes multicitado, indica que el Presidente Municipal, asumirá el mando de las fuerzas públicas municipales, facultad que en el caso del Presidente Municipal de Zacapoaxtla Puebla se aprecia, que tiene su fundamento legal en los siguientes ordenamientos y numerales jurídicos; 21, 115 fracción III inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 105 fracción VII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, artículos que hacen referencia a la seguridad pública en el ámbito federal, estatal y local, los cuales se organizaran para un mejor desempeño, pero no obstante, a ello no se menciona nada sobre que el Presidente municipal tendrá el mando de la seguridad pública, dentro de su jurisdicción no obstante, a ello la Ley de

Seguridad Pública para el Estado Libre y Soberano de Puebla en sus artículos 8, 13 y 16 indican las siguientes atribuciones del Presidente Municipal:

"Artículo 8. Son Autoridades Municipales en Materia de Seguridad Pública: I.- Los Ayuntamientos; II.- Los Presidentes Municipales; III.- Los Comandantes Municipales

Este artículo se aprecia claramente, el carácter que tiene el Presidente Municipal como autoridad de Seguridad Pública municipal, siendo esto reforzado por la Ley Orgánica Municipal en su artículo 41 fracciones V y VI, fracciones que más adelante transcribiré, para una clara exposición del presente tema.

Artículo 13. Son atribuciones de los Presidentes Municipales: I.- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento relacionados con la seguridad pública; II.- Dictar las medidas necesarias para la observancia y cumplimiento de las disposiciones legales sobre seguridad pública; III.- Ejecutar las directrices rectoras marcadas por las Autoridades Estatales en materia de seguridad pública; IV.- Nombrar a los Comandantes de bomberos; V.- Participar en las comisiones de seguridad pública; VI.- Asumir la coordinación del mando del Cuerpo de Seguridad Pública Municipal, conforme lo establece la presente Ley; VII.- Las demás que le confieran los Ordenamientos legales y el Ayuntamiento respectivo.

De nueva cuenta se aprecia en el presente numeral las atribuciones que tiene el Presidente Municipal, no obstante, a ello las fracciones I, II, III, V

refieren a las facultades de Presidente Municipal, pero en su función de Jefe o titular de la administración Pública. Mientras que la fracción VI de la Ley en estudio se encuadra en la función de Representante Político del Municipio.

Artículo 16. El mando inmediato de los Cuerpos de Seguridad Pública Municipales, se ejercerá por los Presidentes Municipales a través de los Comandantes, los que se coordinarán en lo relacionado con su organización, función, normatividad técnica y disciplinaria con la Dirección de Seguridad Pública, cuando se hayan celebrado los Convenios previstos en los Artículos 9o y 12 de esta Ley.⁸⁰

El presente artículo nos deja en forma clara que el Presidente Municipal, tendrá el mando inmediato de los cuerpos de seguridad pública, configurándose así la facultad de Representante Político del Municipio.

Ahora bien la otra faceta de las facultades del Presidente Municipal es como Presidente o Líder del Cabildo. Por lo que siguiendo al doctrinario Reynaldo Robles Martínez, las explicaremos.

I. "Convocar al Ayuntamiento a sesiones teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad, solamente en caso de empate..."⁸¹

⁸⁰ Ley de Seguridad Pública Visión Jurídica Profesional Copyright 1998 Casa Zepol. S. A.

⁸¹ Robles Martínez Reynaldo El Municipio Editorial Porrúa. S. A.. México 1998 Pp. 236 y 235.

En lo concerniente a esta facultad la encontramos reglamentada en los artículos 34, 37 párrafo segundo y 38 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, siendo que esta facultad que se lee en líneas arriba en sí, son dos, la primera de ellas es la de convocar a las sesiones de Cabildo al Ayuntamiento, la segunda contar con voz y voto en las sesiones, con la característica especial que tendrá el voto de calidad en caso de empate.

Por lo que siguiendo en este tenor, apreciamos que la facultad del Presidente Municipal de convocar a la sesión de Cabildo, esta regulada en el artículo 34 del presente ordenamiento en comentario, pero resaltando la característica que solo lo hará en sesiones extraordinarias, pero en caso de que no lo hiciere, lo hará la mayoría de los regidores. Así vemos que el presente ordenamiento no le confiere en exclusividad esta facultad al Presidente Municipal, así como la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, no hace referencia a la convocatoria a las sesiones ordinarias. Y a efecto de la mejor exposición del tema, procederé a transcribir el numeral en referencia.

Artículo 34. Los Ayuntamientos podrán celebrar sesiones extraordinarias mediante convocatoria que para el efecto haga el Presidente Municipal o la mayoría de los regidores, en la que se expresarán los asuntos que las motiven y serán los únicos que deberán tratarse las mismas.

Por cuanto hace a la segunda facultad que se deriva de la premisa, es aquella que hace referencia a que el Presidente Municipal tiene voz y voto, en las sesiones del Cabildo, apreciándose esta, en el ordenamiento en comentario en el artículo 38, mismo que se procederá a transcribir.

Artículo 38. Los Acuerdos del Ayuntamiento se tomarán por mayoría de votos y en caso de empate, el Presidente Municipal tendrá voto de calidad.

El artículo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, que le da la calidad de Presidente del Cabildo esta impreso en el artículo 37 párrafo segundo, dejando así en forma clara y sin dudas que el Presidente Municipal, será el que presida las juntas del Cabildo, y que procederé a transcribir.

Artículo 37. "...Las sesiones serán presididas por el Presidente Municipal o por quien legalmente lo sustituya."

Así se cumple, dentro de esta facultad la de dirigir las sesiones de Cabildo, de igual manera considera el tratadista Reynaldo Robles Martínez, que el Presidente Municipal tiene otra tercera facultad, dentro de la función de Presidente o Líder del Cabildo, que es aquella de Publicar o Divulgar los bandos y reglamentos municipales. Facultad que se encuentra prevista en el artículo 41 fracción I que enseguida transcribo.

I Publicar en sus respectivos Municipios las leyes, reglamentos y cualquier otra disposición de observancia general o puramente local que con tal objeto les remita el Gobierno del Estado o acuerde el Ayuntamiento, y hacerlas públicas cuando así proceda, por medio de los Presidentes Auxiliares, en los demás pueblos de la Municipalidad;

Por cuanto hace a la tercera facultad que el Presidente Municipal funge Como jefe o Titular de la Administración Pública, menciona el tratadista

Reynaldo Robles Martínez, que entre las modalidades de esta son las siguientes:

I. "Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos y resoluciones del Ayuntamiento..."⁸²

La presente facultad se encuentra consagrada en las fracción II, X y XI del artículo 41, del ordenamiento en comento, fracciones que procedo a transcribir.

II. Publicar en sus respectivos Municipios las leyes, reglamentos y cualquier otra disposición de observancia general o puramente local que con tal objeto les remita el Gobierno del Estado o acuerde el Ayuntamiento, y hacerlas públicas cuando así proceda, por medio de los Presidentes Auxiliares, en los demás pueblos de la Municipalidad;

X. Publicar en sus respectivos Municipios las leyes, reglamentos y cualquier otra disposición de observancia general o puramente local que con tal objeto les remita el Gobierno del Estado o acuerde el Ayuntamiento, y hacerlas públicas cuando así proceda, por medio de los Presidentes Auxiliares, en los demás pueblos de la Municipalidad;

⁸² Robles Martínez Reynaldo Ob. Cit. Pp 236 y 235.

XI. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, imponiendo en su caso las sanciones que establezcan a menos que corresponda esa facultad a distinto funcionario en términos de las mismas;

De las anteriores fracciones, se aprecia que el Presidente Municipal, tiene la facultad y al mismo tiempo la obligación de hacer del conocimiento a la población del Municipio, de todas aquellas disposiciones legales que normen la conducta de los habitantes, no importando, si las normas legales hayan sido creadas por el Ayuntamiento o el gobierno municipal; hay que aclarar que no esta precisamente apuntado, que si las normas que sean emitidas por el orden federal,

Serán conducidas por medio del gobierno estatal. No obstante ello, como esta facultad es numerativa y no exhaustiva, se da por entendido, que también las del orden federal, deberán de ser publicadas por el Presidente Municipal y las autoridades auxiliares de los municipios.

La fracción X, contiene el mismo espíritu que la anterior, pero acotando aquí, que la facultad concierne a todas aquellas disposiciones de orden general, dejando así claro que no reviste alguna importancia si la disposición es federal, estatal o local, por cuanto a la fracción XI, aquí se aprecia que al Presidente Municipal se le da una facultad de órgano ejecutor, ya que puede imponer sanciones en ciertos casos, ya que tiene una restricción a la misma facultad, siendo que si existe un funcionario competente para imponer cierta sanción, el Presidente Municipal, deberá de abstenerse de imponerla.

La segunda facultad del Presidente Municipal, en su función como titular de la administración pública es la de:

II. Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.

Por cuanto hace esta facultad se encuentra regulada en el artículo 41 fracción III de la Ley Orgánica Municipal, fracción que procederé a transcribir.

III. Representar al Ayuntamiento y ejecutar sus resoluciones, salvo que se designe una comisión especial, o se trate de procedimientos judiciales, en los que la representación corresponda al Síndico;

De la anterior fracción se aprecia, que se encuentran dos facultades con las que cuenta el Presidente Municipal, la primera de ellas, que ya se ha comentado con anterioridad, en la fase de que el Presidente Municipal es representante político del Municipio, mientras que la segunda facultad que es la que nos atañe en este momento, es la que tiene el Presidente Municipal como Titular de la Administración Pública, en la cual tiene como facultad la de ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento, misma que ha identificado a la presente autoridad municipal, la de identificarla como el símil del ejecutivo estatal y federal, circunstancia que como ya se ha estado analizando, no es del todo correcta, en virtud que no solamente es esta la función del Presidente Municipal, sino que cuenta con una y más diversidades de facultades, tales como las que ya hemos señalado en este capítulo.

La tercera facultad que menciona el doctrinario Reynaldo Robles Martínez, e la siguiente:

III. Celebrar, a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

Facultad que se encuentra en el numeral 40, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en su fracción XIII; que a la letra dice:

XII. Establecer las bases sobre las cuales el Presidente Municipal pueda celebrar contratos, aprobarlos una vez celebrados y someterlos a la autorización del Ejecutivo y a la aprobación del Congreso cuando la duración de esos contratos excediere del período del Ayuntamiento;

De la fracción anteriormente anotada, se aprecia que esta facultad en el ordenamiento en estudio, no esta en el capítulo de facultades del Presidente Municipal, sino que en las del Ayuntamiento, clasificación que no compartimos, en virtud que en el mundo material, se puede prestar a confusiones, ya que si en el momento de la debida administración y gobierno del Municipio, el Presidente Municipal deberá de esperar que el órgano colegiado de gobierno, compuesto como ya lo dijimos por regidores y síndicos, ponga en estudio las necesidades primarias del Municipio, para considerar cuales son los satisfactores que requiere la población en su género, para que así posteriormente, llegar a un acuerdo, de que el Presidente Municipal, empiece a buscar cuales son aquellas personas morales o físicas capacitadas para suministrarlo, y posteriormente a esto, estudiar el proyecto del Presidente Municipal circunstancia que trae como consecuencia atraso en llevar dicho proyecto, cosa contraria que sería en caso que el Presidente Municipal, realice todos los estudios pertinentes para presentar el proyecto al Ayuntamiento, para que este entre a su estudio y lo pueda aprobar lo mas pronto posible. Siendo

tarea del Órgano Colegiado de Gobierno, velar que ese proyecto sea el más pertinente según el perfil de la realidad del Municipio.

IV. Proponer al Ayuntamiento la designación de los titulares de algunas dependencias municipales, o en su caso nombrarlos directamente...

La presente facultad en comento, se encuentra en el artículo 40 de la ley en comento, en sus fracciones LIV y LV, mismas que se transcriben a continuación.

LIV. Nombrar y remover libremente a los Directores,

LV. Jefes de Departamento y funcionarios municipales, que no tengan la calidad de empleados de base;

LVI. Designar o autorizar los movimientos de los empleados de base en las dependencias Municipales, de acuerdo a las necesidades que demande la administración.

Indiscutiblemente y esperando que compartan mi punto de vista, para que se realice una buena administración y sobre todo un buen gobierno, es necesario rodearse de gente capaz y con espíritu de servicio, los cuales deberán de hablar el mismo idioma, a efecto que al momento de estar en la administración de un gobierno, las practicas políticas y técnicas, estén encaminadas a un objetivo determinado y así poder optimar recursos, todo esto con una idea de logística, idea que desgraciadamente aún las autoridades

municipales de nuestra república no ponen en marcha, lo que se hace en forma emergente enseñarla y aplicarla a las autoridades municipales. Tarea que debiera de esforzarse el gobierno estatal y el municipal, y no estar mal gastando ese esfuerzo en querer frenar esa autonomía por la que esta luchando el gobierno municipal, no obstante, a ello el cambio poco a poco sé esta dando y al cual siguen cegados o mejor dicho están empeñados los del gobierno estatal y federal en no querer ver, y que por esa necesidad están heredando a los futuros Ayuntamientos, una serie de problemas tanto sociales como políticos. Es por ello y a manera de propuesta que las autoridades federales unan esfuerzos con las estatales para que se formen instituciones gubernamentales apolíticas, para que los recién electos miembros del Ayuntamiento, reciban capacitación técnica tanto en el entorno administrativo, social y jurídico para el buen desempeño de sus cargos y así poder lograr que ese cambio sea menos doloroso para nuestra República Mexicana.

El autor al que hacemos referencia da una quinta facultad, en la función que tiene el Presidente Municipal como Titular de la Administración, misma que es la siguiente:

V. Cuidar que los órganos administrativos se integren y funcionen de acuerdo a la legislación vigente.

Esta facultad no se encuentra tácitamente en el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Pero la última fracción del artículo antes señalado manifiesta:

LVII. Las demás que le confiera las leyes y reglamentos.

Así se aprecia que no obstante que esta fracción LVI, da poder amplio al Presidente Municipal, para ciertas funciones, es claro que hace falta una Ley Orgánica Municipal, clara y precisa que no deje dudas de las facultades que tienen las autoridades municipales, a efecto de no enredarse en discusiones inútiles.

La sexta facultad es la siguiente:

VI. Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo de lo necesario para mejorar sus tareas.

Esta facultad y/o atribución no podía faltar, ya que como titular de la administración pública el Presidente Municipal, tiene más que como señalo una facultad la obligación de que aquellas dependencias que brinden servicios públicos óptimos y de buena calidad, esto esta regulado en el artículo 41 fracción XXX de la ley en comento.

XXX. Visitar periódicamente los hospitales, casa de asistencia, escuelas y demás oficinas y establecimientos públicos, cuidando que los servicios que en ellos se presten sean satisfactorios;

De lo anteriormente transcrito, se aprecia en forma clara la calidad que tiene el Presidente como Titular de la administración pública, en virtud que como jefe de la misma, debe de velar que todas las oficinas públicas presten un

servicio óptimo al público. En virtud que en la pronta atención y respuesta que se tenga, se tendrá un parámetro del buen o mal gobierno que sé este realizando.

Por cuanto hace a las facultades VII y VIII que hace referencia el municipalista Reynaldo Robles Martínez, que son a saber:

VII. Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas.

VIII. Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.

Corren la misma suerte, que la facultad quinta que postula el doctrinario en comento, por lo que el comentario es el mismo.

Vemos así que la figura del Presidente Municipal, es el contacto directo entre el pueblo en su particularidad con los órganos del Estado, en los tres niveles de gobierno de nuestro país, que son:

–Municipal,

–Estatal

–Y Federal.

Es por ello, de la insistencia de darle la verdadera relevancia al Municipio en el marco tanto, político, jurídico y sobre todo hacendario; en virtud que de una economía sana, una libertad política y una certidumbre jurídica con relación a las facultades y obligaciones del Municipio y del Ayuntamiento con sus integrantes, redundara en un progreso en todas las esferas de la vida de esta República Mexicana.

Ya es tiempo, que los gobernantes dejen de lo federal a lo municipal, fórmula que lo único que ha dado como resultados, es una centralización de recursos, mismos que no llegan a las entidades mas alejadas de nuestro país, dando como consecuencia retraso, tanto en lo cultural, agrario y político. Se hace de manera urgente, cambiar los perfiles de la política nacional, dando mayor relevancia al Municipio centro de desarrollo.

-DE LOS REGIDORES.

El artículo 115 Constitucional fracción I refiere: "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine."⁸³

Hablar del tema de regidor es hablar de una figura meramente hispana, tal como lo señala el diccionario jurídico Harla que a la letra dice "La figura del

⁸³ Delgado Moya Rubén, Ob Cit. Pág. 246.

Regidor, con las características que aún en la actualidad lo distinguen, es de origen hispano."⁸⁴ Afirmación que resulta válida ya que lo señala Bernal Díaz del Castillo "Fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores..."⁸⁵ de la misma fuente bibliográfica se aprecia que en el año de 1522, el puesto de Regidor era vendible y que el titular en ese momento del cargo podía venderlo a otra persona, pero que en caso de que falleciera el titular, sin haberlo trasladado a otra persona; este se revertía hacia la corona, para que la misma la pusiera a la venta. Previo consentimiento del Cabildo, siendo que para el año de 1620 la plaza, sería subastada en pública almoneda, pasando así el cargo al mejor postor. En la constitución de Cádiz del año de 1812, se refiere al Regidor en varias ocasiones, siendo omitida la figura jurídica del Regidor en los posteriores intentos fallidos de Constituciones políticas de nuestra nación en la época independiente, por lo que una vez concluida la revolución armada mexicana, bajo el gobierno de Venustiano Carranza, se promulga la constitución de 1917, en donde se omite la figura jurídica del Regidor, surgiendo hasta el año de 1933 para seguir hasta nuestros días.

En la actualidad, las reformas del 22 de Diciembre de 1999, mismas que fueron publicadas el día 23 de Diciembre del año de 1999; teniendo vigencia 30 días después de la publicación, dan un carácter al Ayuntamiento, y por consecuencia a sus integrantes, de una entidad que se gobierna por si sola y no como un mero administrador de recursos,, la anterior afirmación tiene su base en los siguientes textos, los que transcribiré, a efecto de hacer mas ejemplificativa la misma. Antes de la última reforma, el Artículo 115 Constitucional en su fracción primera a la letra decía: "I. Cada Municipio será

⁸⁴ Trigueros Gaisman, Laura. Ob. Cit. Pág. 81.

⁸⁵ Ibidem.

administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado "⁸⁶

Por cuanto hace a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en su artículo 102 en su primer párrafo indica "...cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa..."⁸⁷ Artículo que fue reformado en 1990, y no obstante, a dichas reformas se sigue con el carácter que antes de las reformas de la Constitución Federal le da al Ayuntamiento y a sus integrantes del mismo. Ahora bien, en la actualidad, la intención de querer dar al Municipio la autonomía política que desde hace tiempo se hace necesario, para la sana interrelación entre los Estados y los Municipios, parece hacerse patente hoy en día. Ejemplo de ello es el artículo 115 en su fracción primera que a la letra dice: " I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine."⁸⁸Es aquí, que al introducir en la reforma la frase que "cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento" se aprecia que el carácter netamente administrativo que tenía el Ayuntamiento y los miembros que lo componían desaparece, dando origen así a una nueva cara al Municipio y al Ayuntamiento, en virtud que de ser solo un apéndice mas del poder centralista del gobierno estatal, y por consecuencia del federal, se le da una independencia política, o por lo menos esa parece ser la intención de la décima reforma, cabe aquí hacer el comentario, que no es posible dar una independencia política, sin una independencia económica, por lo que es en

⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial. Mc Graw Hill. México 1997. Pág. 123..

⁸⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla Editorial. Anaya editores S.A México 1998 Pág 33.

⁸⁸ Delgado Moya Rubén Ob. Cit. Pág. 246

forma impostergable y de una necesidad imprescindible que se legisle en forma profunda en relación a la materia hacendaría en el ámbito de los municipios. si es que la verdadera intención política prevaleciente en nuestros días, es darle la verdadera relevancia que tiene el Municipio en nuestra República Mexicana. Criterio semejante se aprecia en la obra intitulada Derecho Municipal Iberoamericano, que a la letra dice "Libertad política del Municipio sólo si existe autonomía económica en el Municipio, dijeron los diputados constituyentes de 1916-17. Sin poder económico, el poder político era ilusorio..."⁸⁹

Pero en sí ¿qué se entiende como Regidor o regidores?

Para despejar esta interrogante procederé a transcribir algunas definiciones que se manejan en la literatura municipal, para posteriormente postular la propia; así apreciamos que el Regidor es entendido como:

"Miembro de un Ayuntamiento o Concejo. Individuo que en virtud del voto de sus conciudadanos los representa en la corporación municipal."⁹⁰

"Miembros del Ayuntamiento encargados de administrar. Como cuerpo Colegiado, los intereses del Municipio No tiene facultades de gobierno en forma individual, pues esta queda delegada en el Presidente Municipal, sin embargo debe de cumplir las comisiones que les señale el Ayuntamiento .."⁹¹

⁸⁹ Martín Mateo, Ramón. Derecho Municipal Iberoamericano. Instituto de Estudios de Administración Local. Editorial Taravilla. S.A. Madrid 1985. Pág .297

⁹⁰ Solís Sánchez, Renan Ermilo Ob. Cit. Pág. C/62.

⁹¹ Montaño Agustín. Manual de Administración Municipal . Editorial: Trillas S A. México 1990 Pág 21.

"son funcionarios de elección popular directa, son miembros del Ayuntamiento,..."⁹²

Así como estas definiciones nos encontramos otras mas, ejemplo de ello es la siguiente, de corriente meramente Constitucionalista:

"Los regidores, llamados concejales, como este último vocablo lo indica, son representantes populares, electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante del Ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal."⁹³

De lo anteriormente transcrito apreciamos que entre las definiciones existen elementos coincidentes, por lo que se puede decir que el Regidor es aquel representante popular, que funge como funcionario público miembro del órgano de gobierno del Municipio, y que es electo popularmente mediante el principio del sufragio efectivo no-reelección y de la proporcionalidad; teniendo facultades y obligaciones específicas, en base a la comisión que desempeñe dentro del Ayuntamiento

Las facultades y/o atribuciones generales con las que cuenta el Regidor son las siguientes:

⁹² Trigueros Gaisman, Laura. Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit Pág 82.

⁹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. Pág.. 2734.

El Catedrático Carlos F. Quintana Roldán manifiesta:

"Asistir a las sesiones del Cabildo contando con voz y voto en ellas."⁹⁴

La presente facultad, se encuentra consagrada en el artículo 42 fracción primera de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla; misma que indica:

I. "Asistir con puntualidad a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento",⁹⁵

Esta facultad le da el derecho al Regidor de que pueda asistir a las sesiones de Cabildo; evitando con esto, que si en algún momento para algunos intereses oscuros, no se le permita sesionar en Cabildo en particular a un Regidor, él tendrá el derecho de imponerse y obligar que se le permita estar en la sesión del Cabildo, por lo que a contrario sensu, es su obligación estar en todas las juntas del Ayuntamiento, asistiendo en forma puntual, no importando sea extraordinarias u ordinarias.

"- Desempeñar las comisiones que le sean encomendadas por el Ayuntamiento, informando a éste sobre sus resultados."⁹⁶

La presente facultad en comento, no se encuentra entre las del Regidor, sino que entre las del Ayuntamiento, siendo esta facultad una derivación, y para la mejor exposición de la misma, procederá a transcribir, el numeral que

⁹⁴ Carlos F. Quintana Roldán. Ob. Cit. Pág. 225.

⁹⁵ Arenal Fenocho, Jaime y Arteaga Nava, Elísur. Ob. Cit. Pág 308

⁹⁶ Quintana Roldán, Carlos F. Ob. Cit. Pág. 225

consagra la facultad del Ayuntamiento, para la mejor comprensión de la facultad en comento.

Artículo 40 fracción X de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

"Designar de entre los regidores a quienes deberán de integrar las comisiones que se determinan en el artículo 61 de esta ley",⁹⁷

Así se aprecia mas que la facultad del Regidor, es una obligación de éste, ya que se debe de tener un control, de las actividades de las autoridades del Ayuntamiento.

"Vigilar los ramos de la Administración Municipal que les sea encomendada por el Ayuntamiento."⁹⁸

La presente facultad, es derivada de la anterior, en virtud que si el Regidor es el encargado de una comisión, debe de supervisar que esta se esté llevando en forma correcta y óptima, con el fin de alcanzar el fin de la misma.

"-Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley."⁹⁹

⁹⁷ Arenal Fenochio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur. Ob Cit. Pág. 299.

⁹⁸ Quintana Roldan Carlos F Ob Cit Pág. 225.

⁹⁹ Ibidem

La presente facultad, esta consagrada en el artículo 24, parte A, fracciones IV y V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, mismos que procederá a transcribir.

"IV. Las faltas temporales del Presidente Municipal hasta por treinta días serán suplidas por el Regidor que desempeñe la Comisión de Gobernación y Policía, o por quien presida esta comisión, si está encomendada a más de un Regidor, y

I. Las faltas temporales del Presidente Municipal por más de treinta días, serán cubiertas por su suplente y a falta de este por el Regidor que desempeñe o presida la Comisión de Gobernación y Policía."¹⁰⁰

En la facultad que se comenta, se aprecia que la misma que tiene como finalidad, no dejar sin autoridad al Ayuntamiento, evitando con esto la pugna por el poder, actitud que puede acarrear, un sin fin de problemas en el gobierno del Municipio.

"-Asistir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el Ayuntamiento."¹⁰¹

La presente facultad se encuentra regulada en el artículo 42 fracción II, del ordenamiento en estudio, fracción que procederé a citar;

¹⁰⁰ Arenal Fenocho, Jaime y Arteaga Nava, Elisur Ob. Cit. Pág. 308.

¹⁰¹ Quintana Roldán, Carlos F Ob. Cit. Pág. 225.

II. "Concurrir a los actos oficiales para los cuales se les cite",¹⁰²

La presente facultad, permite al Regidor, concurrir a todos aquellos actos de carácter oficial, permitiendo así que la población tenga en primer aspecto conocer a sus autoridades, y a estas tener un contacto directo con los habitantes del Municipio y así poder escuchar sus necesidades primarias.

-En general realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir con sus funciones."¹⁰³

En el caso particular de los regidores en el Estado de Puebla manifiesta en la ley de materia en su artículo 15, en sus cinco incisos, el número de regidores que tendrá cada Ayuntamiento, y por lo que toca al Municipio de Zacapoaxtla Puebla, estará conformado por dos regidores.

Una vez determinado el aspecto histórico, su fundamento jurídico tanto federal y estatal, así como la parte conceptual y las facultades de los regidores, pasaré a explicar el tema del Síndico.

-DEL SÍNDICO.

Comenzaré diciendo que el concepto de Síndico con base en la obra intitulada Derecho Municipal, del autor Quintana Roldán F. Carlos, el cual

¹⁰² Arenal Fenochio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur Ob. Cit. Pág 308.

¹⁰³ Quintana Roldan, Carlos F. Ob. Cit. Pág. 225.

manifiesta que proviene de las voces griegas "sin" que significa con, y, "dixé", que se traduce en el sentido de justicia, por lo que estas dos voces unidas para su lectura en castellano, vienen a decir "aquel que procura la justicia"¹⁰⁴

Los antecedentes más lejanos de la figura del Síndico son encontrados en la "...Constitución del Emperador Zenón en el año 475, sin vigencia directa en nuestro País, pero influyente en él en la edad media a través del derecho común, para ser aplicado a los gobernadores, que tras el ejercicio de su cargo responden tras un plazo de 50 días... En la Constitución de Cádiz aparece la figura del procurador Síndico (art. 309), que representaba a los Ayuntamientos ante las cortes y los gobernadores de las provincias."¹⁰⁵

Él Síndico a sido definido de las siguientes maneras:

"Es la autoridad municipal electa por votación popular y a su cargo se encuentra la función de cuidar los intereses municipales."¹⁰⁶

"Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el Ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el Cabildo y la ley le otorguen, actúa, como su asesor legal, en algunos casos como agente del Ministerio Público."¹⁰⁷

¹⁰⁴ Quintana Roidan, Carlos F. Ob Cit. Pág. 237.

¹⁰⁵ Trigueros Gaisman, Laura. Arteaga Nava; Elisur Ob. Cit. Pág. 89.

¹⁰⁶ Secretaria de Gobernación. El Municipio Mexicano. Colección Democratización Serie de Estudios Municipales Editorial: Centro Nacional de Estudios Municipales. México 1985 Pág 220.

¹⁰⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob Cit. Pág. 2931.

De lo anteriormente transcrito podemos decir, que él Síndico es aquel funcionario público, que es electo por medio de la elección popular, mismo que dura en su encargo durante tres años, sin poder ser reelegido para el mismo, y que tiene como función, de la defensa y procuración de los intereses del Municipio, y que en forma extraordinaria realiza funciones de Ministerio Público. Es por ello que nos adherimos al criterio del tratadista Agustín Montaña, mismo que esgrime que él Síndico deberá de ser abogado de profesión, a efecto del óptimo desempeño del cargo. En virtud que sus funciones tienen un estrecho vínculo con el área jurídica; y ha efecto de una clara explicación procederé a transcribirlas a efecto, del por que de este requisito.

"-Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales."¹⁰⁸

La presente facultad se encuentra regulada en el artículo 44 fracciones II y VI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla; que en este acto procederé a transcribir, para posteriormente comentarlos en su conjunto con la facultad referida.

Artículo 44 "Son deberes y atribuciones de los síndicos:

II. Ejercitar las acciones y oponer excepciones de que sea titular el Municipio;...

¹⁰⁸ Montaña Agustín Ob. Cit. Pág 23

iii. Seguir por todos sus trámites los juicios en que este interesado el Municipio;..."¹⁰⁹

De lo anteriormente transcrito, se aprecia en forma clara, el porque él Síndico debe de ser abogado o tener conocimientos jurídicos, ya que como autoridad municipal, debe de velar de los intereses del Municipio, en todo lo que se vea implicado jurídicamente. Este requisito sé vera con mayor claridad en la facultad siguiente.

-"Representar al Ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte."¹¹⁰

Facultad que se encuentra consagrada en el artículo legal antes citado pero en sus fracciones I y VI, del ordenamiento vigente en estudio. Mismo que cito a continuación.

I. Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades, para lo cual tendrá las facultades de un mandatario judicial.

VI. Representar los intereses públicos en los acuerdos en los Ayuntamientos, formulando las protestas conducentes cuando estimare perjudiciales dichos acuerdos";¹¹¹

¹⁰⁹ Arenal Fenochio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur Ob. Cit. Pág 308.

¹¹⁰ Montañó Agustín. Ob Cit. Pág. 23

¹¹¹ Arenal Fenochio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur Ob. Cit. Pág:308.

Aquí se aprecia la personalidad jurídica que tiene él Síndico, misma que es la de un mandatario, figura que se encuentra regulada por la legislación civil estatal vigente, en sus artículos "2429 al 2519"¹¹² por lo que una mala actuación del mismo, tiene una responsabilidad civil, derivado de la figura del mandato, independientemente de las que incurra por la ley de servidores públicos, así como una penal, en donde incurre en delitos específicos, por su calidad de servidor público.

La siguiente facultad que hace referencia el tratadista Agustín Montaña es la siguiente:

-"Certificar que las autoridades y los servidores públicos del Municipio cumplan las disposiciones contenidas en la ley de responsabilidades de los Servidores Públicos, federal y estatal."¹¹³

Esta facultad se encuentra en el numeral antes citado, en sus fracciones IV y VII del Ordenamiento en comento:

IV. "Exigir ante la autoridad que corresponda, las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados del Municipio en el ejercicio de sus encargos, por delitos y faltas oficiales;

VII. Cuidar de que se observen escrupulosamente las disposiciones de esta Ley, reclamando cualquier infracción que se cometa;..."¹¹⁴

¹¹² Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla Editorial: Cajica Quinta Edición México 1999. Pp.613 a la 635.

¹¹³ Montaña Agustín. Ob. Cit. Pág. 23

¹¹⁴ Arenal Fenchio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit. Pág 308.

Aquí se aprecia en forma clara como él Síndico, entre sus facultades, es el encargado que las autoridades así como los funcionarios del Municipio, actúen conforme a la ley, evitando así, cualquier práctica corrupta, durante su gestión.

La siguiente facultad que atañe al Síndico es la de:

-"Revisar y aprobar los cortes de la caja efectuados por la Tesorería y sancionar los Estados financieros."¹¹⁵

La presente facultad se encuentra regulada en la fracción VIII, X, XI, XIII y XIV del artículo 44 de la ley en comento.

VIII. "Asistir a los remates públicos que se verifiquen y en los que tenga interés el Municipio, para procurar que se finquen al mejor postor y que se guarden los términos, y demás solemnidades prevenidas por las leyes; ...

X. Promover la inclusión, en e inventario, de los bienes propiedad del Municipio que se hayan omitido;...

XI. "Gestionar el pago de los Créditos Civiles del Municipio, incluyendo sus accesorios;"...

XIII. Convenir conciliatoriamente con el propietario expropiado, el monto de la indemnización;...

¹¹⁵ Montañó Agustín Ob Cit. Pág 23

XIV. Dar cuenta al Ayuntamiento del arreglo o la falta de él sobre el monto de la indemnización, a fin que la corporación municipal apruebe el convenio o autorice al Síndico a entablar el juicio respectivo...¹¹⁶

Indiscutiblemente se aprecia que él Síndico, tiene facultades de supervisar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento, ya que el revisar el corte de caja y los Estados financieros, y demás ámbitos relacionados con el ámbito financiero le permite tener una clara idea de los activos y pasivos del Ayuntamiento, por lo que deberá de estar al tanto de esta función, para la correcta gestión de las autoridades del Municipio, y así como vigilar que no haya desvío de fondos.

Por cuanto hace a las siguientes facultades que manifiesta el tratadista Agustín Montañó que enseguida transcribo:

–"Vigilar que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la tesorería municipal."¹¹⁷

–"Vigilar que las multas por infracciones a leyes y reglamentos municipales ingresen a la tesorería."¹¹⁸

No esta en forma expresa reguladas en la ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, pero no obsta a ello, que él Síndico puede tomar ingerencia en las áreas que se refiere a esta facultad, ya que la fracción XVI del numeral

¹¹⁶ Arenal Fenochio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur Ob. Cit. Pág:308.

¹¹⁷ Montañó Agustín. Ob. Cit Pág 23.

¹¹⁸ *Ibidem*.

en comento le da carta abierta para poder actuar, ya que la fracción refiere, "las demás que le confieran las leyes".¹¹⁹

- "Vigilar la formulación de inventarios de bienes muebles e inmuebles y supervisar su actualización."¹²⁰

Las presentes facultades antes transcritas son merecedoras del anterior comentario.

- "Presidir las comisiones para las cuales sea previamente designado, participando en los dictámenes, resoluciones y acuerdos que efectúe el Ayuntamiento."¹²¹

- "Practicar, a falta de los agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas a las autoridades municipales."¹²²

Esta facultad es de suma importancia comentar, ya que aquí es donde se aprecia que el Ministerio Público, es un Licenciado en Derecho, por la especial naturaleza de sus funciones, ya que entre las funciones que tiene el Ministerio Público, es el ejercicio de la acción penal, es por ello que si en cualquier asunto, en el que el Síndico Municipal, deba de iniciar una averiguación previa, por lo menos deberá de conocer cuales con las actuaciones iniciales de cualquier proceso penal, por lo que esta facultad refuerza la postura del

¹¹⁹ Arenal Fenocho, Jaime y Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit. Pág:308.

¹²⁰ Montañó Agustín Ob. Cit. Pág. 23.

¹²¹ Ibidem

¹²² Ibidem.

tratadista Agustín Montañó y al cual nos adherimos, de que el Síndico Municipal, deberá de ser Licenciado en Derecho.

Se hace necesario, que el cargo de Síndico, sea ocupado por una persona que sepa o tenga ideas de leyes, y no como se da en la práctica que estos cargos son ocupados por personas que si bien es cierto y no lo ponemos en duda, el espíritu de servicio por parte de los funcionarios públicos y que no busca otro interés que servir a su comunidad, pero también es importante indicar que gente mejor preparada académicamente dará mejores resultados en la esfera de la vida municipal.

DE LOS ÓRGANOS DE DESIGNACIÓN, REQUISITOS Y FACULTADES.

Cabe resaltar y que es de suma importancia que no hay que confundir a estos servidores públicos que son representantes de las autoridades del Ayuntamiento, con los funcionarios del Ayuntamiento, en virtud que los primeros, son los auxiliares del gobierno municipal que tienen como función directa representar al Ayuntamiento en aquellos poblados del Municipio, que por sus características propias tanto por su número de población, como de extensión territorial, no es posible que los miembros del Ayuntamiento tengan una respuesta inmediata a las problemáticas de esa comunidad, por lo que se hace necesario auxiliarse de estos organismos; es así que surgen estos órganos que reciben una variedad de nombres, ejemplo de ellos son los siguientes:

–Delegados Municipales,

–Agentes Municipales,

–Comisarios Municipales,

–Presidentes Auxiliares y

–Juntas Municipales y/o auxiliares; se les denominara así cuando la representación de las autoridades del Ayuntamiento recaiga en mas de una persona.

Este fenómeno de los órganos de designación, representantes de las autoridades del Ayuntamiento; lo refiere el tratadista Jorge Gutiérrez Sites el que "Es oportuno señalar de nuevo que en las demás comunidades en el territorio municipal, con cierta importancia demográfica, hay representantes de Ayuntamiento que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio Ayuntamiento quienes, en la generalidad de los casos, duran en su cargo un año, con la posibilidad de reelección. Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del Ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades. Son diferentes las denominaciones que reciben en los distintos Estados: pueden ser delegados municipales, agentes municipales, comisarios municipales, Presidentes auxiliares y juntas municipales (cuando esta representación recae en más de una persona.)

Una situación que es muy común encontrar es la referida al doble cargo que ocupan estos representantes del Ayuntamiento ya que, generalmente, el

delegado, comisario o agente municipal es a la vez líder o representante de la comunidad agraria, ya sea ejidal, o comunal o de pequeñas propiedades, este fenómeno es prácticamente normal, sobre todo en los municipios rurales y semiurbanos del país. Las facultades que tienen estas autoridades auxiliares son prácticamente las mismas que tienen los Ayuntamientos y les permitan actuar en sus jurisdicciones para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar así como la funcionalidad de los servicios públicos, de acuerdo con las disposiciones del Bando de Policía y Buen Gobierno, y los reglamentos municipales."¹²³

En el caso particular que nos atañe, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, en su capítulo X el rubro de los Pueblos y su Gobierno, indica en los Artículos del 67 al 75 las facultades que tienen estas autoridades auxiliares.

De estos Artículos señalados se desprenden las siguientes facultades de las autoridades auxiliares:

"1. De representación: Representar a la autoridad municipal en la población donde funcionan..."¹²⁴

2. De vigilancia: Para mantener el orden, la tranquilidad, la paz; se encargan de cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales y las leyes tanto federales como estatales aplicables,

¹²³ Montes de Oca Navas Elvia (coordinadora) Temas Municipales. Editorial Gobierno del Estado de México. Coordinación General de Apoyo Municipal México 1993 Pág. 68

¹²⁴ Robles Martínez, Reynaldo. Ob Cit. Pp 243 y 244

3. De gestión: es el conducto para solicitar la introducción, presentación y mejoramiento de los servicios públicos.

4. Federativos vecinales: Tienen facultades para expedir constancias relativas a vecindad, sobre posesión de inmuebles.

5. Fiscales: Cobrar previa autorización del Ayuntamiento contribuciones municipales."¹²⁵

-Tesorero Municipal.

Para dar inicio al presente tema, determinaremos que se entiende por tesorero municipal.

"Tesorero Municipal es una autoridad fiscal y la única persona autorizada para recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto."¹²⁶

El tesorero municipal será propuesto por el Presidente Municipal y en su caso aprobado por el Ayuntamiento, facultades y obligaciones que tiene el Presidente Municipal y el Ayuntamiento, las que están consagradas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. En su Capítulo IV. En el rubro de las atribuciones de los Ayuntamientos. Artículo 40 fracción XVII. Que a la letra dice:

¹²⁵ Ibidem

¹²⁶ Montaña Agustín. Ob. Cit. Pág. 26

"Nombrar a propuesta del Presidente Municipal al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, Contralor Municipal y Comandante de Policía, que son funcionarios de confianza y podrán ser removidos libremente, observándose lo que establezcan las leyes"¹²⁷;

Por cuanto hace las atribuciones con las que cuenta el Tesorero Municipal, estas se encuentran reguladas en el multicitado ordenamiento municipal, del artículo 59, mismo que procederé a citar, para la mejor comprensión del tema:

"Artículo 59. Son atribuciones del Tesorero Municipal:

- I. Recaudar los ingresos correspondientes al Municipio en términos de la ley de ingresos respectiva;
- II. Controlar y ejercer los fondos del erario municipal sujetándose estrictamente al presupuesto de egresos aprobado;
- III. Llevar la contabilidad de los fondos que maneje con motivo de su encargo;
- IV. Informar al Ayuntamiento respecto a los arbitrios que puedan someterse a la aprobación de la legislatura para mejorar su hacienda;
- V. Informar al Ayuntamiento con toda oportunidad respecto de las partidas que estén por agotarse, para los efectos procedentes;

¹²⁷ Arenal Fenocho, Jaime y Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit Pág 302.

VI. Formar mensualmente el corte de caja de las operaciones verificadas, siendo responsable personal y pecuniariamente por los gastos que hiciere, si no están comprendidos en los presupuestos;

VII. Formular, bajo la vigilancia del Presidente Municipal, dentro de los tres primeros meses, la cuenta de la administración de la Hacienda Municipal correspondiente al año inmediato anterior;

VIII. Administrar los bienes del dominio privado del Ayuntamiento;

IX. Imponer sanciones a los infractores de leyes y disposiciones fiscales, cuya aplicación le esté encomendada, y

X. Formular oportunamente el Proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

DEL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO.

Hablar del presente tema, es necesario remitirnos a la historia de la administración municipal, es por ello que daré un breve bosquejo de esta.

Los primeros antecedentes que se tiene de la administración municipal, es en el servicio civil prusiano en el siglo XVIII, bajo el gobierno de las monarquías absolutas, no obstante que el estudioso William Bayer, esgrime que la misma ya existía desde la antigua Grecia y en el Imperio Romano.

Para el año de 1834 se crea el Civil Service en Gran Bretaña, mismo que llega a Estados Unidos de Norte-América, con el nombre de Civil Service y la Civil Service Commission, por cuanto hace a Francia se le denominó Fonction Publique, originando este fenómeno de "la Carrera Administrativa o Servicio Civil de Carrera"¹²⁸ a finales del siglo XVI.

Por cuanto hace a nuestro país en "La Ley del 20 de Marzo de 1837, expedida para el Gobierno interior de los departamentos en la época del gobierno centralista, creó el nombramiento de los Secretarios de los Ayuntamientos pues era práctica común que los regidores se turnarían para ocupar ese cargo y en el caso que faltare el empleado, nombrarlo por acuerdo de Cabildo estando facultado por él mismo para suspenderlo o sustituirlo, así como a los demás empleados municipales.

Para dar inicio al tema es menester empezar por señalar que a este cargo como al de tesorero municipal o del secretario de Ayuntamiento y otros más son llamados "servidores Públicos superiores municipales o de primer nivel", es por ello que empezare con algunas definiciones que los tratadistas en la materia manejan.

La primera definición de lo que son los llamados "servidores Públicos superiores municipales o de primer nivel", es la que denomina a estos como: "Son servidores públicos superiores designados por el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal, que ocupan cargos de primer nivel en la

¹²⁸ Montes de Oca Navas, Elvia Ob. Cit. Pp. 93 y 94

organización municipal y que dependen directamente de Presidente Municipal.¹²⁹

La segunda definición los denomina como "servidores públicos superiores municipales."¹³⁰ y la manifiesta lo siguiente:

"Estos funcionarios son designados por el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal; estos servidores públicos que ocupan cargos de primer nivel, dependen directamente del Presidente Municipal.

Es de hacer notar que estos funcionarios no son electos directamente por el pueblo; además, sí pueden continuar en su puesto, siempre y cuando el Presidente que inicia su período los proponga para el nuevo Ayuntamiento."¹³¹

Por lo anteriormente citado podemos proponer la siguiente definición:

Los órganos de designación, son todos aquellos servidores públicos de primer nivel en la organización del Municipio, que son propuestos por el Presidente Municipal y aprobados por los miembros del Ayuntamiento; que tienen como objetivo, auxiliar a las autoridades del Ayuntamiento en el ámbito administrativo para el buen gobierno del Municipio.

¹²⁹ Secretaría de Gobernación Ob. Cit. Pág. 222.

¹³⁰ Hernández Gaona Pedro Emiliano. Derecho Municipal. Editorial: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1991. . Pág. 41

¹³¹ Ibidem.

El Secretario del Ayuntamiento es entendido como "...la persona designada por el Ayuntamiento, que tiene a su cargo las oficinas y el archivo Municipal."¹³²

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, del 2 de Febrero de 1984, del artículo 45 al 49, se encuentran regulados las actividades que deberá de realizar el Secretario del Ayuntamiento y para un claro entendimiento del tema procederá a transcribirlos, dando una breve explicación de cada una de ellos, así como de sus fracciones, en donde el caso lo amerite.

Artículo. 45 "En cada Ayuntamiento Habrá un Secretario con la remuneración que le fije el presupuesto respectivo."¹³³

Se lee en el artículo anterior transcrito, que por cada Ayuntamiento solo habrá un Secretario, siendo así que los demás funcionarios que realicen actividades propias del Secretario, serán delegadas a estos y que serán subordinados del primero.

De igual manera se aprecia que El Secretario del Ayuntamiento por el trabajo realizado, recibirá una remuneración, cumpliéndose así, la garantía Constitucional que consagra el artículo 5º de Nuestra Carta Magna.

¹³² Montañó Agustín. Ob. Cit. Pág. 27.

¹³³ Arenal Fenochio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur Ob Cit. Pág. 309

Por cuanto hace al artículo 46. A la letra dice "Para ser Secretario se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, y tener buena conducta,

II. Poseer los conocimientos necesarios para el buen desempeño de este empleo."

Apreciamos en forma clara, que este artículo consagra los requisitos necesarios para ocupar el cargo, resalta en forma particular, que para ser el Secretario, no se necesita ser ciudadano poblano, tal como lo regula el artículo 18 del mismo ordenamiento, y que manifiesta los requisitos para ser miembros del Ayuntamiento, esto es los requisitos para ser Presidente Municipal, Regidor y Síndico. Así como se le pide conocimientos necesarios para ocupar el cargo, sin especificar el grado de instrucción, pero sin embargo, el artículo que prosigue nos deja en forma la idea que de preferencia deberá de ser profesionista.

El artículo 47, que ya empezamos a comentar anteriormente manifiesta: " Si el Secretario es abogado, no podrá ejercer su profesión en la Municipalidad."

Como se decía líneas arriba, cuando se comentaba el artículo anterior, si bien es cierto que no se pide un grado determinado de estudios, este artículo

deja en forma clara que será de forma preferible que el ocupante del cargo sea una persona con un grado de instrucción profesional, circunstancia que parece de forma sana, en virtud que si las autoridades del Ayuntamiento solo se les piden como requisito esencial saber leer y escribir, es importante, que los que auxilian a la Administración del Ayuntamiento, tengan los conocimientos mas que suficientes para realizar un trabajo optimo y eficiente, con el fin de facilitar el trabajo del gobierno a las autoridades municipales.

En tanto a las atribuciones del cargo en comento; el artículo 48 del mismo ordenamiento confiere las siguientes, y a efecto de no hacer tediosa la presente tesis, remitiré a comentarlas, anotando el artículo y la fracción que les corresponda.

Las atribuciones de recibir, registrar, canalizar a las respectivas autoridades y despachar la correspondencia se encuentran en las fracciones: I, VI y XVI, del mencionado artículo.

La atribución de informar de los asuntos pendientes, llevar su registro y vigilarlos hasta su conclusión informando del mismo al Presidente Municipal se encuentran en las fracciones: II, III, IV, VII, XIV y XV. Del artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

La concerniente a la de rubricar toda documentación oficial, para el buen despacho de los asuntos administrativos están señaladas en las fracciones: V, XIII Y XVII.

Convocar a sesión del Cabildo así como llevar el control de las actas del mismo en las fracciones: XII y XIII.

Supervisar e informar cada cuantas veces se los solicite el Presidente Municipal, sobre los asuntos jurídicos que se llevan en el Ayuntamiento, en las fracciones IXM XII b), c) y e) del artículo de referencia.

Cuidar y llevar el archivo de la documentación del Ayuntamiento en las fracciones: VIII, XII Y XVIII.

Supervisar la correcta función del personal administrativo a su cargo en las fracciones IV, IX, XII inciso c), y fracción XV. Del artículo en mención.

Informar sobre cualquier asunto que les pidan las autoridades, fracción X.

Tener al corriente los libros de registro del Ayuntamiento, fracción X, inciso b), c), d), e) y f).

No obstante que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, refiere en forma numerativa cuales son las atribuciones y/o las obligaciones del Secretario del Ayuntamiento, esta referencia no es exhaustiva en virtud que en la fracción XIX, del artículo 48 en comento refiere, "Las demás que le señalen leyes y los reglamentos." Dejando así un campo abierto a estas facultades y atribuciones.

-DEL CONCEPTO DE CABILDO.

El presente tema, es por de más interesante y polémico, en virtud que, se le ha confundido y tomado como sinónimo de Ayuntamiento, idea y percepción que a mi consideración es errónea, y afecto de dar el por que de mi postura, procederé primero, como en los temas anteriores a dar un breve bosquejo histórico.

"Los Cabildos constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el Régimen de la Colonia, y en los primeros años de nuestra emancipación.

Durante la conquista, cuando los adelantados, o en su lugarteniente, fundaban una ciudad, nombraban a los miembros del Cabildo. En lo sucesivo, los capitulares designaban, al término de su mandato, a los que debían reemplazarlos. No se permitía la reelección de los cesantes, lo que por su puesto, se habría prestado a grandes corruptelas. Los gobernadores enviados por la Corona podían residir las deliberaciones de Cabildo, pero les estaba prohibida toda injerencia que pudiese perturbar la libre decisión de sus miembros.

El Cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre asuntos de la ciudad. Sus acuerdos eran presididos por el Gobernador, y a falta de éste, por su teniente o por un alcalde. Esto explica, en cierto modo, las pretensiones de los gobernadores que exigían que las ordenanzas se propagasen en su nombre.

En el intento por desaparecer los Cabildos, aparecen las Salas Capitulares y Juntas de Representantes que no constituyen ya el gobierno administrativo y político de la ciudad. Son las primeras formas del poder legislativo de las nacientes provincias.

En la actualidad sólo se conserva, la expresión "Sala de Cabildos" o "reunión del Cabildo" para referirse al lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento o a las juntas de los municipales, pero su sentido original se ha perdido por completo."¹³⁴

El Cabildo es el antecedente directo de lo que hoy conocemos como Ayuntamiento, derivándose de ahí la confusión, en virtud que se identifica con los consejos medievales de España, que posteriormente en la conquista española a nuestra Patria tuvieron tanta influencia, los que eran legatarios de la institución jurídica romana.

Pero no hay que confundir al órgano colegiado deliberante de elección popular directa encargado del gobierno y administración del Municipio, con lo que es el Cabildo, ya que si bien es cierto el Cabildo se integra con los miembros del Ayuntamiento, estos en su diversa actuación en el gobierno y en la administración del Municipio, tienen diversas facultades, siendo una de ellas que se reúnan por lo menos una vez al mes en Cabildo para escuchar y resolver los problemas del Municipio. Siendo así que en este momento es cuando el Cabildo toma forma, y no en Ayuntamiento, visto este como un

¹³⁴ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Ob. Cit.. Pp. 13 y 14

organismo de gobierno del Municipio, cosa contraria de lo que es, el Cabildo, que tiene en la actualidad su origen en una de las funciones y obligaciones que tienen el cuerpo colegiado del Ayuntamiento de reunirse en sesión para tocar los temas relativos al gobierno del Municipio.

No obstante que la diferencia es clara, el concepto es muy poco afortunado por los tratadistas en la materia, en virtud que si no es tomado como sinónimo de Ayuntamiento, en los mas de los casos es referido como un cuerpo de eclesiásticos, derivado esto por su origen ancestral, sin ponerse a ver, que en la actualidad en lo tocante a la materia de Municipio, los que se reúnen en Cabildo, son personas ajenas tanto al fuero militar como eclesiástico, tal como se desprende de las leyes respectivas en cada entidad y municipalidad correspondiente, y en el caso particular en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en su artículo 19 menciona lo siguiente:

Artículo 19. No pueden ser electos Regidores o Síndico de un Ayuntamiento:

III. Los ministros y los tesoreros de los cultos.

Ejemplo de estas definiciones es la siguiente:

"...cuerpo o corporación o junta de capitulares, bien sean estos civiles o eclesiásticos "¹³⁵

¹³⁵ Hernández Gaona, Pedro Emiliano Ob. Cit Pág 36

"Cuerpo representativo de los Municipios (Cabildo) integrado por un Presidente, antiguamente llamado alcalde, varios regidores y un Síndico, denominados también concejales"¹³⁶

En las dos definiciones transcritas anteriormente se aprecia o bien, que se le vincula aun con alguna índole religiosa o bien, no se da la definición en cuanto a la función que da origen el Cabildo.

No obstante, a ello, ya existen algunos tratadistas, que salvan estas diferencias ejemplo de ellas es lo siguiente:

"...se le llama Cabildo a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, también se denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas; así mismo al acto de intercambiar opiniones, se le denomina cabildear."¹³⁷

Por lo anteriormente transcrito podemos proponer la siguiente definición:

Cabildo: Función que asumen los integrantes del Ayuntamiento en sesión de cuerpo colegiado deliberante y resolutivo, en relación con el gobierno y administración de su Municipio; estará presidido por el Presidente Municipal y conformado por las autoridades del Ayuntamiento.

¹³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Quinta Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1996 Pág.67

¹³⁷ Robles Martínez Reynaldo Ob. Cit. Pág 205

DE LA SESIÓN DE CABILDO.

En cuanto a este tema, la sesión del Cabildo, se origina en cuanto a la función que tienen los integrantes del Ayuntamiento, por lo que están obligados a reunirse por lo menos una vez al mes, a efecto de deliberar y resolver todos aquellos asuntos al correcto gobierno y administración del Municipio que les corresponda.

En el caso particular, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, no menciona la palabra Cabildo, pero si refiere el deber que tiene el Ayuntamiento de celebrar por lo menos una sesión ordinaria al mes, en sus artículos 31 al 38.

Así pues, vemos que existen diferentes tipos de sesiones a saber:

–Ordinarias,

–Extraordinarias,

–Permanentes y

–Solemnes.

Las primeras, las ordinarias; serán aquellas "que se celebren periódicamente en la fecha señalada por la ley y en los cuales se traten

problemas relativos al despacho de los asuntos de la competencia del Ayuntamiento."¹³⁸

Las sesiones extraordinarias, "son celebradas cuando surge un evento que no admite demora para ser abordado y por ello se anticipa su celebración y solo se trata el asunto único que motivo la reunión."¹³⁹

"Las sesiones solemnes, serán aquellas a las que el Ayuntamiento les dé ese carácter por la importancia que revistan."¹⁴⁰

Las sesiones permanentes, son aquellas, que se llevan acabo para realizar un objetivo determinado y que debe de terminarse para la buena administración del Ayuntamiento; cabe aclarar, que no es permanente por que el Cabildo no podrá salir a resolver sus asuntos, sino que esta permanente se refiere, que podrá durar en tiempo su formación, hasta que se alcance el objetivo determinado.

A esta clasificación debemos sé señalar dos mas, que se desprende de la forma que se deberán de llevar las juntas del Cabildo y estas son:

¹³⁸ Robles Martínez Reynaldo Ob. Cit. Pág 206.

¹³⁹ Ibidem. Pág. 205.

¹⁴⁰ Ibidem.

-Cerrados o privados y

-Abiertos o públicos.

Por cuanto hace a esta forma, será al arbitrio de los miembros del Cabildo cuando consideren que el asunto a tratar deba de llevarse de esa forma.

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla; en su artículo 36, manifiesta que las sesiones del Ayuntamiento serán públicas, pero que podrán ser privadas, cuando se acuerde en ese sentido.

CAPÍTULO CUARTO.
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE PRESTA EL MUNICIPIO DE
ZACAPOAXTLA PUEBLA.

–DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Dialogar de los servicios públicos, es un tema por sí de controversia y delicado, ya que al abordarlo, se aprecia que postular una definición de lo que debe de entenderse por Servicio Público, es debatible, en razón que en el devenir de la historia, han surgido una innumerable serie de definiciones que han intentado determinar y especificar tanto su naturaleza así como su ubicación jurídica.

Indudablemente, procederé a transcribir en este capítulo, algunas definiciones de renombrados especialistas en la materia municipal y administrativa, a efecto de ver los diferentes criterios y en su caso los elementos en lo que se han basado para postular lo que ha de entenderse como Servicio Público

Inicialmente, he de mencionar a la obra del tratadista Gabino Fraga, maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México que en su libro Derecho Administrativo refiere a los doctrinarios Duguit, Jeze y Bonnard.

Para el jurista Duguit, el Servicio Público debe de ser definido como:

" Toda actividad cuyo cumplimiento debe de ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental"¹⁴¹.

El primero que introdujo el concepto de Servicio Público, fue el fundador de la escuela francesa, o bien organista, misma que se le denominó como "escuela del Servicio Público" originado de la necesidad que tuvo el jurista Duguit de explicar y diferenciar de lo que es el poder público y del concepto de soberanía, a la obligación que tienen los gobernantes de servir a los gobernados. De la misma manera se postularon los doctrinarios Jeze y Bonnard.

La presente definición en la actualidad ha sido superada, en virtud que como lo analiza el autor Jorge Olivera Toro en su obra intitulada Manual de Derecho Administrativo, mismo que comenta que "La idea primordial de Duguit y de la Escuela Francesa, que acepta fundamentalmente la noción de servicio público como la base del Derecho administrativo sufrió una verdadera crisis, precisamente en su país de origen, a través de sus fallos judiciales."¹⁴²

¹⁴¹ Tomado de Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima octava Edición. Editorial Porrúa. S.A.. México 1998. P. 21.

¹⁴² Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo Sexta edición. Sin Editorial México 1993 Pág. 65

Este comentario es surgido, porque no en todos los casos el Estado es el único que presta los servicios públicos, sino que también lo prestan los particulares, por lo que la formula que esgrime el autor francés que los servicios públicos son obligación de los gobernantes, esto es del Estado, se viene abajo, tal como lo señala el autor en comento, en líneas mas adelante.

"El consejo de Estado, en su jurisprudencia, ha admitido que en ciertos casos puede haber servicios públicos a cargo de particulares."¹⁴³

Para el pensamiento del doctrinario Duguit, los elementos que debe de contener el servicio público son los siguientes:

- a) "Una función que el Estado considera como obligatoria, en un momento determinado.
- b) Cierta número de agentes jerarquizados para realizar la función.
- c) Una cierta cantidad de recursos para el cumplimiento de la misma.
- d) Un régimen jurídico especial."¹⁴⁴

¹⁴³ Ibidem

¹⁴⁴ Ibidem.

Por cuanto hace al inciso a) de los elementos que debe de reunir el servicio público, evidentemente a consideración del suscrito, apreciamos que este elemento no es exclusivo del Servicio Público, en virtud que los gobernantes –en términos del tratadista– no solo están encargados de prestar los servicios públicos y no solamente la administración pública esta enfocada a la actividad del Servicio Público. Y en la misma idea el Estado cuenta con mas funciones ejemplo de ello se encuentra la legislativa y la jurisdiccional, por lo tanto manifestar que el Estado es solamente un prestador de servicios es una idea errónea.

Por lo que hace a los demás elementos que postula el celebre doctrinario Duguít, cabe mencionar que no son exclusivos de la actividad del servicio público, ya que tanto los organismos gubernamentales como particulares, tienen la necesidad tanto de tener una organización jerarquizada como también para todo proyecto se tiene calculado un cierto margen de inversión para que se lleve acabo, y en tanto al régimen jurídico especial que es el inciso c), este podría ser el que diferenciara al Servicio Público de los que no lo son, pero cabe una duda, en nuestro sistema jurídico existen empresas para estatales que cuentan con una organización especial por las características que en ellas se dan, y que tanto son del Estado como de los particulares, así como también la figura de la concesión vendría entrar en este circulo de un régimen especial, por lo que ¿se podría considerar este elemento como medular para poder diferencia de lo que es un Servicio Público al que no lo es?

Otra critica a esta doctrina es la que manifiesta el tratadista Gabino Fraga en su obra y mencionada y de la que citare lo siguiente:

"Examinando las definiciones anteriores se puede comprobar que ni aun entre los brillantes sostenedores de la teoría existen un mismo concepto del Servicio Público, pues mientras para Duguít es la actividad ejercitada por el Estado, para Jeze la característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a esa actividad y para Bonnard, en el medio, o sea la organización que realiza esa actividad."¹⁴⁵

Otra definición es la que refiere el autor José María Boquera Oliver, que en su obra Derecho Administrativo, cita al famoso doctrinario Moureau, que postula la siguiente definición:

Servicio Público es "el conjunto de medios personales y reales mediante los cuales una persona administrativa cumple su fin"¹⁴⁶

Definición de carácter organista que como la anterior reviste el mismo comentario, ya que de la misma se aprecia que en vez de utilizar el vocablo de gobernante o Estado, utiliza la de "persona administrativa" como sinónimo a las voces antes mencionadas, por lo que solo hay que subrayar, que no solamente el Estado presta servicios públicos, así como tampoco es su único fin, tal como lo da a entender el doctrinario en comento.

¹⁴⁵ Fraga, Gabino Ob. Cit Pág 21

¹⁴⁶ Tomado de Boquera Oliver, José María Derecho Administrativo. Décima Edición, Volumen I. Editorial Civitas. S.A. Madrid 1996. Pág. 216.

Otra definición es la que menciona la tratadista Teresita Rendón Huerta, en su obra intitulada Derecho Municipal, que hace presente al doctrinario Hauriou, que propuso la siguiente definición:

"...servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública."¹⁴⁷

De entrada se aprecia que la presente definición tiene características doctrinales de la escuela técnica y organista, ya que basa su definición en que el prestador del servicio ósea la organización pública ofrecerá satisfactores de carácter técnico. Siendo esto no totalmente correcto, ya que el Estado no solamente presta servicios de carácter técnico. Sino que además de salud, judiciales y hasta en cierto momento empresarial, y por cuanto hace a que son prestados "por una organización pública", reviste el mismo comentario antes vertido, en lo concerniente a que existen servicios públicos prestados por particulares.

Así vemos que ella refiere que los elementos que constituyen a los Servicios Públicos son los siguientes:

- a) La materia objeto del servicio;

- b) La gestión del servicio y

¹⁴⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Ob. Cit. Pág 230

c) Los medios económicos.

Mismos que explica de la siguiente manera:

a) "La materia objeto del servicio, o sea el fin de sus prestaciones, que puede ser político, como cuando se trata del orden público o la defensa nacional; jurídico. La administración de justicia; social, como la enseñanza, salud pública, protección obrera, transformación del régimen del trabajo, o económico, cuando se refiera al presupuesto. Aduanas, etc."¹⁴⁸

Con relación a este elemento, solo trae aparejado una gran confusión a lo que debe de ser considerado como servicio público, no logrando con ello poder determinar una característica especial, ya que de los ejemplos que da la autora citada, vemos que tanto puede referirse una actividad como a una función, siendo contrario al criterio técnico, ya que al hablar de una postura técnica, estamos hablando de una actividad que vendría a ser la prestación del servicio, mas no a la función ejecutiva que se da antes del mismo. De igual manera confunde lo que son las actividades y/o funciones que realizan los funcionarios públicos a las que son realizadas por las organizaciones públicas enfocadas a una solidaridad social.

Por cuanto hace al segundo elemento, la tratadista Teresita Rendón Huerta lo explica de la siguiente manera:

¹⁴⁸ Ibidem. Pág. 231.

b)"La gestión del servicio, o sea su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz o capacitado para prestarla, que es lo que designa con el nombre de personal o funcionarios del servicio"¹⁴⁹.

Este segundo elemento que refiere la tratadista Teresita Rendón Huerta, apreciamos, que más a las características que debe de reunir el servicio público, nos da el pie para poder determinar lo que es un funcionario público.

Por cuanto hace al tercer elemento, la autora en comento indica:

b) "Los medios económicos y, en general, los medios materiales, como los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal del servicio. Sintéticamente considerados los servicios públicos, los constituyen las organizaciones adecuadas de personal técnico capaz de aplicar, con la máxima eficacia del servicio, los medios de que al efecto dispone empleando los procedimientos administrativos del caso."¹⁵⁰

En tanto que al tercer elemento que refiere la autora Teresita Rendón Huerta, ha de comentarse que no es exclusivo del Servicio Público, ya que tanto entre las funciones del orden estatal, así como las actividades de los entes privados, se tiene necesidad de contar con medios tanto económicos así como materiales, en otras palabras, tanto del capital para realizar una empresa así como de la infraestructura, con personal capacitada para cierto fin, por lo que da

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Ibidem.

como resultado que este elemento no es exclusivo del Servicio Público, pero si necesario para llevarlo acabo.

Siendo así que esta definición, de acuerdo al criterio del Maestro Emérito de la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas no es suficiente; en virtud que no todos los Servicios Públicos, son de naturaleza técnica, así como tampoco todas las actividades que realiza el Estado son de tal carácter, ejemplo de ello, tal como lo refiere el gran tratadista antes referido, en su celebre obra Derecho Administrativo a la critica que hace a esta corriente doctrinal arguye: "Se refiere al Servicio Público como medio para satisfacer las necesidades sociales. También insuficiente, porque no excluye los servicios de abastecimiento, farmacia, asistencia médica, que sin embargo no son servicios públicos." ¹⁵¹

Es evidente que varias son las funciones y actividades que realiza el Estado, y que a través de programas y actividades gubernamentales presta una serie de servicios para satisfacer las necesidades mas urgentes de la población, y no por ello son servicios públicos, ejemplo de ello, son los programas de salud, como las campañas de vacunación a los párvulos y la orientación de planificación familiar que se le da a los adultos, y no por ello están comprendidos como servicios públicos. Por lo que esta definición es totalmente ambigua y solo trae como resultado una confusión entre lo que es un servicio público y lo que no debe de ser tomado como tal.

¹⁵¹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. (Primer Curso.). Vigésima Edición, Editorial Porrúa. S.A . México 1999 Pág. 111.

Otra definición la encontramos en la obra intitulada Gobierno y Administración Municipal en México, editado por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDENUM), obra que es una compilación de varios tratadistas en la materia, por lo que en el capítulo tercero, siendo responsable de la voz la Licenciada Adriana Miranda Vadillo, manifiesta que los Servicios Públicos deben de ser definidos como: "actividades técnicas cuyo objetivo es la de "asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin fines de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas." Pueden prestarse en forma directa por la administración pública o en forma indirecta, conforme lo establezcan las leyes orgánicas locales, en las que se determinan las condiciones jurídicas, técnicas y económicas en que deben de prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia."¹⁵²

Es por demás interesante la presente definición, pero encontramos una contradicción, ya que en la primera parte de esta, manifiesta que si bien el Servicio Público debe de ser prestado "sin fines de lucro" mas adelante asegura que pueden ser prestados en forma indirecta, entendiendo esto que lo puede también ofrecer los particulares a través de la concesión, ocurriendo con esto, que si los particulares están a cargo de dicha actividad, no puede ser gratuito, ya que reviste un interés pecuniario.

Para este autor los elementos o "características" como el los llama son los siguientes:

¹⁵² Miranda Vadillo, Adriana. Et Al. Gobierno y Administración Municipal en México.. Editorial. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México 1993. Pág. 269.

"- El servicio público es una ordenación de elementos y actividades de la administración pública.

- Su fin es la satisfacción de una necesidad pública, pudiendo ser realizados en forma directa o indirecta.

-Son permanentes, generales, regulares y continuos.

- No tienen fines de lucro.

- Su régimen jurídico especial lo rige el derecho público y es distinto al de los servicios privados, basado en normas específicas elaboradas por el sector público, así como en el caso de los fideicomisos que son regidos por la Ley de Sociedades Mercantiles.

- Requieren de la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos."¹⁵³

Indiscutiblemente, se ve un adelanto ideológico en los elementos que se comentan, en virtud, que si bien es cierto el primer elemento excluye aquellos Servicio Públicos que son prestados por los particulares, mas adelante se aprecia un intento en tomarlos en cuenta.

Por cuanto hace al segundo elemento, el referente a que el Servicio Público busca la satisfacción de una necesidad pública, es este punto estamos

¹⁵³ Ibidem. Pág 269.

de acuerdo, ya que considero que el Servicio Público, es originado por la necesidad que tiene la población de un satisfactor, mismo que debe de revestir la característica de ser general, por lo que a consideración del suscrito, es acertado esta característica del Servicio Público, así como más adelante refiere, que este puede ser prestado en forma directa o indirecta, abriendo así el campo el autor en cuestión, ya que no solamente se circunscribe a que el Estado es el único que debe de prestar el Servicio Público, como autores anteriores refieren.

En tanto que al tercer elemento que refiere que deben de ser generales, regulares y continuos, estoy totalmente de acuerdo, ya que hay que analizar que los Servicios Públicos, son un catalizador de desarrollo para los comunidades en donde se prestan, en virtud que si la población tiene mitigadas sus necesidades primarias, bien se pueden ocupar en desarrollar otros aspectos de su vida, por lo que la característica que estos deban de ser permanentes, generales, regulares y continuos, mientras que exista la necesidad a mitigar, a mi consideración es correcta.

El siguiente elemento, del que se trata de que "no tienen fines de lucro" es donde no me parece tan exacto en virtud que si le estamos dando cabida a los particulares para que presten el Servicio Público, es incongruente y contradictorio, ya que si el Estado en forma indirecta presta el Servicio a través de algún particular, es obvio que este particular a de perseguir un interés pecuniario, por lo que este elemento o característica que refiere el autor en comentario no es un punto esencial del Servicio Público.

En tanto a que están los Servicios Públicos sujetos a un régimen especial y que este esta dentro de la esfera del Derecho Público, es un tema por demás cuestionable, ya que si de origen se da el factor de que son reconocidos por el Estado como satisfactores generales de población de primer nivel, y por lo tanto deben de estar comprendidos como Servicios Públicos, es también cierto que al momento de ofertarlos en forma indirecta por medio de los particulares, y que las controversias que entre ellos se susciten, esto es entre el concesionario y el demandante se ventilaran entre los juzgados civiles, por lo que esta característica reviste una forma parcial y no total, ya que solamente se concretizara en tanto que la prestación sea en forma directa y no indirecta, excluyendo así la regulación que se debe de dar a la concesión en lo relativo a los Servicios Públicos.

En tanto que al último elemento, mismo que se refiere de que se requiere de la participación de la comunidad beneficiada, es totalmente congruente con lo que vendría a ser el Servicio Público, ya que si este se refiere a que hay que mitigar las necesidades de la población demandante, es también viable que la misma comunidad participe en la realización de este servicio.

Otra definición es la del tratadista Luis Pablo Buorgon Tivao, en su obra intitulada *Manual de Servicios Públicos*, mismo que en un verdadero esfuerzo postula una definición ecléctica, que abarca tanto los criterios doctrinarios subjetivo, teleológico, objetivo y formal. Misma que procederé a transcribir:

"Organización Pública (criterio subjetivo y teleológico) que tiene por objeto la prestación directa e inmediata de utilidad a los particulares, sustituyendo la

actividad de ellos que se abroga (criterio objetivo), e implica un régimen jurídico especial (criterio formal.)"¹⁵⁴

No obstante adolece de los defectos de cada una de las doctrinas en las que se basa, ya que hereda los comentarios de las anteriores.

Apuntaré la definición legal, que recoge la Ley Orgánica Municipal de Estado de Puebla, misma que en su artículo 85 del capítulo XII, en el capítulo de los Servicio Públicos Municipales manifiesta lo siguiente:

"Servicio Público Municipal es una actividad sujeta, en cuanto a su organización, funcionamiento y relaciones con los usuarios, a un régimen de derecho público y destinado a satisfacer una concreta y permanente necesidad colectiva, cuya atención corresponde legalmente a la administración municipal."¹⁵⁵

De la anterior definición, se aprecia en forma clara, una tendencia tanto formal como organista, en virtud que al momento de referirse "a un régimen de derecho público" refiere que solamente se entenderán como Servicios Públicos, todos aquellos que estén regulados y reconocidos en la norma jurídica, cerrando así el candado, ya que toda aquella actividad que realice el Estado que sea doctrinariamente como un Servicio Público, mientras que no sea reconocido

¹⁵⁴ Bourgon Tivao, Luis Pablo. Manual de Servicios Públicos.. Editorial.. Ministerio para las Administraciones Públicas. I.N A.P. Madrid 1991. Pág. 24 y 25.

¹⁵⁵ Arenal Fenchio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit Página 318.

como tal por el entrara en otro tipo de prestación. De igualmente apreciamos que la presente definición es del tipo organicista, ya que al momento de postular "... cuya atención corresponde a la administración municipal." Constriñe e indica que solamente el Estado podrá prestar el Servicio, no dando cabida a la participación privada, contradicción en la que cae la presente ley en cita, ya que como más adelante analizaremos la participación de los particulares sí esta señalada.

Para finalizar el presente tema, he de referir al celebre jurista y maestro emérito de la Facultad de Derecho; de la Universidad Nacional Autónoma de México al Doctor Don Andrés Serra Rojas, que en su libro Derecho Administrativo, indica como debe de ser definido:

"El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular, continúa y sin propósito de lucro– la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."¹⁵⁶

La presente definición indiscutiblemente es una de las más completas misma surgió en 1959, estando vigente en estos tiempos de cambio. No obstante, la única observación que tal vez sea valida referir, es que el servicio público no en todos los casos es "sin propósito de lucro", que si bien en ciertas

¹⁵⁶ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Ob Cit.. Pág 110.

ocasiones los particulares se encargan de prestarlo por ser los costos mas bajos, no por ello es sin fines de lucro.

Para tal observación el autor en cita manifiesta:

"Debemos precisar que la concesión de un Servicio Público a los particulares establece un régimen de transición, que no debe desvirtuar la verdadera naturaleza del Servicio Público."¹⁵⁷

Los elementos que considera el celebre doctrinario que debe de contener el Servicio Público, son los siguientes:

-Una actividad técnica,

Invariablemente apreciamos a que se refiere al servicio como la actividad, no cayendo en la confusión.

-Finalidad de satisfacer una necesidad colectiva,

¹⁵⁷ Ibidem

Incuestionablemente este es el común de casi todos los tratadistas, en donde no hay alguna pugna, ya que el objetivo primario de un Servicio Público, es el de satisfacer las necesidades primarias de la comunidad.

–Realizada por el Estado o por excepción por los particulares y

Este elemento ya fue aclarado por el mismo autor, en líneas anteriores en donde dice que la concesión es solamente una mera transición y no por ello se desvirtúa la verdadera naturaleza del Servicio Público.

–Bajo un régimen jurídico especial.

Es otro elemento en donde la mayoría de los autores están de acuerdo, ya que en esta actividad hay que regular perfectamente el actuar del Estado y dejar en claro que no está actuando como autoridad, sino como el prestador de un servicio.

Una vez que se han dado diversos criterios de cómo debe de ser definido el concepto de Servicio Público, y que se tiene ya la posibilidad de poder determinar cuál es la más adecuada a nuestro entorno jurídico-social, procederemos con el siguiente tema.

-DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A CARGO DEL MUNICIPIO, EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LOCAL.

El Constituyente de 1917 en un verdadero esfuerzo, intenta darle a la vida política de nuestra patria, un nuevo enfoque y dejar atrás aquella herencia y práctica centralista que durante la conquista y la etapa independiente se practicaba, intención que en la actualidad a un no se ha plasmado, ya que por desgracia seguimos viviendo las decisiones que nacen y se consuman en el poder ejecutivo, siendo el titular del mismo el Presidente de la República Mexicana, dejando a los demás poderes y entidades, estatales y municipales solo el papel de mandatarios de decisiones, que en la mayoría de los casos son totalmente incongruentes y alejadas de satisfacer las necesidades mas apremiantes de nuestra población; sobre todo en aquellos puntos "alejados" de la capital de nuestro país, en donde la prestación de los Servicios Públicos es inexistente o bien son totalmente insuficientes y deficientes, ya sea por un olvido político o bien por falta de capacidad técnica por parte de las autoridades responsables de prestarlos.

Se hace de manera urgente e indispensable, que las autoridades asuman su verdadero papel de servidores del pueblo, dando un nuevo enfoque a lo político de nuestra patria, dejando de ver de lo federal a lo municipal, sino en contrario sensu de lo municipal a lo federal, comprendiendo que una óptima prestación de los servicios generales de población de primera necesidad que se otorgue a las comunidades, será el catalizador que necesita nuestra República Mexicana para salir de la marginación y el estanco en el que se encuentra nuestra realidad, para así entrar a un nuevo episodio lleno de oportunidades de desarrollo y justicia social que tanto reclamamos.

Nada de esto desconocía el constituyente de 1917, es por ello que en el artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deja asentada las bases para que comience el cambio de nuestro sistema político mexicano. Basamos nuestro razonamiento en lo que se encuentra consagrado en el mismo, en lo referente a que el Municipio es la unidad que conforma el todo, es decir, que cada entidad federativa, tendrá como piedra angular de su formación a los Municipios, mismos que son libres para gobernarse así como para administrar su hacienda en virtud que cuentan con personalidad jurídica propia. Es por ello que tanto las legislaturas estatales como las leyes orgánicas municipales, recaban este principio, ejemplo de ello lo encontramos en el artículo 102 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, parecido que ha quedado transcrito en capítulos anteriores, al unísono se lee, en el artículo primero de la Ley Orgánica Municipal del Estado, es por ello que consideramos en forma atinada que el encargado directo de la prestación de los Servicios Públicos sea el Municipio, que a través de su órgano colegiado de gobierno que es el Ayuntamiento deberá de prestarlos conforme a la demanda que la comunidad en particular lo requiera.

Encadenada con esta idea la Constitución Federal de la República Mexicana en su artículo 115 fracción III, da el encargo a los municipios el funcionamiento de los Servicios Públicos; En forma coincidente la Carta Magna del Estado de Puebla en su artículo 104 ratifica dicho mandato que se le da a los municipios y que tienen reglamentada su actividad en la Ley Orgánica Municipal del Estado en referencia, en sus artículos 85 al 90. Hay que recordar que la enunciación que realizan las leyes antes mencionadas, no es limitativa sino solamente numerativa, es por lo cual las legislaturas estatales pueden conceder mayor capacidad a los municipios en concordancia a la prestación de los Servicios Públicos.

De tal manera que analizaremos los servicios públicos, a la vista de los doctrinarios que han clasificado los servicios públicos, de acuerdo a la importancia que les dan, siendo que procederé a transcribir posteriormente los ordenamientos jurídicos en donde se señalan los servicios públicos que tienen a cargo los municipios.

Hay que recordar que no todos los servicios públicos, revisten las mismas características ni los mismos comentarios para los tratadistas, ejemplo de ello es el autor Pedro Emiliano Hernández-Gaona, mismo que en torno al presente tema menciona lo siguiente, en su obra intitulada Derecho Municipal.

El autor en comento postula una clasificación de los servicios públicos municipales en forma general que a continuación transcribiré:

- a) Esenciales y Secundarios,
- b) Obligatorios y Facultativos,
- c) Exclusivos y concurrentes y
- d) Generales o especiales.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Hernández Gaona, Pedro Emiliano Ob. Cit Pp. 54 y 55

El autor refiere que los servicios públicos esenciales son los que están a cargo directamente del Estado, esto es, que por su importancia que revisten en la comunidad deben de estar al cuidado del Municipio y/o Estado como el mismo lo refiere, dando así un ejemplo, como son los servicio de "agua, luz, drenaje, alcantarillado,"¹⁵⁹

Respecto a los servicios públicos secundarios el autor da entender, que son aquellos que en la comunidad no es tan apremiante su prestación, por lo que el Municipio no esta obligado a ocuparse como necesidad prioritaria, colocando en esta clasificación los siguientes servicios públicos: "teléfonos, tranvías, etcétera."¹⁶⁰

En tanto que a la clasificación de los que son obligatorios y facultativos, el autor Pedro Emiliano Hernández Gaona señala lo siguiente:

"Aquellos son impuestos a los particulares por motivos de interés general o para beneficio de la colectividad: agua, alcantarillado, instrucción primaria; y estos son creados de acuerdo a la convivencia de los habitantes del Municipio: teléfonos, tranvías, etcétera."¹⁶¹

De la presente clasificación entendemos que serán obligatorios, todos aquellos servicios, que mitiguen necesidades de un común general, ejemplo de ello seria el servicio de agua potable y alcantarillado, así como además del

¹⁵⁹ Ibidem. P. 54

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Ibidem

alumbrado público, mientras que los segundos que él les llama facultativos, son todas aquellas necesidades que pueden ser prestados por el Municipio o bien el Estado, siempre y cuando consideren los mismos, que las necesidades primarias ya han sido mitigadas.

La siguiente clasificación que propone el autor Pedro Emiliano Hernández-Gaona, es la que considera que existen servicios públicos "exclusivos y concurrentes", siendo explicados de la siguiente manera:

"Los exclusivos únicamente pueden ser otorgados por entidades administrativas (Federación, Estados y municipios): alumbrado público, agua, los concurrentes son los satisfactores que ofrecen, separadamente o en colaboración, los particulares y el Municipio, servicio de panteones."¹⁶²

De lo anteriormente transcrito consideramos que los servicios públicos que mitigan necesidades primarias de la comunidad, según el autor son los que deben de estar a cargo del Estado o bien del Municipio, ya que deben de estar garantizados en su prestación, mientras que en los segundos, se distingue que la prestación puede estar a cargo de los particulares a través de la concesión.

La cuarta y última clasificación que propone el autor en comento es la siguiente:

¹⁶²Ibidem P 55

"d) Generales o especiales.

Los generales suponen los intereses de todos los individuos, es decir, todos pueden hacer uso de ellos: ferrocarriles, alumbrado público; los especiales sólo se ofrecen a ciertas personas que se encuentran en un situación determinada: asistencia benéfica (este tipo de servicios está encaminado a ayudar a los pobres)."¹⁶³

Así como esta clasificación encontramos la que propone el autor Agustín Montaña que encontramos en su obra intitulada "Manual de Administración Municipal" mismo que hace una clasificación interesante, ya que tiene como pauta hacer la clasificación según las necesidades que mitigan los servicios públicos, y que dice lo siguiente:

"a) Necesidades básicas (estas necesidades deben de ser cubiertas en coordinación con el Estado y la federación):

1. Agua potable
2. Vivienda.
3. Educación.

¹⁶³ Ibidem.

b) Necesidades habitacionales:

1. Planificación y zonificación.
2. Reglamentación de construcciones particulares.
3. Alcantarillado.
4. Banquetas y pavimentos.
5. Alineamiento.
6. Nomenclatura de calles.
7. Reglamentación de ruidos molestos.

c) Necesidades sanitarias:

1. Limpia.
2. Reglamentación de la contaminación ambiental.
3. Hospitales, maternidades, hospicios, manicomios
graderías infantiles.
4. Centros de higiene.

5. Hoteles, casas de huéspedes, baños, peluquerías y similares.
6. Rastros.
7. Mercados.
8. Panteones.
9. Molinos de nixtamal y expendios de masa.
10. Lavaderos públicos.
11. Expendios de comestibles y bebidas.
12. Control y vigilancia de bebidas embriagantes.

e) Necesidades de seguridad:

1. Vigilancia policíaca.
2. Centros de reclusión.
3. Explosivos, materias inflamables y calderas.
4. Elevadores.
5. Bomberos.

f) Necesidades económicas:

1. Licencias de funcionamiento comercial.
2. Control de vendedores y artesanos ambulantes.
3. Bolsas de trabajo.
4. Horario comercial.
5. Rótulos y anuncios.

g) Necesidades sociales, culturales y deportivas:

1. Edificios públicos.
2. Obras públicas.
3. Campos deportivos.
4. Parques, jardines y paseos.
5. Ampliación y ornato de vías públicas.
6. Reglamentación de espectáculos.

7. Juntas patrióticas y de acción cívica."¹⁶⁴

Sin duda el fin específico de los Servicios Públicos es el de satisfacer las necesidades de la comunidad, y que una posible clasificación más certera es aquella que tome de base las necesidades que los hizo surgir, pero desgraciadamente el autor en comento, confunde lo que es la actividad del servicio público con la función de la administración pública.

Con el pensamiento del presente autor, estamos en la tesitura de un Estado prestador de servicios, siendo esta idea ya superada doctrinariamente, ya que un inconveniente de esta forma de gobierno, es crear una burocracia gigantesca que trae como consecuencia la ineficacia del servicio público ante la comunidad.

El autor Fernando Pérez Correa en la obra intitulada El Municipio Mexicano propone la siguiente clasificación de los servicios públicos y más específicamente de los municipales:

1. Básicos,
2. Básicos complementarios;
3. De seguridad;
4. Protección a la comunidad y

¹⁶⁴ Montaña Agustín. Ob. Cit. Pp 38 y 39.

5. De bienestar social.

El presente autor refiere que los servicios públicos básicos están constituidos por los siguientes:

- a) “Agua potable;
- b) Drenaje y alcantarillado;
- c) Calles y banquetas;
- d) Alumbrado público”.¹⁶⁵

En relación con los Servicios públicos básicos complementarios, están constituidos por los siguientes:

- a) “Servicio de Limpia;
- b) Funcionamiento del Servicio de Limpia;
- c) Mercados y Centrales de Abasto;

¹⁶⁵ Pérez Correa, Fernando et al, El Municipio Mexicano, Editorial Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México 1985, Pág. 344-346

d) Educación”.¹⁶⁶

El autor manifiesta que los Servicios de Seguridad están conformados por los siguientes servicios:

a) “Seguridad Pública;

b) Tránsito;

c) Bomberos”.¹⁶⁷

La siguiente clasificación que considera el tratadista es Servicios Públicos de protección a la comunidad que se encuentran constituidos por los siguientes:

a. “Salud;

b. Prevención de Desastres;

c. Protección contra la contaminación;

d) Comunicación Social;

e) Planes de desarrollo Municipal;

¹⁶⁶ Ibidem Pág. 347-351.

¹⁶⁷ Ibidem Pág. 354-356.

- f) Publicaciones Escritas;
- g) Folletos;
- h) Informes;
- i) Fotografía y Diapositivas;
- j) Grabaciones;
- k) Teléfono;
- l) Cabildo Abierto;
- m) Telégrafo;
- n) La Radio";¹⁶⁸

Y para finalizar la clasificación que propone el doctrinario en comente es la siguiente de bienestar social, que esta constituida por los siguientes servicios:

- a) "Animación Municipal;
- b) Parques y Jardines;

¹⁶⁸ Ibidem Pág. 357-364.

- c) Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural;
- d) Acción Deportiva
- e) Instituciones que Brindan Apoyo y Asistencia.¹⁶⁹

Es incuestionable que el autor en comento es más discreto en proponer cuales deben de ser considerados como servicios públicos y considerar cuales son los básicos, que sin ellos no puede evolucionar cualquier civilización.

A efecto de finalizar el mosaico de propuestas doctrinales de lo que deben de ser considerados como servicios públicos, ya sea a escala municipal o básica; no podemos omitir la del célebre tratadista Gustavo Martínez Cabañas, clasificación que percibimos en su obra intitulada "La administración estatal y municipal de México"

"a) Servicios Educativos:

- Jardines de niños.
- Escuelas primarias.

¹⁶⁹ Ibidem Pág 366-367

- Talleres artesanales.
- Escuelas técnicas.
- Centros de capacitación.

b) Servicios Asistenciales:

- Guarderías infantiles.
- Asilos.
- Clínicas.

c) Servicios urbanos:

- Agua potable.
- Drenaje y alcantarillado.
- Alumbrado público.
- Parques y jardines.
- Limpia.

- Mercados.

- Rastros.

- Panteones.

- Transporte urbano.

d) Servicios de seguridad pública:

- Policía preventiva.

- Policía de tránsito.

- Bomberos.

- Servicios médicos de urgencia.¹⁷⁰

Notamos que la mayoría de los autores aquí aludidos, enumeran servicios públicos que los ordenamientos jurídicos líneas mas adelante referidos no los apuntan, por ello que hay que recordar que este señalamiento en la norma constitucional, como estatal y municipal es numerativa mas no exhaustiva.

¹⁷⁰ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México Segunda Edición. Editorial INAP-CONACYT. México 1987. Pp. 13 y 14.

Así vemos que en la Constitución Federal, en su artículo 115 fracción III, proclama: "Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía municipal y tránsito; y

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económico de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera."¹⁷¹

Mientras que la Constitución Estatal del Estado Libre y Soberano de Puebla en su artículo 104 se lee: " 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."¹⁷²

¹⁷¹ Delgado Moya, Rubén Ob. Cit. P.247.

¹⁷² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla .Ob. Cit. P. 35.

Por cuanto hace a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, reglamenta en su artículo 86 lo siguiente:

"Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios Públicos:

- I. Agua potable y alcantarillado.
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia;
- IV. Mercados y centrales de abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques y jardines;
- VIII. Seguridad pública y tránsito, y
- IX. Los demás que conforme a la ley determine el Congreso del Estado."¹⁷³

¹⁷³ Arenal Fenochio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur. Ob Cit. Pp 318 y 319

De lo anteriormente transcrito, concluimos que los servicios públicos mínimos que debe de contar una comunidad son los siguientes:

- Agua

- Alumbrado público.

- Drenaje y alcantarillado.

- Educación básica.

- Limpia.

- Rastros.

- Calles.

- Seguridad pública.

- Panteones y

- Mercados.

Siendo así que el único servicio público que no esta considerado como tal en la legislación y que la mayoría de los doctrinarios se ponen de acuerdo que

debe de estar expresamente inscrito en los ordenamientos jurídicos es el de educación básica.

A efecto de que no solamente quede en el nombramiento de los servicios públicos, y con el fin de una clara exposición del tema procederé a citar algunas definiciones de los distintos servicios antes referidos. Conforme al criterio de algunos tratadistas, cabe hacer la mención que pocos son los autores que proponen alguna definición específica de cada uno de los servicios públicos, ya que la mayoría en vez de postular alguna, se encaminan mas en como es prestado y los requerimientos técnicos primarios que el mismo servicio requiere, es por ello que recurriré en el presente al célebre doctrinario Jorge Fernández Ruiz, que en su obra intitulada Derecho Administrativo encontramos lo siguiente:

En cuanto al servicio público de agua potable, manifiesta lo siguiente:

" Consideramos al servicio público de suministro de agua potable, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en disponer en cantidad suficiente de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un mutable régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona."¹⁷⁴

¹⁷⁴ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. (Servicios Públicos) Editorial. Porrúa. S. A. México 1995. Pág 380.

Estamos de acuerdo con la presente definición, en donde el autor en cita, manifiesta que el Servicio Público de Suministro de Agua Potable, es una actividad técnica, punto en el cual estamos totalmente de acuerdo, en virtud que es aquí en donde se plasma en forma mas concreta la prestación de un concierne no solamente al otorgamiento del suministro del agua potable, misma que debe de ser óptima para el consumo humano, siendo aquí que es donde estriba la actividad técnica, ya que esto constriñe, desde la instalación de la red de entubamiento, su conservación y distribución hasta la fijación de las tarifas de cobro por los derechos del suministro.

Por cuanto hace al servicio público de alcantarillado el autor en cita postula la siguiente definición:

" Consideramos al servicio público de suministro de alcantarillado, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su posterior tratamiento, reutilización o reencauzamiento, sin deterioro del ecosistema; Cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe de ser permanente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona."¹⁷⁵

Este servicio público, viene estrechamente ligado al servicio público de suministro de agua potable, en razón, que si la comunidad cuenta con agua potable, se necesita la infraestructura para desechar toda el agua sucia que

¹⁷⁵ Ibidem P. 390.

producen tanto los hogares así como los comercios y empresas, trayendo aparejado el beneficio de una comunidad limpia y sana. De igual manera se hace necesario que las precipitaciones pluviales sean desalojadas de las calles a efecto de evitar inundaciones en las comunidades.

En tanto que el servicio público municipal del alumbrado público, postula la siguiente definición:

" Consideramos al servicio público de alumbrado público, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en transitar durante la noche por la vía pública con la iluminación suficiente que permita advertir los obstáculos para el tránsito –especialmente el peatonal– y percibir la presencia de otras personas, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe de ser permanente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona."¹⁷⁶

Es incuestionable, que una población debidamente iluminada en cuanto a sus calles, parques y jardines, la hace segura, ya que bien es sabido que los lugares oscuros e inhóspitos son propicios y favoritos para la delincuencia, así como los conductores necesitan tener una visibilidad óptima en la noche, para poder evitar los trágicos accidentes.

¹⁷⁶ Ibidem.

Con relación al Servicio Público de Mercados y Centrales de Abasto, lo define de la siguiente manera:

" Consideramos al servicio público de, Mercados y Centrales de Abasto como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en el adecuado aprovisionamiento de los productos y servicios indispensables para la alimentación y economía domestica, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe de ser permanente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona."¹⁷⁷

El debido y correcto almacenamiento de víveres, así como su distribución, hace imperioso la creación de los mercados, para que el comercio se desarrolle, y que mejor catalizador para este, que tener instalaciones debidamente organizadas y estructuradas para que los pobladores comercien sus productos, trayendo como beneficio un correcto abastecimiento de productos y supuestamente precios justos.

Mientras tanto el autor en cita define al Servicio Público de Limpia de la siguiente manera:

"Se puede decir que el servicio público de limpia, es la actividad técnica, realizada directa o indirectamente por la administración pública, con propósito de

¹⁷⁷ Ibidem P. 394.

satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el aseo de la vía y de los lugares públicos, complementado por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos de tales sitios, y su consiguiente transporte a zonas idóneas de almacenamiento para su clasificación, reutilización, tratamiento y adecuada disposición final, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe de ser permanente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público.¹⁷⁸

El Servicio Público de limpia, no es menos importante que los demás, ya que la debida prestación de este servicio, traerá como beneficio a la comunidad una población sana, la cual estará en condiciones de poder trabajar y rendir en toda su capacidad.

Para el Servicio Público de Rastro la corresponde la siguiente definición, del autor en comento:

" Podemos explicar al Servicio Público de rastro, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un mutable derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona."¹⁷⁹

¹⁷⁸ Ibidem. P. 397

¹⁷⁹ Ibidem. P. 400

Por cuanto hace a este servicio, la correcta matanza y la inspección del producto que se lleve al sacrificio, repercutirá en la debida alimentación de los pobladores, evitando así el peligro de la proliferación de epidemias, como también que se encarezca el producto carneo.

Con relación al Servicio Público de Panteones el doctrinario en cita postula la siguiente definición:

Consideramos al servicio público de panteones, como "la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres o restos humanos, cuyo cumplimiento debe de ser permanente asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un mutable régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona."¹⁸⁰

La correcta prestación de este servicio, es indispensable, en virtud que se destine un lugar específico para la cremación, inhumar o exhumar los restos humanos, lejos de la población, evitará el peligro de epidemias, que suelen ser agresivas para la comunidad, pagando un alto precio en vidas, por lo que este servicio público no puede faltar en cualquier comunidad por mínima que esta sea.

Por lo que una vez que hemos analizado algunas clasificaciones de Servicios Públicos, que postulan algunos distinguidos tratadistas y de haber

¹⁸⁰ Ibidem P 403.

citados los fundamentos legales en los cuales se encuentran plasmado y de definir los principales servicios públicos municipales, pasaremos al siguiente tema.

- De la prestación de los servicios públicos en el Municipio de Zacapoaxtla Puebla.

Para poder comprender el contenido del presente tema, referiremos las formas de prestación de los servicios en forma general, en virtud de ser tema obligado para el presente tema, así en primer lugar recurriremos al multicitado y celebre tratadista el Doctor Don Andrés Serra Rojas, que como ya dijimos anteriormente en su obra intitulada Derecho Administrativo primer curso refiere lo siguiente al tema:

" Los modos más frecuentes de ejercer los servicios públicos son los siguientes;

- a) Administración directa,...
- b) Arrendamiento y administración o gestión interesada ..
- c) Concesión de servicios públicos...
- d) Descentralización por servicio...
- e) Empresas de economía mixta o empresas privadas de interés público,...

f) Servicios subvencionados o servicios públicos personificados...

g) Otras formas de manejo de servicios públicos en instituciones públicas, o privadas o mixtas...¹⁸¹

El autor en cita considera que existen siete formas de prestar los servicios públicos, los cuales explica de la siguiente manera:

" a) En la administración pública directa, el servicio no tiene individualidad, por ello, la gestión del servicio queda confinada, dentro del régimen legal, a la administración utilizando su propia organización y recursos."¹⁸²

En este tipo de prestación, apreciamos que el servicio público, queda en completo control del "Estado" esto es que la obligación de prestarlo, se dará a través de los gobernantes, los que deberán de financiarlo con los recursos económicos que para tal efecto se encuentren en las arcas públicas, ya sean tanto federales, estatales o bien municipales, según sea el caso concreto.

" b) El arriendo y la administración interesada -regie interesada-, cede a empresas privadas el ejercicio del servicio de carácter económico, bajo las condiciones que la misma administración fija, que pueden ser el pago de una determinada cantidad o la participación en los ingresos de la empresa, pero sin soportar pérdidas.

¹⁸¹ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 127.

¹⁸² Ibidem.. p 128.

En la administración interesada, la administración nombra a un gestor del servicio al que se le asigna un porcentaje de ingresos, o cualquier otra participación de índole económica. En ambos casos la situación especial de manejo de servicio, no hace eludir la responsabilidad de la administración, que está obligada al mantenimiento y vigilancia del servicio."¹⁸³

De la anterior explicación, apreciamos en forma clara, que no obstante que la prestación del Servicio Público estará a cargo de un particular se nombrará a un gestor, esto es un "asesor jurídico" mismo que supervisará y vigilará el actuar del prestador del servicio, mismo gestor que tendrá o bien una remuneración fija, o en la otra hipótesis recibirá por concepto de la remuneración de su trabajo un porcentaje de ingresos según sea el caso de servicio.

La siguiente clasificación a la que refiere el célebre tratadista en comentario es la que dice:

" c) En la concesión de Servicio Público, la administración concede o establece un derecho a favor de un particular para que maneje un servicio a su cargo, por un plazo determinado y bajo condiciones precisas, de naturaleza contractual y reglamentaria, entre otras las de obtener ventajas económicas que lo remuneren de su inversión. La instalación y explotación del servicio se regula principalmente por el interés público del servicio y accesoriamente por el interés particular del concesionario."¹⁸⁴

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ Ibidem.

La presente clasificación puede prestarse a confusión con la del arrendamiento, en virtud que puede derivarse que en ambas el prestador del servicio es un particular, pero hay que recalcar que mientras que en la del arrendamiento, no se excluye a la administración pública de la responsabilidad de vigilar y mantener en funcionamiento la prestación del servicio público, apreciando tal forma el interés, que se nombra a un gestor para que realice esta función, mientras que el particular presta el servicio, ocurriendo en cambio en la concesión, que esta es cien por cien administrada por el particular, sin que exista un gestor que vigile su actuación, pero que sin en cambio el interés público esta por encima del interés particular del concesionario, condición a la que tiene conocimiento el particular, sometándose de esta forma a los tribunales nacionales, en caso de controversia en cuanto a la prestación del servicio, renunciando así en forma expresa y tacita a la intervención de tribunales extranjeros ya sea que le correspondan por cuanto a su nacionalidad o bien de su residencia.

En tanto que a la clasificación de descentralización por servicio, que mencionada el ilustre tratadista el Doctor Don Andrés Serra Rojas la explica de la siguiente manera:

"d) ...El Estado por medio de una ley crea un régimen jurídico apropiado para el servicio público, le asigna una personalidad jurídica un patrimonio propio, y un régimen financiero adecuado a su finalidad. El servicio se maneja en forma autónoma, y el Estado solo se reserva determinadas facultades respecto de los

órganos superiores del servicio y del poder de vigilancia o fiscalización, que mantengan la regularidad del servicio."¹⁸⁵

De esta clasificación apreciamos que es de sumo interesante, ya que apreciamos que existe la posibilidad de la creación de un organismo descentralizado, mismo que tiene la posibilidad de una personalidad propia, así como la libertad de su libre administración a efecto de la prestación de servicio público, y todo lo relativo a la naturaleza propia de una administración descentralizada.

En cuanto a la siguiente clasificación el doctrinario en comento lo enuncia de la siguiente forma:

" e) En las empresas de economía mixta, persona jurídica pública y privada, los particulares manejan el servicio bajo normas de derecho privado, con una intervención del poder público que varía en las diversas legislaciones."¹⁸⁶

La presente clasificación es lo que en nuestro país se denomina para-estatal, término netamente mexicano, que como dice él celebre tratadista en cita participan los particulares en la empresa siendo vigilados por el Estado, dando la característica que tanto los particulares como el ente del Estado tiene participación de acciones, es decir, que tanto el ente privado como el público

¹⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁶ Ibidem. Pp 128 y 129.

han financiado la creación de la empresa, en nuestro país, se aprecia que él tendrá siempre la mayoría de acciones, es decir siempre el control de la empresa. No obstante que es manejado ante los ojos de los demás por particulares.

Las siguientes clasificaciones la de "Servicios Públicos, obra de la iniciativa privada" y las de "otras formas mixtas" que son explicadas de la siguiente manera por el autor:

" f) Existen servicios públicos, obra de la iniciativa privada que no son manejados por el Estado, sino por los particulares, que aportan su patrimonio, pero que no tienen la capacidad económica para su manejo, ya sea por su insuficiencia de las tarifas, o porque sus ingresos generales no permiten un manejo eficiente. En estos casos el Estado rodea a la empresa de determinados privilegios, entre los cuales se cuentan subvenciones, subsidios, exenciones de impuestos y otros beneficios.¹⁸⁷

La presente clasificación se presta a una confusión que a primera vista, llevaría a la conclusión que no es posible, pero que se explica de la siguiente manera, según el criterio del suscrito.

Existen necesidades que la comunidad por más sencillas que estas sean, reclama que le sean mitigadas, ya sea por los gobernantes o bien por los

¹⁸⁷ Ibidem. p 129

particulares, ahora bien en un momento dado los particulares en su derecho de poder prestar el servicio, tienen la intención de prestar ese satisfactor, pero no cuentan con el suficiente capital necesario ya sea para solicitar en arrendamiento o bien en concesión, de la prestación del servicio, pero disponen con los conocimientos y la capacidad técnica para prestarlos, situación que puede darse que los gobernantes no dispongan, pero situación contraria, el Estado si dispone con los medios económicos así como infraestructurales para la correcta prestación del servicio, es el caso que el Estado al ver la apremiante necesidad de ofertar el servicio, y observar que entre los particulares existe la intención y la capacidad técnica de operarlos, rodean a esta empresa de los beneficios que el Estado puede ofertarle para que se lleva acabo la dicha prestación del servicio.

" g) Existen otras formas mixtas de atención de un servicio público, en las que el Estado se reserva determinadas facultades, por ejemplo, declarar de inmediato la rescisión de una concesión si los concesionarios no atienden rápidamente el servicio. En otros casos, son acontecimientos graves los que obliga al Estado a asumir directamente el manejo del servicio."¹⁸⁸

La presente clasificación que se transcribió, a consideración del suscrito, no tiene razón de ser, ya que más que una forma de prestación de servicio público, es una consecuencia de la prestación del servicio que al momento de haberse otorgado la prestación no existía, por lo que el Estado interviene en el mismo, dándose así que esta intervención no es permanente si no momentánea mientras se resuelva el problema.

¹⁸⁸ *ibidem*.

Otra clasificación de la prestación de los servicios públicos, pero ya a escala municipal en forma específica, es la que nos refiere el tratadista Carlos Quintana Roldán que en su obra intitulada "Derecho Municipal" expresa lo siguiente a su pensada clasificación:

"...estas opciones se presentan como formas puras, rígidas, derivadas del marco normativo-programático del Municipio, aunque susceptibles de ser mezcladas en pro de obtener mayor eficacia y eficiencia en los servicios públicos y el crecimiento de la cobertura y calidad de los mismos"¹⁸⁹

El autor en comento propone la siguiente clasificación:

- a) Forma Directa,
- b) La empresa Paramunicipal,
- c) El organismo Descentralizado,
- d) La concesión,
- e) El convenio Estado-Municipio,
- f) El fideicomiso,
- g) Otras formas de prestación.

¹⁸⁹ Quintana Roldán, Carlos F. Ob. Cit p 453.

Por lo referente al incisa a, el autor en comento refiere lo siguiente:

"a) Forma Directa.

Esta modalidad se implementa a través de la creación (por acuerdo del Cabildo) de una unidad administrativa responsable del servicio público, que puede ser o no incorporada a alguna dependencia considerada en la estructura administrativa municipal."¹⁹⁰

La presente clasificación en cita se aprecia la modalidad de la centralización, esta clasificación trae ventajas al igual que desventajas, como en toda clasificación, las ventajas es que el Municipio tiene el control directo sobre la prestación, así como de los prestadores, ya que son trabajadores del Estado, por lo que están bajo los normas jurídicas que les son aplicables a los servidores públicos, otra ventaja es que se tiene asegurada la prestación del mismo, por lo que se mantienen los principio doctrinarios que debe de revestir el Servicio Público, que a criterio del Gran y celebre tratadista el Dr. Don Andrés Serra Rojas postula, que en líneas anteriores se expusieron, los que solo enunciaré en este momento "de una manera permanente, regular, continúa y sin propósito de lucro".¹⁹¹ Por lo que a consideración del suscrito, las desventajas son que los costos del funcionamiento del servicio corren a cargo del Ayuntamiento, erogaciones que son tomadas de las arcas de la tesorería y que es dinero de los contribuyentes. Otra desventaja es el surgimiento de una serie de papeleo que viene a inhibir el funcionamiento y eficacia de la Prestación del Servicio Público,

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Serra Rojas, Andrés Ob Cit. Pág. 110.

así como surge una gran burocracia del mismo. No por ello el suscrito estime que la prestación del Servicio Público, debe de estar a cargo de los particulares, porque como ya se dijo también tiene sus inconvenientes que más adelante se detallaran, pero lo que si consideramos, que en cada caso concreto se deben de estudiar y valorar las ventajas y desventajas que entrañan en cada caso concreto y aplicarlo, basándose en la realidad social de la comunidad en particular.

"b La empresa Paramunicipal.

La empresa Paramunicipal se crea siguiendo el modelo de las sociedades mercantiles, con personalidad jurídica propia, independiente de la del Ayuntamiento. Se caracteriza por un comportamiento autofinanciable y competitivo sin perder su fundamento de interés público, con autoridad interna para establecer libremente con los individuos y empresas que considere necesarios para la prestación del servicio público."

Sobre la base de la explicación del citado autor Carlos F. Quintana Roldán, apreciamos, que postula las características de la empresa paraestatal, misma que cuenta con las características de una empresa particular, pero que tiene un ordenamiento jurídico característico a las demás, en virtud que se tiene como principal socio mayoritario al Municipio -Estado-, por lo que esta modalidad de prestación puede tener grandes ventajas, siempre y cuando se transpongan los intereses de la comunidad, y no prevalezcan y manden los oscuros intereses de la política. Tal como hasta la fecha se han impuesto.

"c) El organismo Descentralizado.

Es un instrumento administrativo creado también por acuerdo del Cabildo, en el que se constituyen una entidad pública municipal con patrimonio propio e independencia administrativa, con personalidad jurídica propia y autonomía decisoria."¹⁹²

La presente clasificación, como lo dice su nombre, estamos ante la descentralización, que puede tener sus ventajas propias de la administración, siempre y cuando como dijimos líneas anteriores, no se preponderen intereses ajenos a la misma institución, ya que vemos que la descentralización, entre sus ventajas sobresalen que la burocracia disminuye, así como los trámites administrativos y engorrosos, la fácil identificación del prestador del servicio y una menos complicada tarea administrativa por parte de los que estén a cargo de la prestación.

" d) La concesión.

Esta figura jurídica consiste en que el Municipio (como autoridad otorgante) confía a una persona física o moral (llamada concesionaria) la prestación o manejo del servicio público, con base en un convenio o contrato que al efecto se elabora."¹⁹³

¹⁹² Quintana Roldán, Carlos F. Ob. Cit. 1999. p455.

¹⁹³ Ibidem p. 456

Esta modalidad de prestación trae ventajas sin duda, ya que el concesionario hace de la prestación del servicio, su modo de vida, conservándolo y vigilándolo como su negocio propio, por lo que una óptima prestación del mismo, redundara en el acrecentamiento de su fortuna propia, la desventaja de este modo de prestación deviene, en que llegan a tener tanto poder, que se vuelven una verdadera modalidad de monopolio, dando origen a un deficiente servicio.

"e) El convenio Estado-Municipio.

En la práctica, los convenios Municipios-Estado son instrumentos administrativos para la coordinación y colaboración entre los Ayuntamientos y el gobierno estatal. El alcance de convenio en materia de prestación del servicio varia en función del grado de transferencia propuesto por el Ayuntamiento y las características de cada servicio en particular, sobre todo por los procesos técnicos."¹⁹⁴

Esta clasificación da cabida a las formas de prestación de la concurrencia o bien de la colaboración, es indudable que esta clasificación trae como ventaja que el servicio se vuelva mas general, en virtud que en mas de un Municipio se presta este, por lo que el número de beneficiados se acreciente.

"f) El fideicomiso.

¹⁹⁴ Ibidem p 458.

La adopción de un fideicomiso se presenta como otra alternativa de prestación de los servicios públicos, para adoptar esta forma de prestación, se crea la institución por parte del Cabildo con aprobación del Congreso Estatal, a través de una acta constitutiva en la que expresa la forma de financiamiento, las normas de operación etc..."¹⁹⁵

Esta modalidad de la prestación tiene su ventaja, que lo invertido se recuperara a largo plazo, siendo el beneficio para la comunidad casi de inmediato. La desventaja es la deficiente administración que se palpa al momento de recuperar lo invertido, por lo que la deuda se transfiere al Ayuntamiento, resintiendo en las arcas de la tesorería el daño ocasionado.

"g) Otras formas de prestación.

Como simple enunciación podemos citar la forma llamada por colaboración, así como la autogestión de servicios públicos, que son mecanismos muy actuales en donde se privilegia la participación de la comunidad municipal."¹⁹⁶

La presente clasificación, es posible determinarla, en virtud que esta referida en nuestros ordenamientos jurídicos. Por lo que en este acto procederemos a citarlos y explicarlos, según sea el caso.

¹⁹⁵ Ibidem. p. 459.

¹⁹⁶ Ibidem p. 460.

Por cuanto hace a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifiesta en su artículo 115 fracción III párrafo tercero que "Los Municipios previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que los correspondan."¹⁹⁷

De lo anteriormente impreso, apreciamos las palabras "coordinarse y asociarse", conceptos que para el equipo de la Lic. Adriana Miranda Vallido, es solo una de las diferentes formas, en que se pueden prestar los servicios públicos, en forma indirecta, esto es, que el Ayuntamiento no tiene a cargo toda la responsabilidad de la prestación del servicio público. A lo que el autor en comento lo refiere de la siguiente manera:

"Colaboración: Dentro de este mecanismo existen dos alternativas, el convenio Estado-Municipio y la asociación municipal."¹⁹⁸

Por cuanto hace al primero de ellos, esto es el "convenio Estado-Municipio" es aquel en virtud del cual, el Municipio transfiere en forma parcial o total la prestación del Servicio Público, ya sea por situaciones de insuficiencia de infraestructura, de recursos económicos o diversos motivos de tal índole, por lo que el Municipio entra en coordinación con el Estado. Para llevar a cabo la prestación.

En cuanto se refiere a la asociación, esta debe de entenderse como la unión de dos o más municipios, con el objetivo de prestar en forma común un

¹⁹⁷ Delgado Moya, Rubén. Ob. Cit. P. 248.

¹⁹⁸ Miranda Vadillo, Adriana. Ob. Cit. p. 278

servicio público, en virtud que el este servicio público, por la complejidad que entraña en sí mismo en su prestación, requiere de la cooperación de otros municipios.

Ya sea entre municipios de la misma entidad estatal, o que por motivos de fronteras ambos municipios estén en diferente Estado, pero que tengan en común la misma intención de prestar el servicio y en la imposibilidad de prestarlos por sí solo, por lo que ambos municipios a través de sus Ayuntamientos respectivos acudirán ante la legislatura de su Estado correspondiente, en pos de la aprobación de las respectivas legislaturas.

Realmente consideramos que esta es realmente la solución a tantos problemas que los municipios han acarreado, ya que la prestación en conjunto de los Servicios Públicos por parte de los municipios, los haría mas eficientes, en la apreciación que las autoridades municipales, tienen el detectados los focos de carencia de estos servicios, por lo que uniendo recursos y esfuerzos municipales, mas de una comunidad se vería beneficiada, beneficios que se verían reflejados en una administración menos burocratizada, una óptima prestación del servicio, así como los beneficios que tendrían los municipios, serian los de abatir costos, una hacienda controlada y sobre todo la libre planeación técnica de la prestación del servicio público.

De igual manera postula la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, que en su artículo 104 fracción II indica: "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."¹⁹⁹

El presente numeral al igual que el otro, se postula por la coordinación y la asociación, pero es necesario aclarar, que para que un Municipio se coordine con la entidad estatal, o bien la entidad quiera concurrir con el Municipio, se necesitan ciertas características que deben de prevalecer, las que a criterio del Lic. Mario Camacho Salas, son las siguientes:

"- Cuando Exista una estrecha relación entre las actividades o servicios que el Estado atienda con algún tipo de servicio municipal.

- Si los actos o hechos del Servicio público, tienen efectos mas allá del ámbito municipal o del propio Estado.

- Por causas de interés público determinadas por el Congreso Local."²⁰⁰

Un claro ejemplo, en donde se reúnen estas tres hipótesis que nombra el autor, las apreciamos en el servicio público del agua potable.

Por cuanto hace a la asociación el equipo de investigación de la Licenciada Adriana Miranda Vadillo, refiere lo siguiente:

" La asociación municipal es la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa. Tiene por objeto únicamente la prestación de algún

¹⁹⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla Ob. Cit. P. 36.

²⁰⁰ Miranda Vadillo, Adriana . Ob. Cit p.278.

servicio público que un Municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente, por la complejidad o insuficiencia de recursos o bien, que resulte más rentable prestarlo de manera coordinada."

Mientras que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en sus artículos 88, 89 y 90, manifiestan lo siguiente:

" Artículo 88. Los Servicios Públicos a cargo de los Ayuntamientos serán prestados por estos con el concurso del Estado, cuando así lo determine la ley y fuere necesario.²⁰¹

Apreciamos de igual forma en la Ley Orgánica Municipal, la concordancia que existe con los ordenamientos tanto federales como estatales. En virtud que este numeral, como ya lo explicamos anteriormente la idea de la colaboración, esto es; que la entidad estatal concurre con el Municipio, a efecto de prestar el servicio. Desagraciadamente la mayoría de los municipios de nuestro país, no son capaces de suministrar por sí mismos los Servicios Públicos básicos, por lo que de esa manera el gobierno estatal concurre a su auxilio, apareciendo de tal manera el Municipio libre, es solo una ilusión, transfigurándose solo un ente administrativo que obedece las decisiones y destina los recursos que le son asignados por parte de las autoridades, tanto federales y locales, como ellas lo determinen.

²⁰¹ Arenal Fenochio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit p 319.

" Artículo 89. Los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos".²⁰²

Como anteriormente mencionamos, los municipios pueden asociarse, pero como en toda asociación, esta debe de estar totalmente reglamentada ya sea en una norma especial o bien en la ley orgánica municipal de cada Estado, ahora bien esta asociación debe de estar sustentada bajo condiciones determinadas a la prestación de los Servicios Públicos en razón que cada servicio público prestado entraña en sí mismo características propias, es así que no podemos hablar y proponer las mismas cláusulas en el servicio público de panteones que el de alcantarillado y drenaje; esta asociación debe de tener en forma clara las obligaciones y los derechos que las partes contratan, en virtud que sería nocivo para la vida nacional, que municipios vecinos tuvieran conflictos, los que podrían traer consecuencias fatales; elemento esencia son las condiciones por las que puede celebrarse la asociación esto es que realmente las autoridades municipales sean representantes del deseo de la comunidad asociarse para tener un beneficio con relación al servicio que se va a prestar,

Artículo 90. Los convenios a que se refiere el artículo anterior, pueden celebrarse entre:

I. Dos o más municipios de la misma zona económica;

²⁰² Ibidem.

II. Dos o más municipios de diversas zonas económicas;

III. Todos los municipios de una zona económica;

IV. Todos los municipios de una zona económica con todos los de otra zona.²⁰³

Como se aprecia en forma clara, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla; se permite las hipótesis de la coordinación y de la asociación entre los municipios. Realmente si las autoridades municipales, así como todos los funcionarios del mismo, tuvieran la capacitación suficiente para la debida explotación y aplicación de los ordenamientos jurídicos aplicables en la materia del Municipio tanto en el ámbito federal y estatal, traería como beneficios un óptimo gobierno y una eficaz prestación de los Servicios-Públicos.

-DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE PRESTA EL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA PUEBLA.

Desgraciadamente por intereses políticos ajenos al buen gobierno de nuestro País, y en algunos casos a la ignorancia de los bien intencionados gobernantes, el Municipio mexicano ha caído en un abismo de atraso y olvido del que será muy difícil de sacarlo, en virtud que nos es posible que después de casi 500 años de haberse fundado el primer Ayuntamiento, no solo de México

²⁰³ Ibidem.

sino de América Latina, este se encuentre en un atraso que no es posible imaginar.

Por cuanto hace al Municipio de Zacapoaxtla Puebla, no es fácil entender, que en la actualidad se encuentre carente de reglamentación, y que solamente se cuente con el Bando de Policía y Buen Gobierno, aconteciendo que para la administración y prestación de los Servicios Públicos en el ámbito municipal, las autoridades y funcionarios municipales se rijan por la costumbre y por manuales de operación, no teniendo en ningún momento marco jurídico para su funcionamiento adecuado, lo que da como resultado una anarquía total en la relación a la prestación de los Servicios Públicos por parte del Gobierno Municipal, observándose de esta manera la falta de planeación y organización jurídica y administrativa de las que son víctimas los pobladores del Municipio.

Por cuanto hace a los Servicios Públicos del Municipio de Zacapoaxtla Puebla, después de investigaciones y búsquedas que se realizaron tanto en el archivo y biblioteca del municipio, así como realizada la entrevista con el C. Miguel Ángel Gómez Rivera C. Secretario del H. Ayuntamiento de Zacapoaxtla Puebla, se llegó a la conclusión que por cuanto hace al Servicio Público de Seguridad Pública, este se encuentra normado por el Bando de Policía y Gobierno del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Zacapoaxtla, Puebla Mismo que fue publicado en fecha 9 de Marzo de 1999. Bando de Policía y Gobierno constante de 31 artículos y tres transitorios. Divididos estos 31 artículos supuestamente en 7 capítulos; siendo la realidad que son 6, ya que de la lectura del bando de policía y gobierno, no se aprecia el capítulo segundo, tal vez, por error de imprenta o descuido por parte de las autoridades municipales, ya que la impresión a la que nos allegamos fue proporcionada por el mismo

Ayuntamiento; hecha la aclaración pertinente apreciamos que estos 31 artículos están clasificados de la siguiente manera:

Capítulo primero: Disposiciones Generales.

Capítulo segundo: No precisado, como anteriormente quedo anotado.

Capítulo tercero: Responsabilidades.

Capítulo cuarto: Organización administrativa.

Capítulo quinto: Del Juez menor civil y de defensa social.

Capítulo sexto: Del procedimiento.

Capítulo séptimo: De las audiencias.

Y por último los transitorios.

Por cuanto hace al primer capítulo, esta integrado por 10 artículos, mismos que trata en su artículo primero de la importancia, observación y vigencia espacial del ordenamiento en estudio, esto es; que es de orden público, entendiéndose que esta por encima de cualquier interés privado, y que por medio de sus representantes populares que fueron electos por medio del voto el pueblo ha sido emitido, dándole así legalidad y legitimación a este bando de policía y gobierno; las presentes normas municipales son de observancia general, entendiéndose que todo habitante que se encuentre en el territorio del

Municipio, así sea de paso o residente de éste, se sujetara a las normas jurídicas que consagra.

Por lo que se refiere a los 5 artículos siguientes refiere de los conceptos y definiciones que manejara el Bando de Policía y Gobierno. Esto es; dar la certidumbre de su aplicación, ya que se determina y define el criterio por el cual se regirá la autoridad ejecutora del ordenamiento al momento de su aplicación, así apreciamos que los conceptos no estarán a discusión tanto por la autoridad que los aplique así como de los que estén en las hipótesis jurídicas.

Siendo estos conceptos los siguientes:

Primeramente refiere que la infracción al Bando de Policía y Gobierno, puede ser realizada ya sea por una conducta de acción o de omisión, que traigan por consecuencia la modificación de la paz y el orden de la comunidad y que la pongan en riesgo. Siendo esta hipótesis prevista en el artículo segundo del ordenamiento en estudio.

Por cuanto hace al tercer artículo, en este sobresale el de Lugar Público: mismo que lo define como "... todo espacio de uso común y libre tránsito,..."²⁰⁴ quedando claro que por cuanto hace a los lugares cerrados, en donde la gente no tenga acceso libre al mismo, no serán considerados como lugares públicos, ejemplo de ellos pueden ser los domicilios de particulares, hoteles o bien comercios.

²⁰⁴ Bando de Policía y Gobierno para el Municipio de Zacapoaxtla, Puebla Editorial. H Ayuntamiento de Zacapoaxtla, Puebla. México marzo de 1999

El cuarto artículo del presente bando de policía establece la unidad de la sanción económica, esto es que "como día de sanción" se deberá de entender como un día de salario mínimo de la región, y por cuanto hace a los jornaleros, trabajadores y obreros no asalariados no se les cobrara más haya de un salario mínimo de la región. Siendo que esta circunstancia, deberá de probarse a efecto de que en el expediente que se habrá con relación al infractor, deberá de quedar en forma clara y precisa de la resolución dictada en cuanto al monto de la multa.

El artículo quinto, enumera las sanciones a las que se harán merecedores los infractores, las que son a saber:

I.- amonestación,

II.- Multa,

III.- Arresto, que no-será mayor de 36 horas.

Mientras que el sexto numeral del presente bando de policía de gobierno; establece los criterios por los cuales se ha de regir la autoridad calificadora de las infracciones, circunstancias que son las siguientes:

I.- Si es la primera vez que comete la infracción, esto es que sir primo infractor.

II.- Si la conducta que origino la infracción, fue causal para producir alarma entre los vecinos de la localidad.

III.- Este inciso hace referencia a que si el infractor del presente reglamento, al momento de hacerse la detención por parte de la autoridad municipal, esto es, los policías municipales, opuso resistencia para que fuera remitido ante el juez calificador.

IV.- Este criterio va encaminado a que el juez calificador, analice las condiciones propias del infractor, esto es que debe de tomar en cuenta la edad, su condición económica así como también sus condiciones culturales.

La fracción señalada como la número cinco en romano de este numeral, establece el grado de peligro de los hechos que provoco el infractor, es decir si se puso en peligro a los vecinos o si produjo daños a los bienes de estos.

Mientras que la fracción sexta y ultima, hace referencia refiere al modo circunstancial en que ocurrieron los hechos, esto es decir, modo, tiempo, lugar, estado de salud y vínculos familiares del infractor con el ofendido.

A nuestro punto de vista, es aquí, en donde comienza la olvidada rotulación del segundo capítulo del presente, ya que una vez que el ordenamiento ha definido y dado los criterios por los cuales se ha de regir la autoridad responsable, se hace de manera lógica, seguir con lo que vendría hacer lo concerniente a las infracciones a las que se harán merecedores todos aquellos que transgredán y violen el reglamento de Bando de Policía y Gobierno

Así pues, él artículo séptimo, manifiesta las hipótesis legales que se consideraran como infracciones, y que serán sancionadas hasta por 10 días de salario mínimo, siendo que aquí refiere la condicional que se seguirán conforme a lo previsto lo que refiere el artículo 79 fracción I del Código de Procedimientos

Civiles del Estado, entendido claro está, que cuando indica Estado, es la entidad federativa de Puebla. Y a efecto de que no quede nada al aire procederemos a comentar lo que manifiesta el numeral del Código de Procedimientos enunciado. El artículo en exámen se encuentra en el capítulo sexto del despacho de los negocios, mismo que en este numeral establece los medios de apremio que utilizaran los jueces o tribunales para hacer cumplir sus determinaciones, siendo que van desde la multa hasta el auxilio de la fuerza pública, pasando por el cateo y el arresto. Así mismo el artículo séptimo del conjunto de normas en estudio, hace alusión al artículo 21 Constitucional. Mismo que como ya nos es conocido, constringe que solo el Ministerio Público es el encargado de la persecución de los delitos, entendiendo a esto como el monopolio del ejercicio de la acción penal, por lo que vemos en forma interesante, que al momento que el juez calificador, al momento de conocer de los hechos que sean infracciones y que de las actuaciones se desprenden hechos probablemente constitutivos, tendrá la obligación de remitir al infractor previamente de haber calificado la infracción, de remitirlo al ministerio público competente. Por lo que volviendo al tema central del presente tema, vemos que el artículo séptimo de Bando de Policía y Gobierno; se encuentra constituido por siete fracciones, en donde la primera fracción reglamenta una conducta de omisión simple, ya que refiere, que será infraccionado todo aquel que permita que transiten por la vía pública animales peligrosos sin tomar las medidas de seguridad pertinentes. Apreciando en forma clara que el espíritu de la presente norma es evitar el peligro latente de que algún animal, ya sea este bravío o no, ya que no hace diferencia alguna, puede ser motivo de algún accidente.

Por cuanto hace a la segunda fracción implica una medida sanitaria, ya que restringe, que los pobladores de la localidad dejen o tiren en los lugares públicos animales muertos o bien escombros o residuos tóxicos o insalubres, que a nuestro punto de vista, esta medida no restringe que sean depositados en

basureros a cielo abierto, restricción que debería de marcarse en la presente norma, en virtud que por las características propias de estos tiraderos a cielo abierto, mas que ser un control de la basura se convierten en un verdadero foco de infección, que en el menor de los casos, traen molestias para los que se encuentran alrededor de ellos, pero que sí consideramos que al no haber un control o una restricción que en estos lugares no se tiren tanto residuos los residuos antes mencionados así como los animales muertos, son un peligro latente para la salud de los pobladores, en razón que el riesgo de una epidemia es de alto nivel.

La fracción tercera de este numeral, prohíbe y sanciona a toda aquellas personas que realicen sus necesidades fisiológicas en lugares públicos, regulación que es muy atinada, ya que por lo general y lo vemos seguido, todas aquellas personas a que altas horas de la noche y en un estado de ebriedad son muy afectos a realizar estas conductas que son muy molestas para los vecinos de la comunidad.

Por cuanto hace a la fracción quinta, prohíbe en forma tácita y expresa que toda persona que sea sorprendida dañando los medios de comunicación impresos, por parte del Estado, serán sancionados con dicha infracción, ampliándose esta disposición a los anuncios de los particulares, apreciándose en esta hipótesis, que estamos, ante un delito, que mas que infracción debería de estarse contemplado como medio de procedibilidad penal, ya que cualquier alteración que se realice a un anuncio del Estado, estamos ante la figura jurídica penal de daños a la nación, situación que no prevé la presente hipótesis, circunstancia contraria a la que refiere si se trata de alteración a un anuncio de un particular que se sigue a instancia de parte, por tratarse de daños en

propiedad ajena, siendo que en este caso, el particular puede optar, ya sea que conozca el juez calificador o bien el ministerio público competente.

Por cuanto hace a la fracción sexta del presente en comento, este refiere que estará prohibido vender a menores de edad cualquier tipo de líquidos inflamables o explosivo, restricción que festejamos y aplaudimos por esta hipótesis, ya que el manejo por menores de edad de este tipo de químicos es un peligro latente tanto para los mismos menores, así como para la población en general.

La fracción séptima establece que serán infraccionados los vecinos que no barran el exterior de sus domicilios, circunstancia con la cual no estamos de acuerdo, ya que en primer aspecto si bien es cierto que es por hábito barrer su banqueta, también es cierto que el Municipio, tiene como obligación prestar el servicio de limpia, apreciándose de esta manera que este último, evade un compromiso que debe de asumir, que aunque hemos establecido considerar al Estado y en esta caso al Municipio como un prestador de servicios públicos es un error, también hemos discurrido la posibilidad de que se hace necesario buscar alternativas viables para la prestación de este servicio a través de los particulares.

En tanto que la fracción octava, indica que será infracción que cualquier particular sin el permiso correspondiente tiene prohibido colocar mantas y todo tipo de propaganda, circunstancia que indiscutiblemente es acertada, pero surge una pregunta ¿ con quien tienen que acudir los habitantes de la comunidad a solicitar el permiso? Si como dijimos en líneas arriba, derivada de la entrevista

que concertamos con las autoridades, estas no cuentan con la reglamentación interna para regular y establecer las unidades administrativas responsables de estos trámites, ¿cuál es el criterio que tomará, y las tarifas que aplicarán, para conceder los respectivos permisos? Indiscutiblemente que la reglamentación con relación a estos hitos se hace imperiosa y urgente, ya que como dijimos en líneas arriba, la anarquía por parte de las autoridades es amplia, al establecer criterios que en cada administración o bien permanecen o se renuevan con nuevos enfoques, que solo traen incertidumbre y desconfianza por parte de los habitantes del Municipio.

Por cuanto hace a la novena fracción y última de este numeral refiere a la prohibición expresa de entorpecer el tránsito libre de los peatones, sin el previo permiso de las autoridades, revistiendo el mismo comentario que se realizó en líneas anteriores.

Por, cuanto hace al artículo octavo del Bando de Policía y Gobierno, apreciamos que reviste el mismo monto de la infracción que el artículo anterior, ya que los que realicen las infracciones contenidas en este numeral se harán acreedores a la una sanción de diez días de salario mínimo o treinta y seis horas de arresto, esto en términos del artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles del Estado.

En donde apreciamos que las tres primeras fracciones hacen relación a las Infracciones que sancionan a todos aquellos que alteren la tranquilidad de la comunidad siempre y cuando se encuentren en lugares públicos, ya sea estén o no bajo el influjo de alguna sustancia etílica.

Mientras que las fracciones cuarta y quinta, hace referencia actividades relacionadas con los lugares destinados al recreo y esparcimiento de los adultos, en donde se practiquen juegos de mesa o bien se vendan bebidas alcohólicas, quedando estrictamente prohibida la entrada a los menores de edad y a uniformados; así como será motivo de hacerse acreedor a una infracción, si se participa en juegos que interrumpan la circulación vial o molesten a los vecinos.

La sexta fracción hace referencia que nadie podrá cerrar alguna vialidad por ningún motivo, que traiga como consecuencia la interrupción del libre tránsito de los automotores, siendo que postula una excluyente, que es que previamente se este autorizado para hacerlo y que esta interrupción sea por causa de utilidad pública.

La sexta fracción del presente artículo, refiere a las personas que por estar consumiendo productos químicos, que alteren la conducta del individuo; se harán acreedores a una infracción por lo que da en forma ejemplificativa mas no exhaustiva una serie de nombres de algunas drogas. Cabe la pena resaltar que en esta fracción del numeral en comenta, no refiere si este consumo es en lugar privado ya sea el domicilio particular o bien en lugar público.

El artículo octavo, sanciona y la califica como infracción toda aquella conducta que maltrate tanto a menores de edad, a discapacitados, mujeres así como a los ancianos, por lo aplaudimos esta infracción, ya que en la mayoría de los casos, nos vemos en las situaciones reales, que no obstante que estas conductas y los resultados que provocan, por lo general son originados en el seno de la familia, por lo que al momento de intervenir la fuerza pública, en este

caso la policía municipal, los familiares o el agraviado, no es su deseo iniciar averiguación previa en contra de su agresor, por lo que se hace de manera sana, que esta infracción hay sido contemplada en el presente ordenamiento, a efecto de que el que cometió la infracción, sea por lo menos sancionado con una multa o bien con privación de su libertad por 36 horas.

La antepenúltima fracción de este numeral, refiere que serán infraccionados todos aquellos que incumplan con la obligación de mandar a los menores de edad a que reciban su instrucción elemental, esto es; que no asistan a las instituciones de instrucción primaria y secundaria, para que reciban una educación académica.

La fracción décima, refiere que serán castigados todos aquellos, que sin permiso del H. Ayuntamiento, remuevan por cualquier circunstancia o motivo árboles, flores o césped de los lugares públicos, recordando como ya lo dijimos en líneas anteriores, que este rubro, esta comprendido entre los servicios públicos, a cargo del Municipio, por lo que es el único autorizado para remover y realizar todas aquellas actividades tendientes a la conservación de lo mismos.

La última fracción del artículo octavo del Bando de Policía y Gobierno, establece, todo aquel que al momento de estar realizando cualquier trabajo de la naturaleza que sea, en los lugares público y no ponga señalamientos o bien cualquier otro tipo de anuncio que avise a los transeúntes o bien automovilistas, que se esta realizando alguna obra o reparación se hará acreedor a una infracción.

El artículo noveno del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Zacapoaxtla, Puebla; Aumenta el monto de la multa, en virtud que manifiesta que esta podrá estar comprendida desde quince días a treinta días de salario mínimo vigente en la región, por concepto de la infracción o bien, treinta y seis horas de arresto.

El presente artículo en comento esta compuesto por siete fracciones, mismas que comprenden desde ensuciar los edificios, ya sea públicos o privados, hasta fijar avisos, propaganda de cualquier índole, sin el permiso correspondiente, regulando también el maltrato de los animales ya sean propios o callejeros.

Por cuanto hace al artículo décimo de esté ordenamiento, impone infracciones que van desde los treinta a sesenta días de salario mínimo de multa; y hasta treinta y seis horas de arresto; es de manera interesante este numeral, ya que en varias de sus hipótesis, marca como infracciones los que son verdaderos tipos penales.

No obstante, que en la presente tesis, no es materia ni tampoco tarea referir a este tema. Procederé a citar solo ciertas fracciones que considero pertinentes para una clara exposición de la idea:

" ARTÍCULO 10º Se sancionará de treinta a sesenta días de salario mínimo o arresto hasta por treinta y seis horas en términos del primer artículo 21 párrafo del artículo 21 Constitucional, a quien cometa las siguientes infracciones:

I.- Usurpar funciones públicas que no le corresponden con el objeto de lograr un beneficio personal;...

V.- Mujer o Varón que ejerza o induzca a la prostitución, sea cual fuere la edad de su víctima;...

VI.- Admitir o permitir el ejercicio de la prostitución en hoteles, casas es a las particulares o de alquiler y en general el funcionamiento de casas de citas y similares, procediéndose a la clausura y del establecimiento;...²⁰⁵

Es así, que el artículo en comento, en sus fracciones I, V y VI a nuestro criterio, son conductas que con una adecuada investigación ministerial, son hechos probablemente constitutivos de delito, al momento que el C. Juez calificador, toma conocimientos de estos, esta en la obligación de remitirlos y hacerlos del conocimiento al ministerio público competente, ya que no obstante que sean calificadas como infracciones, los hechos que se califican como tal, son en realidad - a criterio del suscrito - hechos constitutivos de delito.

Es con este artículo termina el primer capítulo del presente Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Zacapoaxtla, Puebla. Que como y dijimos anteriormente, este mal puesto o clasificado, por que en realidad desde el artículo sexto, que es el capítulo de conceptos generales termina el capítulo primero, - a criterio del suscrito- para que a partir del artículo séptimo al décimo

²⁰⁵ Ibidem

se este en el capítulo de infracciones y sanciones. Para seguir con el concerniente al tercer capítulo que en el presente Bando de Policía y Gobierno es el llamado de "responsabilidades."

Capítulo que esta integrado por dos artículos, el décimo primero y el décimo segundo, el primero de ellos, manifiesta que serán responsables de cometer las infracciones todas aquellas que tengan un cierto grado de participación en el mismo, recordando con esto que va desde el autor intelectual hasta el encubridor. Mientras que el segundo de este capítulo, esto es el décimo segundo, hace referencia que en caso que el probable infractor sea un menor de edad, se le amonestara en presencia de quien ostente la custodia.

Con estos dos numerales termina el capítulo tercero, mismo que es breve y conciso, no prestándose a casualismos.

Este presente capítulo, esta denominado como de la "organización administrativa", circunstancia con la que no estamos de acuerdo, en virtud que si entendemos a la organización como lo refiere el diccionario de la lengua española al entorno del verbo organizar en forma infinitiva, que en su segunda acepción lo define como " Disponer y preparar un conjunto de personas, con los medios adecuados, para lograr un fin determinado."²⁰⁶

Situación que este cuarto capítulo no contiene y ni hace mención; El capítulo cuarto hace referencia a las atribuciones que tendrá el Juez Calificador para realizar su función, así como que el Presidente municipal, en caso de

²⁰⁶ Diccionario de la Lengua Española Visión Jurídica Profesional Editorial Casa Zepol S.A México 1998.

ausencia temporal o definitiva del aludido, se encargara del despacho de los asuntos del juzgado calificador. Además menciona que la atribución de vigilancia estará a cargo de la policía preventiva municipal. Por lo que lo último que hay que comentar del presente en referencia, es que esta compuesto por tres artículos que van del 13 al 15.

El capítulo quinto, esta integrado por cinco artículos que son del 16 al 20 y que están comprendidos bajo el tema "Del Juez menor civil y de defensa social."

Capítulo con el cual estamos en total desacuerdo por completo, ya que no es posible en ninguna de las formas posibles, que un Bando de Policía y Gobierno, de un Municipio tan importante como es el de Zacapoaxtla, Puebla, tenga faltas de técnica jurídica tan graves, ya que no se entiende que se confundan y se mezclen lo que es la figura jurídica del Juez Calificador, mismo que esta bajo el mando del H. Ayuntamiento, con los jueces menores dependen directamente del poder judicial, tal como se aprecia en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. Y a efecto de que no quede en la sola mención procederé a transcribir los numerales tanto del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Zacapoaxtla, Puebla, así como la Ley Orgánica evocada.

El artículo 16 del Bando de Policía y Gobierno dice así:

"ARTÍCULO 16.- El Juzgado Menor Civil y de Defensa Social, estará integrada por un Juez, y un Secretario, mismos que serán nombrados y removidos por el Presidente Municipal libremente y durarán en el ejercicio de sus funciones tres años."

El presente artículo, da la organización administrativa de una institución que no es de su competencia, que estos; son tanto los juzgados menores de la materia civil y de defensa social, organización que le corresponde determinar al poder judicial del Estado. Siendo base de este razonamiento lo que estipula el artículo 55 de la Ley Orgánica en referencia.

Artículo 55. "En los Juzgados Menores habrá un Secretario y la planta de empleados que para cada uno determine el presupuesto."²⁰⁷

Apreciándose de esta manera que en ningún momento la presente ley, hace alguna mención a que el Presidente Municipal o bien el H. Ayuntamiento del Municipio, tendrá alguna ingerencia en la organización de estos juzgados.

De la misma manera se postula el artículo primero de esta ley, a efecto de que menciona, cuales serán los juzgados que conformaran el Poder Judicial del Estado de Puebla.

Artículo 1.- "El Poder Judicial del Estado estará formado: I.- Por el Tribunal Superior de Justicia; y II.- Por los Tribunales de Primera Instancia."²⁰⁸

²⁰⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla. Visión Jurídica Profesional Editorial. Casa Zepol. S A México 1998

²⁰⁸ Ibidem.

Indiscutiblemente que este artículo, limita cual será la conformación del Poder Judicial del Estado, siendo que en ningún momento refiere al Presidente Municipal y menos del Ayuntamiento, por lo que no cabe la menor duda que el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Zacapoaxtla; Puebla, esta invadiendo competencias que le son ajenas.

Ahora bien, el presente artículo transcrito, refiere a que solo serán miembros del poder judicial el Tribunal Superior de Justicia del Estado y los tribunales de primera Instancia, pero no menciona al los juzgados menores, circunstancia que para los mal intencionados podría ser un hipótesis de discusión, misma que esta fuera de lugar, en razón que la Ley Orgánica del Poder Judicial menciona en su artículo 53, la existencia de los juzgados menores. Mismo que reproduzco a continuación.

Artículo 53. "En los distritos judiciales, excepto Puebla, en cada sección o Municipio, habrá un Juzgado Menor de lo Civil."²⁰⁹

Y que más adelante en él artículo 63, reza lo siguiente.

Artículo 63. - "En los municipios o secciones judiciales, los Jueces Menores de lo Civil conocerán de los asuntos de la competencia de los Jueces Menores de Defensa Social."²¹⁰

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Ibidem

Podríamos así seguir, analizando este artículo 16, 18, 19 y 20 que conforman el capítulo del presente Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Zacapoaxtla, Puebla; Dando fundamentos que poco a poco, nos van descubriendo que esta capítulo no esta debidamente fundamentado, invadiendo con ello competencias y jurisdicciones del poder judicial.

Por cuanto hace al capítulo sexto, este esta intitulado "del procedimiento" denominación que a nuestro a criterio es incorrecto, ya que mas que la regulación que se hace al procedimiento, establece las garantías que tendrá el presentado ante la autoridad calificadora, este capítulo esta regulado por cinco artículos que van del 21 al 25.

El primero de ellos hace referencia a la obligación primaria que tiene el juez calificador de radicar el asunto, en el Juzgado, esto es decir, que se le asignara número, se anotara en el libro de gobierno con el nombre del probable infractor, quien conoce del asunto, quien lo remite y por que causa. Datos que sirven para dar certidumbre al que es puesto a disposición de la autoridad calificadora.

El artículo veintidós del presente Bando de Policía y Gobierno, refiere a que el probable infractor tiene el derecho de poderse comunicarse, con alguna persona que funja como su defensor, mismo que puede ser una persona de su confianza o bien un abogado, ya que de estos artículos no se desprende alguna limitativa para que su defensor sea licenciado en derecho, para que pueda actuar en el proceso.

Por cuanto hace al artículo veintitrés, del presente ordenamiento refiere, que una vez que el probable infractor, sea a puesto a disposición del juez calificador, y este con auxilio del médico legista, consideran que por estar en estado de embriaguez, bajo el influjo de alguna sustancia psicotrópica o estupefaciente no sea posible en ese momento seguir con el procedimiento, se le conducirá a un lugar seguro, hasta que le pasen los efectos para posteriormente seguir con el proceso.

El artículo veinticuatro de este ordenamiento señala; la posibilidad que en caso que el que sea puesto a su disposición, sea un enfermo mental o incapaz, a consideración del médico legista, se le llamen a los que ostenten la custodia del probable infractor, si es el caso que nadie este al cuidado del incapaz, será remitido al Ministerio Público para que por conducto del mismo sea remitido al Sector Salud, para que se determine lo conducente.

Por cuanto hace al artículo veinticinco del ordenamiento en comento, establece la figura jurídica de la declinatoria por parte del Juez Calificador; en cuanto hace a la materia a favor del ministerio público, esto es; que si de los hechos realizados por el probable infractor, se desprenden que son constitutivos de delito, el Juez Calificador, esta en la obligación de remitirlos a la autoridad correspondiente.

El capítulo séptimo del presente ordenamiento, se intitula de las "audiencias" y que al igual que en el anterior capítulo, consideramos que es totalmente inadecuado esta denominación, en virtud, que este capítulo es en si mismo, es el que regula el procedimiento por el que se regirá el Juez Calificador,

en virtud que da las características del procedimiento, así como los momentos en que se ofrecerán pruebas y se dictara la resolución conducente.

El artículo veintiséis de este ordenamiento establece que el procedimiento que se llevará en una sola audiencia, misma que será en forma oral y públicas, siguiendo y preservando lo que establece el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo que ya es de todos conocidos y que consagra la garantía individual, de que nadie podrá ser privado de su vida, por deudas de carácter netamente civil, de que nadie puede hacerse justicia por su propia mano y que el servicio de la impartición de la justicia será totalmente gratuito.

El artículo 27 manifiesta que el procedimiento se formulara en una averiguación sumaria, la cual estará tendiente a comprobar la infracción y la responsabilidad del presentado.

Circunstancia, con la que no estamos de acuerdo, ya que con esta redacción del precepto, el Juez Calificador en vez de actuar en forma objetiva y neutral, y ser una institución de buena fe, se aprecia que la presente norma lo faculta para hacer un proceso inquisitivo, mas no de investigación, el cual estará encaminado a probar una responsabilidad que quizá no exista.

El artículo 28 se encuentra formado por tres fracciones, los cuales son que manifiestan en que forma estará constituido el procedimiento, es así que apreciamos que en primer lugar, se le hará saber al probable infractor del motivo de su remisión, para que después presenten las pruebas y se desahoguen en el

mismo acto, tanto las que lo inculpan así como también las que ofrezca para su defensa, para así pasar a los alegatos, una vez hecho esto, el juez Calificador contará con los elementos suficientes para poder determinar lo conducente y así hacérselo saber al probable infractor, como a la persona ofendida. Vale la pena hacer el señalamiento, que la fracción tercera de este numeral, menciona " y a denunciante si lo hubiera." Refiriéndose a que se le notificará la resolución dictada, a lo que nosotros manifestamos, que no es posible de la existencia de un denunciante, ya que como sabemos, la personalidad de denunciante, solo existe en materia penal en los casos que se traten de hechos constitutivos de delito calificados como graves por la legislación penal. Por lo que este concepto, manejado en el Bando de Policía y Gobierno, no es venturoso, ya que al momento que el juez calificador, dicta su resolución, determinando que existe una infracción, pierde su calidad de denunciante. Por lo que se aprecia que la falta de técnica jurídica para realizar el presente Bando de Policía y Gobierno, por parte de las autoridades del H. Ayuntamiento de Zacapoaxtla, Puebla. No es del todo correcta.

El artículo 29 del presente ordenamiento en comento, postula el principio de la pena alternativa, esto es, que podrá ser privación de la libertad hasta por 36 horas, o bien el pago de la multa correspondiente, que no podrá ser mayor de 60 días de salario mínimo vigente aplicable en la región, además se aprecia la hipótesis, que en el supuesto que el infractor no pueda cubrir el total del monto de la multa, podrá realizar un pago parcial, para cuantificarle lo demás en horas de arresto, situación que nos parece correcta, por la naturaleza de los hechos, y de tratarse solo de una infracción.

Por cuanto hace al artículo 30 del ordenamiento en estudio, se aprecia que toda cantidad de dinero que se le entregue a la autoridad calificadora, por concepto de alguna multa, deberá de estar respaldada por un recibo, en donde se manifieste, la cantidad entregada, el motivo de la infracción y del pago de la multa, fecha, hora, quien recibe, nombre y domicilio del infractor, así como el sello y firma del tesorero.

Él artículo treinta y uno y ultimo de este ordenamiento, establece que el procedimiento calificador, se respetaran las garantías que consagran los artículos, 8º, 14º, 16º y 21º de la Constitución Federal, los cuales como es de todos sabido postulan las garantías de petición, de la irretroactividad de la ley en perjuicio, de que nadie podrá ser privado de sus bienes y posesiones, así como de su libertan sino es ante instituciones judiciales previamente establecidas, así como que se llevarán las formalidades establecidas por la ley, así como nadie podrá ser molestado sino es mediante mandato judicial previo y que solo el ministerio público es el encargado de entrar al estudio de los hechos probablemente constitutivos de delito.

Ahora bien, solo como señalamiento, el presente Bando de Policía y Gobierno, cuenta con tres artículos transitorios mismos que se refieren a la vigencia del ordenamiento, a las facultades que tiene el Presidente municipal en torno a la aclaración del mismo en caso de duda y que se abrogaran todas aquellas disposiciones y bandos de policías y gobierno, que se hallan dictado anteriormente a éste.

De lo anteriormente analizado y comentado, se aprecia que el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Zacapoaxtla, Puebla. Cuenta con errores claros a su disposiciones, causados por una carente técnica jurídica al momento de realizarlo, la intención es buena por parte de las autoridades al momento de crear y publicar el presente bando, pero también es cierto, que con un poco de autoconocimiento de las autoridades responsables, les hará saber sus limitaciones y carencias, para así hacerse llegar de personas capacitadas para realizar en forma optima su trabajo, estamos concientes que el trabajo que realizan no es fácil, y que en dado momento, las fallas de las que adolecen, son solo muestra del olvido por el cual el Municipio mexicano esta pasando, es por ello que reafirmamos nuestra posición, de la creación de una institución pública y apolítica que se encargue de la capacitación de las autoridades municipales, en la que no tenga ingerencia tanto el gobierno estatal y federal, es cierto que existen ya institutos que se encargan de la capacitación de las autoridades municipales, pero no hay que olvidar que estos están financiados ya sea por partidos políticos o empresas particulares, que solamente por este hecho, en su sentido intrínseco, revisten una serie de fallas, además de ser insuficientes para la captación real, que nuestro país reclama.

La situación actual del Municipio de Zacapoaxtla, Puebla; en cuanto a su régimen jurídico a nivel municipal, para ser sinceros es precario, ya que solamente se cuenta con el Bando de Policía y Gobierno, por ende menos se tiene alguna regulación en torno a la materia de la prestación de Servicio Públicos, mismos que hasta el momento de escribir la presente tesis, han estado funcionando por los conocimientos prácticos y técnicos que cada uno de ellos en su particular revisten, pero que exista un compendio o bien cualquier disposición legal que manifieste su marco jurídico en la realidad es totalmente inexistente.

Ejemplo de ello es el servicio de Agua potable y alcantarillado, que funciona bajo los parámetros de lo que las autoridades y funcionarios municipales llaman "Plano maestro para el mejoramiento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Ciudad de Zacapoaxtla, Puebla." El cual fue realizado por una empresa privada con razón social "Consultores S.A. de C. V." Mismo que fue de gran utilidad para nosotros, ya que por lo que refiere a este tema es la única fuente que existe relacionado con el presente tema en particular.

Así sobre la base de los datos proporcionados por esta empresa se puede decir que:

El sistema de agua potable que abastece al Municipio, fue creado en el año de 1979, sufriendo una modificación en el año de 1994. " La Ciudad de Zacapoaxtla, actualmente se abastece de agua potable a través de fuentes superficiales (7 manantiales), los obras de toma consisten en cajas de captación de las aguas de los manantiales cercanos a la localidad,..."²¹¹

No obstante que se realizo esta modificación, el abastecimiento de agua potable, no es óptimo para la mayoría de la población.

Hablar y hacer referencia al servicio público de Agua potable y alcantarillado, del Municipio de Zacapoaxtla, Puebla; es lamentable y triste decir

²¹¹ Sistema Operador Municipal de Agua y Alcantarillado de Zacapoaxtla. Plano maestro para el mejoramiento de los Servicios de Agua Potable, alcantarillado y saneamiento de la ciudad de Zacapoaxtla, Puebla. Consultores S.A. de C. V. México 1993 Pág. 17

que es pobre, ya que por cuanto hace al servicio de alcantarillado este data del año de "... 1900 aproximadamente, se caracteriza por ser combinado, transportando aguas negras con aguas pluviales.."212 por lo anteriormente mencionado, podemos imaginar la problemática que existe en el Municipio. En virtud que no existe un registro y control de las descargas residuales domiciliarias, así como de las pequeñas empresas que descargan en los ríos de Texpilco y Atehuetzian, siendo estos los que se encuentran cercanos a la población, dando como consecuencia un foco de infección para los pobladores de la región, así como de otras mas, ya no solamente los pobladores del Municipio en referencia descargan a estos ríos, sino que también los alrededores, siendo esto un grave problema, en virtud que en el Municipio no existe ninguna planta de saneamiento y tratamiento de aguas negras.

En tanto a la reglamentación, podemos decir, que en fecha "27 de febrero del año de 1996"²¹³, se emitió el decreto que dio origen al Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Zacapoaxtla, Puebla; teniendo su fundamento en la Ley de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla de fecha 28 de febrero de 1992, misma que a su vez creo la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Estado de Puebla. Que desgraciadamente hasta la presente fecha de su fundación no ha tenido los resultados esperados; ejemplo de ello es el caso concreto que nos atañe, en virtud que el personal que existe para operar el sistema de agua potable y alcantarillado es solamente de "... seis empleados... Si consideramos el número de empleados entre el total de tomas de agua potable existentes al mes de diciembre de 1996 (2,367), nos da una relación de 2.53 empleados por cada mil tomas, índice que se encuentra por debajo de los parámetros establecidos..."²¹⁴

²¹² Ibidem. P.32.

²¹³ Ibidem. P.38

²¹⁴ Ibidem. P. 46.

El Servicio Público del Mercado existe como lo señala el cronista del Municipio C. José Leonides Cabrera Mitre "... el jefe político Don Pascual Ángeles Lobato, en el año de 1861, adquirió tal predio donde por primera vez se situó lo que en forma oficial se llamo Mercado Popular Municipal, permaneciendo es ese Estado hasta el año de 1912."²¹⁵ Para ese mismo año cambia su nombre a; "Mercado La Paz"²¹⁶ Sufriendo una renovación en el año de 1975 y cambiando de nueva cuenta su nombre por el de "Mercado 25 de Abril."²¹⁷ Con las desastrosas tormentas que azotaron las región en el mes de octubre del año anterior inmediato, de las que todos tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación, el Mercado municipal fue remodelado, a efecto de prestar una mejor función a todos los habitantes, y como ya dijimos anteriormente, este servicio público, hasta el momento se administra en forma práctica, sin tener un ordenamiento jurídico propio, ya que se rigen por la costumbre, que años por años se ha administrado.

Por cuanto hace al servicio público de rastro, la infraestructura del mismo data del año de 1917, siendo que como los demás servicios públicos del Municipio, son prestados y operados técnicamente por el principio de la costumbre, revistiendo el mismo comentario que los anteriores, en relación a la esfera jurídica, de igual manera se encuentra el Servicio Público de recolección de basura y saneamiento, que fue implantado en el gobierno del Presidente municipal C. Samuel Hernández Villa, que comprendió del año de 1981 a 1984, revistiendo las mismas características legales que los antes referidos.

²¹⁵ Cabrera Mitre. José Leonides. Ob. Cit P. 93.

²¹⁶ Ibidem

²¹⁷ Ibidem.

Se aprecia de esta manera, que por cuanto hace a los servicios públicos municipales del Municipio de Zacapoaxtla, Puebla, este es precario e insuficiente, y que por desgracia para los habitantes y los que guardamos sentimientos profundos por el Municipio, es triste ver, que mientras las autoridades estatales y federales, no volteen hacia la cédula básica de nuestra República, seguiremos en el atraso en todos los niveles de nuestro país, ya que no es concebible que los niveles de gobierno mas cercanos a la población, no cuenten con la capacidad suficiente para gobernar y administrar los recursos con los que cuentan, ya que a consideración de nosotros, las autoridades municipales solo son el reflejo de la mala administración que en nuestros días a imperado, tal vez y no lo ponemos en duda, que exista la voluntad de las autoridades y funcionarios municipales de hacer las cosas bien y sacar en el abismo en que se encuentra nuestro Municipio mexicano, pero mientras no se le de realmente esa autonomía política y hacendaría que tanto reclama y necesita, desgraciadamente seguiremos viendo y viviendo los males heredados.

Finalizo la presente tesis, con la esperanza de que el Municipio mexicano, vea renacer en el umbral de este siglo que comienza, la ansiada autonomía que el constituyente de 1917 planeó en el sueño de una nación libre, soberana e independiente, teniendo como base de ese crecimiento y desarrollo un Municipio, que refleje el sentir de su pueblo fuerte, noble y vigoroso, como son los nativos de Zacapoaxtla; Puebla; y obviamente de los mexicanos, mismos que no vacilan en tomar las armas y ofrendar sus vidas cuando su patria se los pide.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. El municipio de Zacapoaxtla, Puebla; tiene sus orígenes en el grupo Olmeca, que se adentro a la sierra poblana, hace aproximadamente 3000 años antes de cristo, asentándose en el lugar que llamaron Xiutetelco, teniendo contacto con los pobladores de Tula en el año de 1350 antes de Cristo, para posteriormente casi desaparecer por la erupción del volcán Apaxtepec, aproximadamente en el año de 1270 después de Cristo, para el año de 1200 DC la voz Olmeca Xiutetelco se transforma en el vocablo Náhuatl de Xaltetelli, en virtud que para esa época se encontraba bajo el señorío de Xolotl y su hijo Nopaitzin, siendo los pobladores de ese señorío de origen Nahua- Chichimecas. Y que por varios siglos dominaron la meseta central de México, antes que los aztecas fundaran su ciudad.

SEGUNDA. Zacapoaxtla, Puebla, se encuentra en la sierra Madre Oriental de la República Mexicana, en los paralelos $19^{\circ} 44' 18''$ y $19^{\circ} 59' 18''$ de latitud norte y los meridianos $97^{\circ} 31' 42''$ y $97^{\circ} 37' 54''$ de longitud occidental, perteneciendo a la vertiente septentrional del Estado de Puebla esto es; en la sierra norte del Estado de Puebla; tiene una altura sobre el nivel del mar que va de los 2360 metros a los 1100 metros. Es el municipio 207 de 217 con los que cuenta la entidad estatal antes referida; tiene una superficial de 208.8 kilómetros cuadrados que equivale al 0.32 % de la superficie total del territorio del estado, esta a una distancia de 191 kilómetros de la capital del estado y a 314 kilómetros de la capital de la República.

TERCERA. En el año de 1524 y 1525, se crea el primer ordenamiento jurídico de la hoy América Latina, con relación al municipio, el cual llevaría el nombre de Plan Municipal y es que él, le da forma al Municipio Mexicano en esa época.

CUARTA. Para el año de 1825, Zacapoaxtla, Puebla; es uno de los 25 partidos jurisdiccionales del Estado de Puebla, y forma parte del departamento de San Juan de los Llanos; en el año de 1861, se crea el Distrito de Zacapoaxtla, Puebla y es municipalidad del mismo distrito. Que para el año de 1864 Zacapoaxtla, Puebla, Lleva el nombre de la Ciudad del 25 de abril de 1863, por medio del decreto emitido por el Gobernador del estado de Puebla, el C. Fernando M. Ortega en fecha 5 de diciembre de 1865. En el año de 1917, forma parte de los 21 municipios con los que estaba conformado el Estado de Puebla, Puebla.

QUINTA. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, postula la forma de gobierno republicano, representativo y popular, siendo la base de su organización política y administrativa el municipio. Siendo este -el municipio- la célula primaria de la República Mexicana y que es gobernado y administrado por un Ayuntamiento.

SEXTA. Los miembros del Ayuntamiento serán electos popularmente a través del sufragio de los habitantes de la comunidad; y que estas autoridades municipales durarán en su encargo tres años, sin posibilidades de poderse reelegir para el período siguiente inmediato.

SÉPTIMA. Que el concepto de municipio tiene su origen en las dos voces latinas munus o modus que significan "carga" y ceps que significa "el que coge", que unidas en el proceso del reomanceamiento derivan en munucepio, la cual haciendo las adaptaciones a la ortografía castellana dan como resultado Municipio. Siendo así que Municipio y Ayuntamiento, son dos conceptos distintos de una misma realidad, pero mientras el primero, se refiere a la institución política y organizativa de la Republica Mexicana, el segundo alude al órgano de gobierno del primero.

OCTAVA. Los ordenamientos jurídicos respectivos, hacen referencia a como será estructurado el Ayuntamiento de Zacapoaxtla, con relación a que estará presidido por un Presidente Municipal y dos de regidores; pero en cuanto al número de Síndicos que deberá de tener el H. Ayuntamiento de Zacapoaxtla, Puebla; Es pobre, en virtud que no lo establece ni la Constitución Política Federal y ni la Constitución Estatal, así como la Ley Orgánica Municipal del Estado.

NOVENA. Que el concepto de autoridad municipal, con el de funcionario municipal, es totalmente distinto en virtud que el primero hace referencia a los servidores públicos que son electos en forma directa y popular a través del sufragio, siendo estos el Presidente Municipal, los regidores y los Síndicos. Mientras que el segundo refiere a todos aquellos trabajadores que han sido designados o ratificados por las autoridades municipales. Y que conformaran la plantilla administrativa del Ayuntamiento

DÉCIMA. Las autoridades municipales no cuentan con la capacitación técnica para realizar las funciones que les encomienda la ley, en virtud que una vez que son electos y sancionados por la autoridad electoral correspondiente, no llevan ningún curso de capacitación serio, que los adiestre en las funciones esenciales que obliga el cargo.

DÉCIMA PRIMERA. Que mientras no se forme una institución gubernamental independiente al poder Ejecutivo tanto federal como estatal, que cuente con personalidad y patrimonio propio sin tintes partidarios de ningún tipo, y que su objetivo final sea la capacitación y actualización de las autoridades municipales recién electas, para dirigir el gobierno municipal, el resultado inevitable que se seguirá observando en forma tangible en la vida política de nuestros municipios, será el atraso político y social, que hasta la presente fecha estamos viviendo todos los mexicanos.

DÉCIMA SEGUNDA. El concepto de Servicio Público, tiene su origen en diferenciar la separación de competencias, que hay entre las autoridades judiciales y administrativas, ocurriendo que en Francia surge la escuela que se le denominó "del servicio público u organicista" que fue la primera en estudiar este fenómeno jurídico, siendo su fundador el celebre tratadista León Duguít, que postuló que la prestación de los servicios públicos es una obligación inherente de los gobernantes que tienen con sus gobernados.

DÉCIMA TERCERA. Que la actividad de la prestación de los Servicios Públicos no es la única que desarrolla el Estado, en razón de no ser un administrador, sino un ente jurídico con personalidad y patrimonio propio, con capacidad de autodeterminación, que cuenta con tres funciones esenciales, que son la ejecutiva, legislativa y judicial. Siendo que la actividad de la prestación de los servicios públicos es parte de la función ejecutiva pero no el todo de esta.

DÉCIMA CUARTA. El concepto de servicio público, es de difícil determinación, en razón que ningún autor se pone de acuerdo sobre los elementos esenciales que debe de contener el mismo, siendo el único elemento con el cual están de acuerdo cada uno de ellos; Es que el servicio público esta encaminado a satisfacer las necesidades primarias de la comunidad, llegando así a nuestra conclusión, que el servicio público es todo aquel satisfactor general de población de primer orden, regulado especialmente por el estado en un aspecto transitorio.

DÉCIMA QUINTA. Se hace de manera urgente e indispensable, sacar del olvido a nuestro municipio mexicano en el cual se encuentra actualmente, convirtiéndolo en generador de cambios políticos y sociales, por lo que se hace necesario un nuevo enfoque al sistema jurídico-político de nuestra patria, dejando de ver de lo federal a lo municipal, sino en contrario sensu de lo municipal a lo federal, comprendiendo que una optima prestación de los servicios generales de población de primera necesidad que se otorguen a las comunidades, será el catalizador que necesita nuestra República Mexicana para salir de la marginación y del estanco en el que se halla, para así entrar

a un nuevo episodio lleno de oportunidades de desarrollo y justicia social que tanto reclamamos.

DÉCIMA SEXTA. Los Servicios Públicos son un catalizador al desarrollo en todas las esferas que rodean a una comunidad, por lo cual la debida y correcta prestación de los mismos, redundara en beneficio tanto de la población como de los agentes externos del mismo.

DÉCIMA SÉPTIMA. Que la autonomía que tanto necesita el Municipio Mexicano es un derecho jurídico que se ha ganado y la historia de nuestro país se lo ha reconocido, pero que los gobernantes tanto federales y estatales han de reconocer, que en medida que se le dé al Municipio Mexicano la autonomía que tanto reclama, para gobernarse como de administrar libremente su hacienda, se podrá apreciar poco a poco el desarrollo que nuestro país tanto ansía.

DÉCIMA OCTAVA. El Municipio de Zacapoaxtla, Puebla; cuenta con un pobre y escaso marco jurídico, en virtud que solo cuenta con los ordenamientos federales y estatales, siendo en forma casi inexistente la función legislativa en el interior del H. Ayuntamiento, en virtud que solo se tiene el Bando de Policía y Gobierno para el municipio, el que adolece de técnica jurídica. En virtud que en sus artículos 16,18 y 19 que hacen referencia a como estará conformado el Juzgado menor Civil y de Defensa Social, invade competencias del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla.

BIBLIOGRAFÍA.

a) LIBROS.

Arteaga Nava, Elisur y Trigueros Gaimas, Laura

Derecho Constitucional.

Volumen II. Editorial Harla S.A.,

México 1995, Pp. 64.

Ayala Anguiano, Armando.

México de Carne y Hueso. (De la Cueva a la Pirámide)

Editorial Contenido S.A.,

México 1991, Pp. 127.

Boquera Oliver, José María.

Derecho Administrativo.

Volumen I, Décima edición,

Editorial Civitas, S.A..

Madrid 1996, Pp. 379.

Bourgon Tivao, Luis Pablo

Manual de Servicios Públicos.

Ministerio para las Administraciones Públicas. I.N.A.P.,

Madrid 1991, Pp. 405.

Bravo Valdés, Beatriz.

Derecho Romano (Segundo Curso).

Editorial Pax S. A.

México 1992, Pp. 280.

Cabrera Mitre, José Leonides.

Zacapoaxtla (La Ciudad del 25 de abril).

Secretaría de Cultura Puebla.

México, Puebla 1999, Pp. 164.

Calzada Padrón, Feliciano.

Derecho Constitucional.

Editorial Harla S.A.

México 1998, Pp. 559.

Colmenares, Ismael et al.

De Cuauhtemoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano.

Editorial Quinto Sol S.A de C.V.,

México 1988, Pp. 584.

Engels, Frederic.

El Origen de la Familia y la Propiedad Privada y el Estado.

Editorial Quinto Sol S.A. de C.V.

México 1990, Pp. 143.

Fernández Ruiz, Jorge.

Derecho Administrativo. (Servicios Públicos).

Editorial Porrúa S.A.

México 1995, Pp. 550

Fraga, Gabino.

Derecho Administrativo.

Trigésimo Octava edición, Editorial Porrúa S.A.,

México 1998, Pp. 506.

García Martínez, Bernardo.

Los Pueblos de la Sierra,

El Colegio de México,

México 1987, Pp. 424.

González Rodríguez, Alfonso Javier.

Apuntes Escolares de la Cátedra Etimologías Grecolatinas (1990-1991),

Escuela Nacional Preparatoria número 3 "Justo Sierra".

Gorman O, Edmundo.

Historia de las Divisiones Territoriales de México,

Tercera edición, Editorial Porrúa S.A.,

México 1966, Pp. 326.

Hernández Gaona, Pedro Emiliano.

Derecho Municipal.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (UNAM),

México 1991, Pp. 77.

Jesús De Montoya, José.

Nahuas de la Sierra Madre Oriental,

Instituto Nacional Indigenista.

Cuarta edición, México 1977, Pp. 8.

Jorge Sayeg Helu.

La Reforma Municipal en la Constitución,

Segunda edición, Editorial Porrúa S A ,

México 1986, Pp. 237.

Landero Álamo, Francisco.

Zacapoaxtla. (Folleto)

Secretaría de Gobernación.

México 1962, Pp. 20.

López de Villaseñor, Pedro.

Cartilla Vieja de la Nobilísima Ciudad de Puebla.

Imprenta Universitaria, (Instituto de Investigaciones Estéticas),

México 1961, Pp. 1961

Martínez Cabañas, Gustavo.

La Administración Estatal y Municipal de México.

Segunda edición, INAP-CONACYT A. C,

México 1987, Pp.212.

Martín Mateo, Ramón.

Derecho Municipal Iberoamericano. (Compilación).

Editorial Taravilla S.A.,

Madrid 1985, Pp. 1174.

Miranda Vadillo, Adriana, et al.

Gobierno y Administración Municipal en México.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de

Gobernación, México 1993, Pp. 569.

Montaño, Agustín.

Manual de Administración Municipal.

Editorial Trillas S.A.,

México 1990, Pp. 196.

Montes de Oca Navas, Elvía,
Temas Municipales.
Gobierno del Estado de México.
México 1993, Pp. 155.

Olivera Toro, Jorge.
Manual de Derecho Administrativo.
Sexta edición, S/E
México 1993, Pp. 433.

Ortega Lomelín, Roberto
Federalismo y Municipio.
Editorial Fondo de Cultura Económica S.A.,
México 1994, Pp. 201.

Prieto, Alberto.
Las Civilizaciones Precolombinas y su Conquista.
Editorial Gente Nueva,
La Habana, Cuba, 1985, Pp. 83.

Quintana Roldan, Carlos F.
Derecho Municipal.
Tercera edición, Editorial Porrúa S.A.,
México 1999, Pp. 640.

Rendón Huerta Barrera, Teresita.
Derecho Municipal.
Editorial Porrúa, S. A:
México 1985, Pp. 446.

Robles Martínez, Reynaldo.

El Municipio.

Tercera edición, Editorial Porrúa S.A.,

México 1998, Pp. 311.

Sánchez Flores, Ramón

Zacapoaxtla Relación Histórica.

Edición del XIV, Distrito Local Electoral Zacapoaxtla,

México, Puebla 1987, Pp.281

Serra Rojas, Andrés.

Derecho Administrativo. (Primer Curso).

Vigésima edición, Editorial Porrúa,

México 1999, Pp. 905.

Solís Sánchez, Renan Ermilo.

Selección de Términos Jurídicos Municipales.

Editorial Maldonado,

México, Yucatán 1987, Pp. 257.

b) **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.**

Burgoa Orihuela, Ignacio.

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.

Quinta edición, Editorial Porrúa S.A.

México 1997, Pp. 478.

Diccionario de la Lengua Española.

Visión Jurídica Profesional,

Editorial Casa Zepol, S.A. de C.V.,

México 1998.

Cabanellas, Guillermo.

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.

Vigésimo primera edición, Tomo I, Editorial Heliasta,

Buenos Aires, Argentina 1981, Pp 649.

Diccionario ESPASA Jurídico.

Fundación Tomás Moro, Editorial Espasa Calpe.

Madrid 1998, Pp. 1010.

Diccionario Porrúa. (Historia Biografía y Geografía de México).

Sexta edición, Volumen 3, Editorial Porrúa S.A.,

México 1995, Pp. 3891.

Enciclopedia de los Municipios de México. (Los Municipios de Puebla).

Centro Estatal de Estudios Municipales de Puebla,

México 1988, Pp. 1178.

Enciclopedia de México.

Tomo X. Editorial Enciclopedia Británica de México
México 1990, Pp. 6124.

Enciclopedia Jurídica Omeba.

Editorial Driskill S.A. Tomo 19,
Buenos Aires Argentina 1984, Pp. 992

Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Diccionario Jurídico Mexicano.

Sexta edición, Editorial Porrúa S.A.,
México 1993, Pp. 3272.

c) **LEGISLACIÓN.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Décima edición, Editorial Sista.
México 2000, Pp. 373.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(Comentada). Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Décimo Tercera edición, Editorial Porrúa, Tomo II,
México 1998, Pp. 608.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Quinta edición, Editorial MC. Graw Hill,
México 1997, Pp. 205.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
Editorial Anaya editores.
México 1998, Pp. 256.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
Imprenta Universitaria, Instituto de Investigaciones Estéticas,
México 1961, Pp.

Ley del Servicio Militar
Visión Jurídica Profesional.
Editorial Casa Zepol. S. A. De C. V.
México 1998.

Legislación Pública Estatal del Estado de Puebla.
Arenal Fenochio, Jaime y Arteaga Nava, Elisur.
Escuela Libre de Derecho, CONACYT.
México 1984, Pp. 523.

Código Civil del Estado Libre y Soberano de Puebla.
Quinta edición Editorial Cajica S. A.,
México 1999, Pp. 890.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla.
Visión Jurídica Profesional,
Editorial Casa Zepol, S. A. De C. V.
México 1998.

Bando de Policía y Gobierno para el Municipio de Zacapoaxtla
Puebla. H. Ayuntamiento de Zacapoaxtla, Puebla.
México marzo de 1999.

d) **DOCUMENTOS.**

Atlas Mundial.

Encarta. Atlas Mundial

Microsoft, México. S.A. de C. V.

México. 1996. Disco compacto.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

División Territorial del Estado de Puebla de 1810 a 1995.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

México 1995, Pp. 327.

Secretaría de Gobernación.

El Municipio Mexicano.

Centro Nacional de Estudios Municipales,

México 1985, Pp. 623.

Sistema Operador Municipal de Agua y Alcantarillado de Zacapoaxtla.

(Plano Maestro para el Mejoramiento de los Servicios de Agua

Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Ciudad de Zacapoaxtla,

Puebla).

S/E.

México 1993. Pp. 2351.

XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados.

Los Presidentes de México ante la Nación. (Del 30 de Noviembre de
1934 a 1° de Septiembre de 1966.)

Cámara de Diputados, Volumen 4,

México 1966, Pp. 971.

e) **INTERNET.**

<http://civila.com/mexico/indigenas>.

<http://www.conabio.gob.mx/biodiversidad>.

http://www.ecnet.com/missions/p_n-alperfiles/nahuatl.html.

<http://www.fianzas.puebla.gob.mx/finanzas/infdetallado/contenido>.

<http://www.inegi.gob.mx/>.

<http://www.mexicodesconocido.com.mx/>.

<http://www.puebla.com.mx/puebla/geografi.html>.

<http://www.puebla.com.mx/puebla/html>.

<http://www.puebla.net.mx/geografia/tezuatlan/htm>