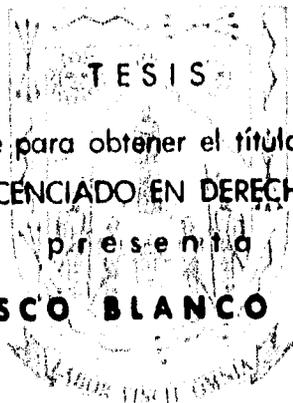


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



**Comentarios a la Administración
Pública del Estado de
ZACATECAS**



FRANCISCO BLANCO DUEÑAS

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F., MARZO DE 1975
MÉXICO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIA

Este trabajo, que servirá para graduarme como Licenciado en Derecho, de no resolver otra cosa el H. Sinodo, se dirige con humildad, cariño y gratitud a mis seres queridos y a las personas e instituciones, que generosamente han contribuido a mi formación universitaria.

En consecuencia, la dedico a mi Madre, Maria Guadalupe Dueñas de Blanco y a mi padre J. Jesús Blanco Benavides, rindiéndoles mi más encendido homenaje de gratitud, cariño y amor por haberme dado la vida. Ambos han sido víctimas del destino, por cuanto hace a cultura y fortuna, reduciéndose su riqueza a un enorme caudal de bienes espirituales y morales, como ternura, afecto y fe, que han prodigado a sus hijos, alentándolos a la lucha para labrarse un mejor destino; fundamentalmente mi madre, que es vivo ejemplo de abnegación y sufrimiento, firmeza y afecto; virtuosa y plena de los sentimientos más nobles y elevados; y mi padre porque siempre nos ha enseñado a ser honrados y dignos.

A todos mis familiares y a las personas que en una u otra forma ayudaron a mi formación, para hacerme hombre útil a la sociedad. Particularmente a los señores Lics. Oliverio Rodríguez Sánchez, José Minero Roque, Francisco E. García e Ing. José Rodríguez Elías, Dr. Gabriel Saucedo Salazar, Mario Garibay Sosa, Familia Melchor Quirarte, José Guadalupe Sandoval Lozano, Gonzalo Castanedo Cervantes y Lics. Francisco Viramontes Bernal y Joaquín Medina Zavalia.

A mi tierra, Nochistlán, Zacatecas y a su pueblo, porque de allí soy y pertenezco. Especialmente a las clases desheredadas y más débiles, porque soy parte de ellos. De esa tierra, son igualmente mis padres a quienes debo la vida; toda mi ascendencia y lazos de sangre; porque allí se encuentran; además, mis seres queridos y los lugares y las cosas que han sido de las más entrañables para mí.

A mis hermanos, Margarito, Isaías, Sebastián, Martín, Ma. del Refugio, Ma. de Jesús, Ana María y Faustino, con todo mi cariño y afecto y mis mejores votos, porque cada uno cumpla con su destino de manera responsable, digna y honesta, por sí mismos, ante la sociedad y la patria.

A mis hijos Gabriela, Francisco Guillermo, Susana Virginia y Luis Fernando, con mi sentimiento más puro de amor y cariño, deseándoles fervientemente que un día sean útiles y sirvan a la colectividad de su tiempo, honrada y cabalmente; y con la esperanza de que siempre amen a sus semejantes, sobre todo a los más necesitados y humildes, cuando sea necesario y justo. A su madre Virginia Torres Seáñez, que con nuestros hijos me dio la felicidad y por haber renunciado a ciertas cosas, agradeciéndole infinitamente su actitud y la colaboración para elaborar la tesis.

Al señor Licenciado Alfonso Nava Negrete, eminente Magistro de la Juventud Universitaria, en la Facultad de Derecho de la UNAM, con mi más elevado reconocimiento, admiración y respeto a su Magisterio y profunda gratitud por sus sabias orientaciones, consejos y enseñanzas, impartidas en la elaboración de este trabajo, en el Seminario de Derecho Administrativo del cual es su digno Director.

Al H. Jurado de mi Examen Profesional, encargándole a su generosidad, sapiencia y más altas virtudes universitarias y humanas, la aceptación de mi formal promesa de que dedicaré mi existencia a no deshonorar a la Facultad de Derecho y a la Universidad, luchando siempre por la Justicia y el imperio de la Ley, aplicada en toda su bondad, nobleza y humanismo, según lo aprendí en todas las instituciones educativas en que he estado y de los hombres que con sus enseñanzas me libraron de las cadenas del oprobio y la ignorancia, los fanatismos y los prejuicios y que seguramente me servirán para superarme cada día, como debe hacerlo todo buen Abogado surgido y destinado al pueblo, con alto sentido de Solidaridad Social.

Al Pueblo y al Gobierno del Estado de Zacatecas, guiados hacia metas superiores de progreso por la mano firme, hábil y experta, del C. General Fernando Pámanes Escobedo, Gobernador Constitucional del Estado, Período 1974-1980.

A todos mis amigos y compañeros, con mi estimación de siempre.

ESTE TRABAJO FUE ELABORADO EN EL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE DERECHO, UNAM, CON LA GUIA Y ASESORAMIENTO DE SU DIGNO DIRECTOR, EL EMINENTE MAESTRO LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE.

"...Para el Mexicano el Terruño tiene Fisonomía, lengua y alma; se apega a él, se identifica con él y lo ama como cosa de familia, de los abuelos, de los dioses que protegen. De ese amor fetichista pasa al de su región, luego abarca con su afecto provincialista el Estado y pasa a la concepción de la Patria, (cuando llega a conocerla), envolviéndola, no en vanidad, que desautorizan su atraso y su historia, sino en amor que enseñó el terruño, que ensanchó el conocimiento de los pueblos hermanos y que encienden las desventuras de la patria común..."

(RABASA, citado por Rafael Matos Escogedo.—*La Crisis Política y Jurídica del Federalismo*.—Pág. vrg.—XALAPA-ENRIQUÉZ.—Editorial Veracruzana.—1944.)

INDICE GENERAL

COMENTARIOS A LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE ZACATECAS

DEDICATORIA	Pág. 7
A MODO DE PROLOGO	9

TITULO PRIMERO

CAPITULO I

BOSQUEJO HISTORICO DEL ESTADO. LA ETAPA PRE-COLONIAL Y COLONIAL

1.—Del Nombre y su Significado. 2.—Antiguos Habitantes. Los Caxcanes. 3.—Vida Socio-Político-Económica y Semejanza con Otros Pueblos. 4.—Extensión del Período Pre-Hispánico. LA COLONIA. 5.—Fundación de la Ciudad de Zacatecas. 6.—Situación Política y Organización Territorial de la Nueva España. 7.—Gobierno Político de Zacatecas durante la Colonia	13
---	----

CAPITULO II

EL MEXICO INDEPENDIENTE

1.—Compendio. 2.—Aspectos del Federalismo y la República. Bases Constitucionales. 3.—Un Eminente Zacatecano. 4.—Zacatecas Federalista y Republicana. 5.—Bases Constitucionales del Estado. Revisión General. Notas Bibliográficas	25
---	----

TITULO SEGUNDO

CAPITULO I

SITUACION GEOGRAFICA DEL ESTADO DE ZACATECAS Y ASPECTOS ECONOMICO, SOCIAL Y CULTURAL

1.—Situación Geográfica del Estado de Zacatecas. 2.—Orografía. 3.—Climatología. 4.—Hidrografía. 5.—Recursos Naturales. 6.—Agricultura. a).—Agricultura de Riego. b).—Crédito. c).—Mercado. dl).—Agricultura de Temporal. 7.—Ganadería, sus distinta clases. Pastizales. 8.—Riqueza Forestal. 11.—Minería. 12.—Industria, Comercio y Turismo. 13.—Educación y Cultura. 14.—Salud Pública y Seguridad Social. 15.—Comunicaciones y la Infraestructura. 16.—Electricidad. 17.—Desarrollo Económico. 18.—Notas y Bibliografía	51
---	----

TITULO TERCERO

CAPITULO I

REFERENCIA AL ESTADO MODERNO Y FEDERAL

1.—Introducción. 2.—Breve Referencia del Estado Moderno y Federal. 3.—Opiniones acerca del Estado. 4.—Las Formas del Estado. 5.—Principales Características del Estado Moderno. 6.—Peculiaridades del Estado Federal	89
--	----

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION EN GENERAL

1.—Referencia a los Estudios de Derecho Administrativo. 2.—Nociones sobre la Administración. 3.—El Significado Etimológico de Administración. 4.—La Importancia de la Administración. 5.—Administración Pública y Privada. Su Campo de Estudio y Aplicación. 6.—La Administración Pública y su Relación con el Derecho Administrativo. 8.—El Campo de Estudio de la Administración Pública	103
--	-----

CAPITULO III

BREVES COMENTARIOS SOBRE NUESTRA ADMINISTRACION PUBLICA

1.—Breves Consideraciones sobre nuestra Administración Pública (Federal, Local y Municipal). Centralización. Descen-
 tralización. 2.—El Régimen de la Centralización Adminis-
 trativa Federal. 3.—El Presidente de la República. 4.—Los
 Secretarios de Estado. 5.—Departamento de Estado y su
 Titular. 6.—La Descentralización Administrativa. 7.—El Ré-
 gimen Jurídico de los Organismos Descentralizados. 8.—La
 Administración Pública en las Entidades Federativas y el
 Municipio en General. 9.—Administración Pública Municipi-
 pal. Notas Bibliográficas 115

TITULO CUARTO

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA DE ZACATECAS

1.—La Administración Pública en el Estado de Zacatecas.
 2.—El Gobierno en el Estado y la División de Poderes.
 3.—El Gobernador del Estado. 4.—El Secretario General
 de Gobierno. 5.—El Oficial Mayor y Otros Organos de la
 Administración Estatal 135

CAPITULO II

LA HACIENDA PUBLICA DEL ESTADO

1.—El Sistema Tributario en México y el Régimen de las
 Entidades Federativas. 2.—La Hacienda Pública de Zacate-
 cas. 3.—El Sistema de las Leyes Fiscales del Estado. 4.—La
 Estructura de la Ley de Hacienda y sus Comentarios. 5.—Las
 Autoridades Fiscales del Estado. 6.—La Ley de Ingresos y
 el Presupuesto de Egresos Estatales 151

CAPITULO III

EL PODER LEGISLATIVO

El Congreso del Estado. 2.—La Comisión Permanente. 3.— De la Iniciativa y Formación de las Leyes. 4.—Las Facul- tades del Congreso y la Comisión Permanente	183
---	-----

CAPITULO IV

EL PODER JUDICIAL

1.—Los Organos del Poder Judicial y sus Auxiliares. 2.—El Supremo Tribunal de Justicia y sus Atribuciones. 3.—De los Jueces de Primera Instancia, Menores y Municipales, y em- pleados de la Administración de Justicia	191
--	-----

CAPITULO V

EL MUNICIPIO LIBRE EN ZACATECAS

1.—El Municipio Libre en México. 2.—El Régimen del Ar- tículo 115 Constitucional. 3.—La Hacienda Municipal. 4.— Comentarios Sobre el Régimen Municipal del Estado. 5.—La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado. 6.—El Go- bierno del Municipio. Sus Organos y Funciones. 7.—De los Ayuntamientos. 8.—Atribuciones y Deberes del Presidente Municipal y del Secretario. 9.—La Hacienda del Municipio. 10.—La Ley de Hacienda Municipal. 11.—Plan de Arbi- trios. Bibliografía	207
CONCLUSIONES	243
APENDICE.—COMPILACION LEGISLATIVA DEL ESTADO DE ZACATECAS	251
BIBLIOGRAFIA GENERAL	255

A MODO DE PROLOGO

Estas líneas pretenden justificar lo que quizá sea imposible, o no tenga razón de ser. Me refiero a la expresión sincera de un sentimiento de gratitud al solar nativo, que en cuanto a Entidad Federativa, merece y tiene la preocupación de sus mejores hijos por alcanzar el progreso en todos los órdenes. Por mi parte, hubiera querido elaborar mi modesto trabajo de Tesis Profesional sobre alguna Institución del Derecho Social o del Derecho en General, que me permitiera estudiar y conocer más íntimamente las normas tutelares de los más humildes y necesitados, debido a mi origen proletario, y los problemas de muchísimos individuos carentes de Asesoría Jurídica, por falta de recursos y que infinidad de casos, tórnense verdaderas tragedias humanas. No encontrando razón suficiente para justificar el presente, desde el ángulo estrictamente jurídico, deseo explicármelo como la liberación de algún remoto atavismo, actual prejuicio, o quizá la reivindicación intrapsíquica de algunas vivencias ocurridas en el lugar en el que contingencialmente sucedió mi nacimiento.

En parte y sin profundizar en la especie, con ello considero saldar vieja deuda, que a la vez ha sido promesa y compromiso para con otras personas, instituciones y organismos. ¿Por qué no expresar que se trata también de volver los ojos a la tierra para entregarle algo de lo nuestro, en retribución ínfima por todo lo que le debemos, ya que pesan aún sobre nuestro ser y espíritu, las antiguas creencias e ideas, los tradicionales procedimientos y las formas de vida? Como quiera que fuere, esto es, asimismo, un esfuerzo que aunado al de otros, puede ser útil. Ojalá y en un día no muy lejano la Egregia Facultad de Derecho de la UNAM me brindara la oportunidad de seguir estudiando para mejor preparado servir a la sociedad y particularmente a la clase que pertenezco pero con

marcada tendencia social. Mi formal promesa será, a falta de capacidad calificada, luchar siempre por el Derecho y la Justicia, ser honesto y jamás deshonorar a la Universidad. Porque al decir del Maestro Caso, "La verdadera ninfa Egeria del Derecho es la Prudencia (Jurisprudencia). Ni Sancho ni Quijote: ni grillete que impida andar, ni explosivo que desbarate, sino ánimo firme y constante (Constantans et perpetua voluntas) de lograr algo mejor, sabiendo que la victoria verdadera se va alcanzando todos los días, si se sabe poner plomo a las alas".

Siempre he sostenido que la profesión varía con el hombre, porque al parecer, sus instintos, sentimientos, voluntad y concepción de las cosas, determinan las consecuencias de sus actos; pero esencialmente, nuestra acción debe estar orientada al beneficio de la sociedad entera. Creo en verdad que un profesional del Derecho, antes que por lo de él, generalmente, debe luchar por lo que a otro pertenece, responsable, consciente y lealmente, sujeto a la dimensión de la verdad que conoce y está a su alcance defender. Por ello, ceñido al interés de los demás, la realidad y la verdad histórica, conducentes a la felicidad del hombre, nuestro igual, dando o buscando ese supremo bien que es la Justicia, aspiramos a ser hombres útiles en nuestra Comunidad Nacional tan pujante, desigual y esforzada. Este es un juramento de fe profesional. Mis arquetipos serán los ejemplos palpitantes de mis maestrosidos y vivientes que me prodigaron la sublime enseñanza de servir y amar a los semejantes desinteresadamente, considerándolos seres capaces de experimentar el dolor, el vicio y el anhelo de perfección. Y en esta hora tan importante, aquellos hombres sabios están presentes en mi mente y en mi corazón y hago propicio el momento para rendirles eterna pleitesía y gratitud.

Refiriéndome a la Tesis considero que es un trabajo común y corriente; adolece de las fallas, errores y limitaciones, inherentes al sustentante. Contiene citas, datos, buenos propósitos y en realidad, una labor de investigación que resultó más ardua por lo distante de la entidad estudiada y porque desde hace años estamos separados de su territorio por diversos motivos y razones. No se recurre a teóricos de las doctrinas económicas y políticas que se consideren de moda, porque nuestra idea fundamental ha sido la de exponer y ubicarnos dentro del contexto histórico, económico, administrativo y legislativo del Estado de Zacatecas, sin apartarse, claro está, de los métodos y fundamentos científicos que deben acatarse en toda clase de disciplinas tecnológicas y humanísticas.

para cumplir de mejor manera el objeto del trabajo y los fines que persigue la función administrativa de un gobierno del Estado.

Habrán quienes verán este trabajo, como uno más de la infinidad que han sido presentados como requisito prefinal a la graduación, sin demostrar ningún interés en clasificarlo. Acaso otros, bondadosamente reconocerán esfuerzos desarrollados después de tantas penalidades para su conclusión, ya que fue muy laborioso recopilar el material bibliográfico; no creo que alguien se ocupe de justificarle al autor la dilación y las causas de su meridiana imperfección, porque los motivos esenciales pertenecen a su naturaleza e historial personal y algunos constan en las respectivas instituciones educativas de las cuales formé parte como alumno.

Por diversas y complejas razones, veo en la terminación de este trabajo, el aliciente mayor de mi vida estudiantil y a la manera de un reconocimiento cabal a lo que cualquier hombre puede realizar. En sueños, a veces he estimado que se trata de una meta, con la esperanza de lograr otras que impliquen superación profesional y en la vida social. Sinceramente, nunca he concebido llegar a titularme —contando con la aprobación de esta tesis y del examen final—, para ostentar un grado que humille y explote a los demás, tanto con alardes vanidosos y desplantes hirientes que vulneran la dignidad del hombre, ni mucho menos, para lograda la meta, acumular bienes materiales que degradan por lo innoble del modo en adquirirlos, utilizarlos y darles destino porque en última instancia, nuestros estudios han sido costeados con las aportaciones Fiscales de la Nación.

En todo caso, pienso con arraigada convicción, que preferiré desempeñar las labores honradas más modestas, antes que enlodar la elevada misión que compete a un Abogado. Desde luego, y como he dicho anteriormente, pugnaré invariablemente, porque los más desvalidos cuenten con la mano amiga de un aficionado al Derecho y porque éste y la Justicia, en todas sus manifestaciones, imperen e iluminen al hombre y su mundo, real, objetiva y democráticamente.

El tiempo y sus acontecimientos darán cuenta de nuestros actos.

BOSQUEJO HISTORICO DEL ESTADO
LA ETAPA PRE-COLONIAL Y COLONIAL
TITULO PRIMERO

CAPITULO I

1.—Del nombre y su significado. 2.—Antiguos Habitantes Los Caxcanes. 3.—Vida Socio-Político-Económica y Semejanza con otros pueblos. 4.—Extensión del Periodo Pre-Hispánico. LA COLONIA. 5.—Fundación de la Ciudad de Zacatecas. 6.—Situación Política y organización Territorial de la Nueva España. 7.—Gobierno Político de Zacatecas durante la Colonia.

1.—DEL NOMBRE Y SU SIGNIFICADO.—El Estado de Zacatecas debe su nombre a las características de su suelo zacatoso, en determinadas regiones y a las chozas cónicas de palos, cubiertas de zacate, que habitaban sus antiguos pobladores, a quienes los aztecas llamaron zacatecos o habitantes de Zacatlán; la tierra del zacate. (1)

El vocablo **Zacatecas**, proviene del **Náhuatl** y significa gente de Zacatlán. De **Zacatl**, zacate o heno y **tlán**, abundancia. En consecuencia esta palabra indica "Tierra o lugar **donde hay y abunda el zacate**". (2)

2.—ANTIGUOS HABITANTES. — Existe la creencia, quizás producto de la fantasía y la leyenda, de que los más antiguos zacatecanos, fueron seres gigantescos, pero lo más cierto es que "El punto de partida de su historia puede fijarse cuando peregrinando del Norte al Sur en donde encontraron su definitivo asentamiento los grupos aztecas, toltecas y chichimecas, atravesaron esas tierras (3) siendo precisamente los aztecas procedentes de Aztlán, los que fundaron por 1170 una ciudad cerca de Villanueva cuyas ruinas conocemos como Chicomostoc (Siete Cuevas) en la Hacienda de la Quemada". (4)

1 Alvaro Peña y Peña.—Estado de Zacatecas.—Cuaderno de Lectura Popular.— Serie Monográfica de México.—S.E.P.—Sub-Sría. Asuntos Culturales.—México, D. F.—Mayo 1968.

2 Jesús Romero Flores.—Historia de los Estados de la República Mexicana.—Ed. Botas.—1964.—pp. 259 y ss.

3 Estado de Zacatecas.—Esquema Social y Económico.—ANDSA.—México 1958.

4 Alvaro Peña y Peña.—Op. Cit.

En cuanto a los primitivos habitantes de gran parte del territorio zacatecano, Don Jesús Romero Flores afirma (op cit) "que pertenecieron a diversas razas, muchas de las cuales han desaparecido a la fecha", y enumera a "los **zacatecos**, que formaban una de las tribus más numerosas y se extendía, al norte, entre los valles de Zúchil y Las Poanas; los **caxcanes** tenían varios señoríos y se extendían por lo que es ahora Juchipila, Tlaltenango, Teúl, Mayahua y Nochistlán; los **huachichiles**, que se extendían al sur y al oriente, por los límites con el hoy Estado de San Luis Potosí; los **tecuexes**, vivían en Tecpatitlán, Mitic, Xalostitlán, hacia el Sureste y, además, otras razas como los **hui-choles**, **coras** y **tepehuanes** que habitando otras entidades, se extendían en alguna parte, sobre el actual territorio zacatecano".

LOS CAXCANES.—Ahora bien, sobre la estancia de los aztecas en territorio zacatecano, los historiadores coinciden que esta raza fue la predominante y en cerca de cien años, dejó descendencia numerosa con sus costumbres; porque eran aguerridos, rudos, valientes, nómadas y belicosos, principalmente en la raza de los Caxcanes (hombres de conquista) que tuvieron dominados a todos los núcleos tribales comarcanos "hasta la llegada de la más grande calamidad". (5)

La Historia Patria registra el hecho de que el propio Virrey Don Antonio de Mendoza, al frente de 30,000 hombres, llegó a tierras zacatecanas y los caxcanes de Juchipila, Tlaltenango, Teocaltiche y Nochistlán, mandados por el Caudillo TENAMAXTLE —Diego Zacateco— (6) en número de 100,000 se hicieron fuertes en los Cerros Peñol y Mixtón, enfrentándose al Conquistador Ibero en un sitio que duró más de 20 días y dejó un saldo

5 Ibid.

6 Clotilde Evelia Quirarte.—Nochistlán de Zacatecas.—1960.—Cuatro Siglos de su Vida).—NOTA.—Sobre la Vida Caxcana, la respetable y erudita historiadora Nochistlense, doña Clotilde Evelia Quirarte, proporciona amplio conocimiento de su religión, forma de gobierno y otras actividades, en su monografía histórica, NOCHISTLAN DE ZACATECAS; enseña realmente la organización social de los caxcanes, que tomaron parte en la edificación de la gran ciudad de Chicomostoc y sobre otras instituciones que demuestran el grado de civilización de estos antepasados.

sangriento, al derrotarse a los indígenas y con grandes pérdidas de los invasores; inclusive, Don Pedro de Alvarado, resultó herido mortalmente en una barranca del Rancho las Huertas, en Nochistlán, el 4 de julio de 1541, yendo a morir a Guadalajara (fundada en el Valle de Atemax el 1o. de Octubre de 1541, aunque algunos autores dicen que fue en 1542) constituyendo esta acción bélica, el último reducto de la Conquista Española.

3. — VIDA SOCIO-POLITICO-ECONOMICA Y SEMEJANZA CON OTROS PUEBLOS. — Para conocer la vida socio-político-económica, y desde luego el derecho, de los antiguos zacatecanos, sería interesante estudiar sus instituciones pre-hispánicas, semejantes a las de los Reinos de México, Texcoco y Tacuba (mas como no es el fin del trabajo) apuntaré que eran agricultores recolectores, cazadores y algunos se dedicaban a la minería; sus costumbres eran medias, sin declinar en excesos y en sus virtudes, no hay gentes más susceptibles de la buena moral y política, que los indios de estos Estados.

Los jueces entre indios eran íntegros y a la vez rigurosos en el castigo de los delitos; los padres y las madres muy amantes de sus hijos, y éstos de sus padres; y las esposas más fieles que las de otras naciones.

Los reyes y jefes de estas naciones, gobernaban a sus súbditos más bien como padres de familia que como soberanos; la política sencilla de su gobierno conspiraba a la felicidad de que disfrutaban los súbditos de un territorio feraz. La sobriedad de los soberanos y jefes correspondía a la de los gobernados o súbditos, de quienes, no hay noticias de que sacrificasen víctimas humanas a sus dioses. Contribuían gustosamente al sustento y decoro de sus superiores y entre sí mismos se obsequiaban como miembros de una misma familia. (7)

SEMEJANZA CON OTROS PUEBLOS. — El parecido de las instituciones prehispánicas zacatecanas y las de los antiguos mexicanos del altiplano, se constata con las enseñanzas impartidas por ilustres maestros que han estudiado ampliamente a los últi-

7 Juana B. G. de Mendoza.—*Por la Tierra y por la Raza!*—pp. 29 y ss. 2a. Edición 1968.—México.

mos. En efecto, Mendieta y Núñez (8) dice que: "El territorio que actualmente forma uno de los elementos del Estado Mexicano, estuvo ocupado en la época prehispánica por numerosas tribus indígenas; algunas de ellas formaban cacicazgos, otras, verdaderos reinos más o menos extensos y otras, en estado nómada y salvaje recorrían determinadas regiones sin ofrecer una organización definida.

Lo que sabemos de cierto sobre todos estos pueblos, es lo consignado en las crónicas antiguas, que no son sino el relato de sus tradiciones, o la descripción del estado que guardaban en la época de la conquista española.

Los cronistas e historiadores consideran principal atención a los reinos de México, Texcoco y Tacuba, porque eran los más civilizados y los más fuertes, pues en la época en que llegaron los conquistadores habían extendido ya sus dominios de tal modo, que la mayor parte de los pueblos que habitaban el territorio de lo que más tarde se llamó "Nueva España" estaban sometidos a sus armas.

Por su parte el maestro Flores García (9) comenta que "la mayoría de los autores están acordes en reconocer el alto grado de civilización que habían alcanzado algunos pueblos indígenas en la era precortesiana, como en el caso concreto de los antiguos mexicanos o aztecas, la última de las tribus Nahuatlacas en arribar a las tierras de Anáhuac, después de su largo peregrinar desde Aztlán. Resulta interesante observar en los pueblos antiguos de México, una preocupación constante por el mantenimiento del orden social, las buenas costumbres, el respeto a las instituciones legales y a la educación".

Refiriéndose a la continuidad histórica del Derecho Patrio el Maestro Mendieta y Núñez (10) justifica su existencia expresando que: "Cuando se trata del Derecho Mexicano, general-

8 Lucio Mendieta y Núñez.—Derecho Precolonial.—Inst. de Inves. Soc.—UNAM.—pp. 25, 26 y ss.—México, D. F.—1961.

9 Flores García Fernando.—Administración de Justicia en Anáhuac.—Revista de la Facultad de Derecho de México.—UNAM.—Tomo XV.—Enero-Marzo 1965.—Núm. 57.—pp. 86 y ss.

10 Mendieta y Núñez.—Op. Cit.

mente se omite la época anterior a la Conquista porque se estima que no tiene relación alguna con nuestro actual cuerpo de Leyes".

"Si se considera al derecho simplemente como un conjunto de reglas, como un cuerpo de códigos, indudablemente que no existe continuidad ideológica alguna entre los preceptos que normaban las relaciones jurídicas de los antiguos pobladores de México y nuestro derecho contemporáneo . . . como cuerpo de Leyes, la historia del derecho patrio empieza con la primera cédula real dictada por el gobierno de los indios pero si tenemos en cuenta que el derecho es un fenómeno social, una resultante de los complejos factores que actúan en el desenvolvimiento de los grupos humanos constituidos, entonces sí es indispensable ocuparse del derecho observado entre los indígenas antes de la Conquista, porque si nuestras leyes de ahora nada tienen de común con las antiguas leyes genuinamente mexicanas, en cambio la población actual de la República, en sus grupos aborígenes, sí tiene muchos puntos de contacto cultural con los antiguos pobladores . . ."

4.—EXTENSION DEL PERIODO PREHISPANICO.—Sobre la extensión del período prehipánico, habla Mendieta y Núñez, no puede decirse nada a punto fijo, porque las tribus que formaron los reinos de la triple alianza, llegaron a tierras de Anáhuac ya organizados bajo un derecho consuetudinario y es muy poco lo que se sabe acerca de la evolución de sus instituciones y menos aun sobre las fechas y acontecimientos a los cuales pueda referirse.

Por las crónicas antiguas conocemos el derecho de los mexicanos aborígenes tal como existía al efectuarse la conquista; pero indudablemente que entonces ya era el resultado de una larga evolución cuyo principio es imposible determinar y que concluyó al ser rota la organización indígena por la dominación española; pero como esa ruptura se llevó a cabo en el transcurso de varios siglos, tampoco podemos limitar con fechas precisas la terminación del derecho primitivo".

Y después de analizar las instituciones jurídicas del México precolonial, y su influencia en todos los pueblos de la des-

pués Nueva España, afirma Mendieta... "gracias a su derecho pudieron sostenerse aquellas sociedades primitivas en un estado de relativo orden y moralidad en sus relaciones jurídicas, no obstante los vicios radicales de su constitución política..."

"...En resumen, todo el sistema jurídico y social era un reflejo fiel de la conciencia popular; cada una de sus instituciones, cada una de sus leyes, obedecía a determinadas circunstancias, respondía a urgentes necesidades, por otra parte, la estricta aplicación de la ley, que alcanzaba tanto a los poderosos como a los débiles, siendo en muchos casos más cruel con aquellos que con éstos, hacía que el derecho fuese respetado por todos, y que la sociedad tuviese la conciencia de su carácter obligatorio.

El derecho, cuando es el producto de la vida, del mismo pueblo en que rige, no puede reformarse teóricamente. No es ni mejor ni peor, que el derecho de otro pueblo o de otra época, sino el que necesariamente corresponde a un pueblo determinado en una época determinada. Se transforma cuando las necesidades de la vida popular suscitan las transformaciones correspondientes. Así se desarrolló, el derecho romano sobre los bárbaros preceptos de las XII Tablas..."(11)

LA COLONIA

5.—FUNDACION DE LA CIUDAD DE ZACATECAS.—Después de pacificada la rebelión caxcana, se encomendó a Juan de Tolosa, en compañía de sus soldados y aliados indígenas, una expedición que se internó en las serranías zacatecanas y el 8 de septiembre de 1546 acampó al pie del Cerro de la Bufa. Ahí entrevistó a los Jefes y Caciques indios, que en agradecimiento al buen trato del conquistador, le mostraron algunas piedras minerales, indicándole el lugar de su procedencia, y al explorar por diferentes rumbos, descubrieron ricos yacimientos de plata, cuya noticia comunicó Tolosa a Guadalajara "donde se encontraba la autoridad inmediata".

Informados debidamente el Gobernador Cristóbal de Oña-

11 *Ibidem.*—pp. 30, 31, 33, 154, 157 y ss.

te Diego de Ibarra y Baltazar Temiño de Bañuelos, juntamente con Juan de Tolosa, el 20 de enero de 1548, se reunieron los Cuatro Conquistadores y primeros pobladores de Zacatecas y en nombre de su Majestad Felipe II de España, fundaron la ciudad a la que más tarde el rey le otorgó el escudo de armas y demás privilegios.

Este acontecimiento marca el inicio de la **vida colonial zacatecana** en la que la minería ocupa el primer plano y permite el auge eclesiástico, la evangelización, el florecimiento de la ciudad y la existencia de grandes fortunas entre conquistadores y demás moradores y vecinos; siendo las primeras minas descubiertas, las de San Bernabé, la Albarrada y Pánuco; poco después las de Sombreretq, Fresnillo, Chalchihuites, Nieves, Sain Alto, Mazapil, Mezquital, etc., las que durante tres siglos de conquista, dieron al mundo riquezas fabulosas y fueron las más ricas de la Nueva España. (12)

6.—SITUACION POLITICA Y ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA NUEVA ESPAÑA.—La Nueva España, afirma el maestro Floris Margadant (13), en realidad no era una típica "colonia", sino más bien un reino, que tuvo un rey, coincidente con el rey de Castilla, representado aquí por un Virrey, asistido por órganos locales con cierto grado de autonomía vigilada, y viviendo entre súbditos de la Corona que, aunque a menudo de origen peninsular, habían desarrollado un auténtico amor a su patria ultramarina, y generalmente no estuvieron animados por el deseo "colonizador" de enriquecerse aquí para regresar luego a la Madre Patria. (Desde luego, hubo excepciones al respecto).

Desde 1548, la Nueva España estuvo dividida en Reinos y Gobernaciones, con sus sendas Provincias. Los Reinos eran el de México (con la Provincia de México, que comprendió también Hidalgo, Querétaro y Morelos; la de Tlaxcala —incluyendo Veracruz, Puebla, Oaxaca y Michoacán—que comprendió Guanajuato—) y el de Nueva Galicia (con las Provincias de Jalisco

12 Jesús Romero Flores.—Op. Cit. pág. 261.

13 Guillermo Floris Margadant S.—Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.—UNAM.—Instituto de Investigaciones Jurídicas.—pp. 42, 70, 71, 72 y ss.—1971.—Textos Universitarios.—México.

co, Zacatecas —que comprendió también Aguascalientes y parte de San Luis Potosí— y Colimal); además, desde 1580 existió el Nuevo Reino de León, Las Gobernaciones eran la de Nueva Vizcaya (con Durango y Chihuahua) y de Yucatán (Yucatán, Tabasco, Campeche). Sinaloa y Sonora (juntos llamados la Nueva Navarra) y Nayarit eran Provincias que no pertenecían a algún Reino o alguna Gobernación. Más tarde fueron añadidas las Provincias de Texas, Coahuila, Nuevo México y de las dos Californias (Chiapas correspondía a la Capitanía General de Guatemala; en cuanto a Guerrero, sólo fue creado en 1847, mediante una reducción de otros tres estados).

Desde luego, esta división del territorio sufrió muchos cambios, siendo la más importante la división en Intendencias (por la Real Ordenanza de 4 de Diciembre de 1786).

Cada Provincia estaba dividida en distritos o partidos. Tenía su capital, y el jefe administrativo de esta ciudad era el "corregidor" (título que también encontramos para los jefes administrativos de los principales distritos o partidos y de algunas ciudades que no eran capitales de provincial).

El corregidor de una ciudad, impuesto "desde arriba" tenía que colaborar con las autoridades municipales nombradas por la comunidad —o cuando menos por los oligarcas de ésta— circunstancia que dio lugar a frecuentes conflictos.

Por lo demás, "la repartición del territorio en intendencias (México, Puebla, Guadalajara, Oaxaca, Guanajuato, Mérida, Valladolid, San Luis Potosí, Durango, Veracruz, Zacatecas y Sonora) fue básica para la división territorial que hallamos más tarde en la primera Federación Mexicana". (12 Intendencias).

7.—EL GOBIERNO POLITICO DE ZACATECAS DURANTE LA COLONIA.—Anotado el panorama anterior, posteriormente al descubrimiento y conquista de Zacatecas, esta región estuvo sujeta al Gobierno de la Nueva Galicia, como ya se ha expresado; y no fue sino hasta el año de 1585 cuando al crearse los Corregimientos, dejó de ser Alcaldía Mayor para adquirir el rango de Corregimiento. Para el 4 de diciembre de 1786 fue elevada a la categoría de Intendencia de la Nueva España con Capital en la Ciudad de Zacatecas, habiéndoselo agregado las

Alcaldías de Juchipila y Aguascalientes. Al frente de la Intendencia estaba un Gobernador Intendente con Subdelegados en diversas regiones y con tal carácter se conservó hasta la creación de las Diputaciones Provinciales al consumarse la Independencia Nacional.

Naturalmente que la evolución política y social, jurídica y administrativa de la Entidad Federativa que ocupa este estudio, sigue el proceso evolutivo nacional que repercutió en las regiones y partes que entonces integraban nuestro territorio patrio, y seguramente que en buena parte contribuyó a su desarrollo histórico hasta las etapas de mayor progreso. Ahora bien, algunos autores (14) dan cuenta de que en "... nuestro país no hubo unidad política y administrativa en la época anterior a la Independencia, ni en el México Prehispánico, compuesto de un conjunto de Tribus y pequeños Estados Independientes; ni en la época Colonial en que el Estado estuvo dividido en Reinos y Provincias primero y más tarde, en Intendencias y Provincias nuevamente, después en territorios regidos por diputaciones provinciales, creadas estas últimas por la Constitución Española en 1812 y cuyo número creció hasta constituir verdaderos Estados Soberanos entre 1821 y 1824..."

Asimismo, se afirma (15) que "... durante la dominación española México vivió bajo un Gobierno monárquico, el cual estaba delegado en la autoridad del Virrey. El virreinato de la Nueva España mantenía la unidad mediante la unificación de religión, de idioma, de Leyes, de costumbres, etc., pero no aparecen en la Colonia rasgos de organización política con tendencias regionales a la autonomía. Era pues el nuestro, un pueblo con súbditos comunes, leyes comunes, costumbres comunes, con dependencia también común de la Corona de España..."

"Cuando llegó la sublime hora de la consumación de la

- 14 Agustín Cué Cánovas.—El Federalismo Mexicano.—Libro Mex.—Editores 1960.—Pág. 198.
- 15 Fernando Flores Gómez González y Gustavo Carvajal Moreno.—Nociones de Derecho Positivo Mexicano.—Segunda Ed. Editorial Olimpo.—México, D. F.—1969.—pp. 110 y 111.

Independencia no eran varios los Estados que surgían a la unidad independiente, sino un solo estado unitario. Las provincias no tenían fronteras perfectamente definidas ni manera de gobernarse por su propia cuenta, sino que todas ellas dependían directamente de la Organización político-administrativa del antiguo virreinato".

**BOSQUEJO HISTORICO DEL ESTADO
EL MEXICO INDEPENDIENTE**

TITULO PRIMERO

CAPITULO II

1.—Compendio. 2.—Aspectos del Federalismo y la República. (Bases Constitucionales) 3.—Un Eminente Zacatecano. 4.—Zacatecas Federalista y Republicana. 5.—Bases Constitucionales del Estado.—Revisión General.

1.—COMPENDIO.—La Historia Nacional demuestra que la comunidad zacatecana, con sus hombres más notables, ha participado esforzadamente en todas las etapas que han estructurado la República.

En la Independencia proclamada por Hidalgo, abrazaron la causa y lucharon con verdadero patriotismo, el Dr. José Marís Cos, Don Víctor Rosales y otros. Durante el Federalismo destaca don Francisco García Salinas.

En la Reforma, se registra un número considerable de patriotas defensores de la libertad. Puede mencionarse, entre otros, al Gral. Don Jesús González Ortega, "El Tinterillo de la Reforma"; los hermanos Tomás y Jesús Sánchez Román; Jesús Mejía, Manuel González Cosío, Gral. y Lic. Miguel Auza y el Gral. Republicano, Trinidad García de la Cadena.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, Zacatecas fue representada en "Aquella histórica asamblea" por personas tan notables como Gómez Farías, Luis de la Rosa, Ponciano Arriaga, Miguel Auza, Agustín López de Nava y Don Basilio Pérez Gallardo".

La Revolución social, iniciada por Madero, arrasó con el porfirismo y registra al prócer zacatecano, Gral. Luis Moya, quien se levantó en armas en febrero de 1911.

En la Revolución Constitucionalista, los zacatecanos surgieron nuevamente a la lucha y el hecho de armas más notable de la historia de la Revolución, fue la Toma de Zacatecas, de 23 de junio de 1914, que acaba con la usurpación huertista y decide el triunfo de las fuerzas revolucionarias constitucionalistas;

los revolucionarios que lograron esta hazaña: fueron los Grales. Francisco Villa, Pánfilo Natera, Felipe Angeles, los hermanos Domingo y Mariano Arrieta, Isabel Robles, Maclovio Herrera y lo más granado de los militares del Norte.

2.—ASPECTOS DEL FEDERALISMO Y LA REPUBLICA. (BASES CONSTITUCIONALES).—En los primeros tiempos de la época independiente, asevera el Lic. Abdón Hernández Esparza (16), México recibe un legado de legislación española diversificada incompleta e inadecuada a la nueva realidad social del México Independiente. La actividad del Legislador estuvo dirigida casi exclusivamente a la creación de normas tendientes a restablecer el orden público y organizar el nuevo Estado. Se legisló principalmente en materia hacendaria, militar y de policía... Igualmente, se realizaron toda clase de tentativas constitucionales hasta culminar con la expedición de las diversas leyes fundamentales que han regido en el país.

Una vez consumado nuestro movimiento libertario nacional, después de once años de enarbolada la bandera Insurgente, el 4 de julio de 1821, Zacatecas se proclamó en favor del Plan de Iguala, caracterizándose desde entonces como defensor genuino de los ideales democráticos.

Don Jesús Romero Flores, al comentar en su obra (17) los primeros pasos del Gobierno Republicano dice que "...después del efímero imperio de Iturbide, nuestro país entró por el sendero republicano y Zacatecas eligió su Primer Congreso Constituyente y esta corporación designó al Gobernador Interino, recayendo tan elevadas funciones en el Coronel Don Juan Peredo que venía desempeñando el mando militar de la provincia. También eligieron los zacatecanos a sus representantes en el Congreso Nacional y fueron Don Valentín Gómez Farías, Don Santos Vélez, Don Miguel Gordo y Don Francisco García Salinas..." que andando el tiempo desempeñó tan destacado papel en los destinos de su entidad natal, se dice respecto al último de los nombrados.

16 Abdón Hernández Esparza.—El Delito de Defraudación Fiscal.—Ed. Botas.—México 1962.—pág. 41.

17 Jesús Romero Flores.—Op. Cit.—pp. 265 y 266.

El día 9 de noviembre de 1823, —sigue el autor citado— las autoridades civiles y eclesiásticas y el pueblo en general, presentaron obediencia al Congreso Local, del que desde entonces se llamó Estado Libre y Federado de Zacatecas''. El sistema federal, fue adoptado el 14 de julio de ese mismo año, fecha en que un gobierno provisional entró en funciones hasta el 19 de abril de 1824, día en que se estableció el primer Congreso Constitucional del Estado.

Al expedirse la primera Constitución Política de Zacatecas, el 17 de enero de 1825, su división política se compuso de 11 partidos que fueron: Zacatecas, Aguascalientes, Sombrerete, Juchipila, Fresnillo, Nieves, Pinos, Villa Nueva, Jerez, Tlaltenango y Mazapil. La población del Estado ascendía a 350,000 habitantes. (18)

Con anterioridad y como una consecuencia de la expedición de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, que señala a Zacatecas como uno de los Estados de la Federación Mexicana, dicho Estado eligió a su primer Gobernador, al Lic. Don José María Bracho, quien por razones de salud no aceptó el cargo, celebrándose nuevamente elecciones en las que resultó electo el señor Don Pedro José López de Nava.

3.—UN EMINENTE ZACATECANO.—Nuestra entidad federativa, inició brillantemente su vida institucional, después de haberse constituido como Estado Libre y Soberano, con el prócer Francisco García Salinas, que no solamente honra su Estado natal sino a la Patria misma. Electo Diputado al Congreso Constituyente de Zacatecas y después Senador de la República, fue muy versado en cuestiones hacendarias y a él se debe el sistema rentístico de la República decretado por el Congreso Constituyente.

El Presidente Guadalupe Victoria, nombró a García Salinas su Ministro de Hacienda y por ser uno de los hombres más prominentes y apreciados se le dio el título popular de "Tata Pachito"; gobernó la entidad del año de 1828 hasta 1834. Durante su mandato, en 1829, estableció la Escuela Normal para

Profesores y en 1831 implantó la enseñanza obligatoria, siendo así Zacatecas, el primer Estado de la República que se obligó con la educación popular.

En Jerez fundó un Instituto Literario; y en Zacatecas y Aguascalientes, abrió academias de dibujo. En 1837, el Instituto Literario se trasladó a la Capital del Estado. También fomentó la agricultura, realizó muchas obras materiales y la minería tuvo una de sus épocas de mayor auge. Los fondos del pueblo fueron aplicados con certero juicio y honradez y fue reformada la administración de Justicia. Como Ministro de Hacienda de Don Guadalupe Victoria, García Salinas, renunció por falta de apoyo para realizar un nuevo sistema económico que traía aparejados cambios de personal y de funcionarios innecesarios. (19)

Sobre el tema, Agustín Cué Cánovas (20) se expresa en estos términos: "... Zacatecas fue un Estado progresista y próspero durante la administración de García Salinas, el "gobernante modelo" —Bastión enérgico del federalismo, Zacatecas hubo de ser derrotada en 1835 por el Santanismo centralista y opresor. Pero de 1824 a 1835, en Zacatecas sus gobernantes lograron dirigir y encauzar el desarrollo del Estado hacia metas de constante superación del régimen político de la sociedad.

También el federalista García Salinas, hubo de concebir, con avanzado y noble criterio de reformador social, una más equitativa y justa distribución de la tierra, como condición indispensable para el desarrollo de la agricultura en su Estado, plan de reforma agraria que suponía no sólo la redistribución de la propiedad de la tierra sino además, la construcción de canales y otras obras de irrigación y también el auxilio del Estado, a los agricultores pobres para la realización de sus trabajos.

García Salinas realizó el primer intento de reforma de los bienes eclesiásticos en el México Independiente. Fue el precursor de la obra reformista de Gómez Farías iniciada a mediados de 1833. En efecto, durante su gobierno, García Salinas había

19 Idem.—pp. 11 y ss.

20 Agustín Cué Cánovas.—Op. Cit.—pp. 28, 29 y 30.

convocado a un concurso ofreciendo un premio al que presentase la mejor disertación sobre el tema: "Si el Estado podía dar Leyes sobre Adquisición, Administración e Inversión de Bienes Eclesiásticos", convocatoria firmada por Gómez Farías, entonces Secretario de Gobierno en Zacatecas. De modo que la misma reforma social y política de la clase media en el poder, realizada en los años 1833-34, tuvo su antecedente inmediato en la obra de gobierno de García Salinas...

4.—ZACATECAS FEDERALISTA Y REPUBLICANA.—El espíritu federalista y republicano de Zacatecas se conoce porque junto con otras entidades, es exponente y defensor de este sistema de gobierno. El autor citado comenta: "...En ninguna época de nuestra Historia como en los años que siguieron a la instauración del régimen federal, la provincia fue campo fecundo de reformas sociales y de progreso cultural. Bastaría mencionar a Zacatecas bajo el gobierno liberal y progresista de don Francisco García Salinas, auténtico representante de la clase media en el poder y que tuvo, antes que muchos otros, la visión clara de un Estado moderno emancipado de la influencia del clero y realizador de grandes empresas económicas.

"...Zacatecas, convertida una década después en ardiente campeona militar del federalismo siguió también el ejemplo de Jalisco. Este y aquélla, al través de sus representantes, hubieron de suscribir con los agentes del Gobierno Nacional un convenio en el que se estableció con claridad que no dejaba lugar a dudas, su exigencia de un régimen federal. En su parte conducente al convenio dice así: "Los Estados de Jalisco y Zacatecas, repiten de nuevo que reconocen al Congreso y Supremo Gobierno de México como centro de unión de todos los Estados de Anáhuac. Las providencias que emanen del Soberano Congreso y Supremo Poder Ejecutivo de la Nación, que sólo interesen a los Estados de Jalisco y Zacatecas, serán puntualmente obedecidas, SIEMPRE QUE NO SE OPONGAN AL SISTEMA DE REPUBLICA FEDERADA y a la felicidad de los mismos Estados, teniéndose por interinas hasta la revisión del nuevo Congreso Constituyente.

Se agregaba —sigue Cué Cánovas— que tanto Jalisco

como Zacatecas se organizarían en su régimen interior conforme a lo que se dispusiera en las Bases de la Federación y de la Constitución General de los Estados, y, además, se reconocía a esas provincias el derecho de que entraran en funciones sus Congresos Constituyentes respectivos. . . " (21)

5.—BASES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO.—REVISION GENERAL.—Las leyes fundamentales que han regido al país, de una u otra forma han afectado a Zacatecas en cuanto al cambio de nombre y algunas veces a la modificación o desmembración de su territorio. Siendo como lo es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, en la Colonia fue una Provincia del Reino de Nueva Galicia; Intendencia y Provincia del México Independiente y al cambio de la organización política de México, se denominó ya Departamento en el centralismo y luego Estado de la Federación.

Según se ha expresado en otro apartado, puede resumirse la organización política y la trayectoria constitucional de Zacatecas de esta manera. En el siglo XVI el Reino de la Nueva Galicia tenía tres Provincias Mayores. La de Xalisco o Nueva Galicia, Zacatecas y Colima.

A partir de la Real Ordenanza expedida el 4 de diciembre de 1786 la Nueva España se dividió en 12 Intendencias, tomándose como base la antigua división territorial; estas Intendencias fueron: 1.—México. 2.—Puebla de los Angeles. 3.—Nueva Veracruz. 4.—Mérida de Yucatán. 5.—Antequera de Oaxaca. 6.—Valladolid de Michoacán. 7.—Sta. Fe de Guanajuato. 8.—San Luis Potosí. 9.—Guadalajara. 10.—ZACATECAS. 11.—Durango. 12.—Arizpe.

Para la consumación de la Independencia la división del territorio nacional era de 2 Provincias Internas, 12 Intendencias y 3 Gobiernos. (22)

PROVINCIAS INTERNAS

1.—Provincias internas de Oriente, —Gobierno del Nuevo Reino de León. —Gobierno de la Colonia del Nuevo Santan-

21 Ibid.—pp. 20 y 21.

22 Edmundo O'Gorman.—Historia de las Divisiones Territoriales de México.—México 1966.—Ed. Porrúa, S. A.—pp. 24, 31, 37, 43, 44, 46, 49 y sig.

der.—Gobierno de la Provincia de Coahuila.—Gobierno de la Provincia de Texas.—2 Provincias Internas de Occidente.—Gobierno de la Nueva Vizcaya.—Gobierno de las Provincias de Sonora y Sinaloa.—Gobierno de la Provincia del Nuevo México.

DOCE INTENDENCIAS Y TRES GOBIERNOS

1.—México. 2.—Guadalajara. 3.—Puebla. 4.—Veracruz. 5.—Mérida. 6.—Oaxaca. 7.—Guanajuato. 8.—Valladolid. 9.—San Luis Potosí. 10.—ZACATECAS. 11.—Durango. 12.—Arizpe. TRES GOBIERNOS. 1.—Tlaxcala. 2.—Vieja California. 3.—Nueva California.

El Decreto Constitucional de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, en su Artículo 42 divide "esta América Mexicana", en 17 Provincias, teniendo la extensión que hasta hoy se les había reconocido y además, en el artículo 43, se estableció "que no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte". Estas Provincias fueron: 1.—México. 2.—Puebla. 3.—Tlaxcala. 4.—Veracruz. 5.—Yucatán. 6.—Oaxaca. 7.—Tecpan. 8.—Michoacán. 9.—Querétaro. 10.—Guadalajara. 11.—Guanajuato. 12.—Potosí. 13.—ZACATECAS. 14.—Durango. 15.—Sonora. 16.—Coahuila. 17.—Nuevo Reino de León.

Durante el Imperio Iturbidista, ya consumada la Independencia, se decretó el 17 de noviembre de 1821, la Ley de Bases para Convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano "o de Cortes" que divide el Territorio Nacional en 21 Provincias: 1.—México. 2.—Guadalajara. 3.—Veracruz. 4.—Puebla. 5.—Nueva Vizcaya. 6.—Sonora. 7.—Valladolid (Michoacán). 8.—Oaxaca. 9.—ZACATECAS. 10.—San Luis Potosí. 11.—Guanajuato. 12.—Mérida de Yucatán. 13.—Tlaxcala. 14.—Nuevo Reino de León. 15.—Santander. 16.—Coahuila. 17.—Texas. 18.—Nuevo México. 19.—California. 20.—Querétaro. 21.—Chiapas.

"Esta es la división territorial para el año de 1821, debiéndose añadir a la lista de las provincias, la de Guatemala, a partir del 5 de enero de 1822, fecha en que México ha tenido la mayor extensión territorial.

Al cerrarse este período (junio de 1823), las provincias mexicanas sólo eran las veinte primeras, puesto que Chiapas había declarado su independencia, y las provincias de Guatemala sólo esperaban la instalación de su congreso, más tarde llamado Asamblea Nacional Constituyente, para declararse libres de México (durante esta época reinó la anarquía en todo el país y sólo debido a grandes esfuerzos del triunvirato pudo conservarse la unidad nacional. En rigor, en junio de 1823 todavía podía contarse legalmente a Guatemala como perteneciente a México, y así fue considerada, con demasiado optimismo en la ley de convocatoria para el segundo Constiuyente Mexicano". (23)

Por decreto de 17 de junio de 1823, se expidió la Ley de bases para las elecciones del Nuevo Congreso convocando a las Provincias para que eligiesen sus respectivos representantes. Esta disposición en el Artículo 9o. enumera las Provincias consideradas como integrantes del Territorio, y, en consecuencia, hace una división territorial. En la época inmediata anterior a la expedición del Acta Constitutiva de la Federación, las Provincias mexicanas eran 25, en las que naturalmente, encontrábase Zacatecas. 1.—California (Alta). 2.—California (Baja). 3.—Coahuila. 4.—Durango. 5.—Guanajuato. 6.—Guadalajara. 7.—León Nuevo Reino. 8.—México. 9.—Nuevo México. 10.—Michoacán. 11.—Oaxaca. 12.—Puebla. 13.—Querétaro. 14.—San Luis Potosí. 15.—Santander. 16.—Sinaloa. 17.—Sonora. 18.—Tabasco. 19.—Texas. 20.—Tlaxcala. 21.—Veracruz. 22.—Yucatán. 23.—ZACATECAS. 24.—Chihuahua. 25.—Istmo.

Refiriéndose a este punto, el maestro Tena Ramírez, en su obra *Leyes Fundamentales de México*, pág. 147) asienta que "...el 16 de junio de 1823 la Nueva Galicia fue erigida por su diputación en Estado Libre de Jalisco, "como Estado Soberano, Federado con los demás de la grande Nación Mexicana". El 14 de septiembre quedó instalado el Congreso Constituyente de Jalisco." "A Guadalajara siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, cuyas diputaciones provinciales asumieron el Gobierno local con independencia del de México, para ser reemplazadas a continuación por las respectivas Constiuyentes, instalados

el 6 de julio, el 20 de agosto y el 19 de octubre de 1823, respectivamente. En las demás provincias continuó propagándose la tendencia federalista, con el correspondiente desconocimiento del Gobierno Central. . . ."

Y en relación con el tema en su *Derecho Constitucional Mexicano*, pág. 108, nos dice: ". . . El segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y pocos meses después el 3 de febrero de 1824, expidió el Acta Constitutiva cuyo Artículo 5o. estableció la forma federal y el 7o. enumeró los Estados de la Federación.

"Fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados. Con anterioridad no existían de derecho, según hemos visto. Tampoco existían de hecho, porque los amagos de secesión por parte de algunas provincias (principalmente Oaxaca, Jalisco y Zacatecas), precedentes inmediatos de la adopción del sistema, no pueden interpretarse como integración de hecho de Estados Independientes, que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia siempre que las autoridades de un Estado declaran que éste "Reasume su Soberanía".

En lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los Estados. Pero de allí en adelante, cuantas veces se ha restablecido la forma federal, son los Estados nacidos en el Acta Constitutiva los que la han adoptado. . . ."

Expuesto tan respetable criterio, como queda dicho, en los días inmediatos a la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, Zacatecas era parte integrante de la misma. Este documento expedido el 31 de enero de 1824, es un anticipo de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de ese mismo año. En el Acta y en la Constitución, es de observarse la aparición del sistema Federal en México.

El Artículo 7o. del Acta enumera 17 Estados de la Federación y que "son por ahora" los siguientes: 1.—Guanajuato;

2.—el interno de Occidente, compuesto de las Provincias de Sonora y Sinaloa. 3.—el interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y los Tejas; 4.—el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México. 5.—el de México. 6.—el de Michoacán. 7.—el de Oajaca. 8.—el de Puebla de los Angeles. 9.—el de Querétaro. 10.—el de San Luis Potosí. 11.—el del Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas. 12.—el de Tabasco. 13.—el de Tlaxcala. 14.—el de Veracruz. 15.—el de Xalisco. 16.—el de Yucatán. 17.—el de los **Zacatecos**. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.

Es importante mencionar que esta división territorial no permaneció estática, sino que fue modificada por diversos decretos, que el maestro O'Gorman, consigna en la obra que hemos venido consultando. (24) En efecto, afirma que "... Las leyes expedidas durante la vigencia del Acta Constitutiva de la Federación, que modificaron la división de los Estados, fueron las siguientes:

1a.—Por decreto de 7 de mayo de 1824 se declaran estados de la Federación a Nuevo León y a Coahuila con Tejas, por lo que desaparece el estado interno de Oriente, dividiéndose en dos.

2a.—Por decreto de 22 de mayo se declaró que la provincia de Durango, perteneciente al Estado Interno del Norte, formaba un Estado independiente.

3a.—Por decreto de 6 de julio de 1824 el Estado Interno del Norte, que había quedado con Chihuahua y Nuevo México, desaparece para formar un nuevo Estado con la provincia de Chihuahua, quedando Nuevo México como Territorio.

4a.—Con las actas de la Junta de Chiapas de 12 y 14 de

24 Idem.—pp. 68, 70, 71, 72, 73, 74, 83, 84 y 85.

septiembre de 1824, la provincia formó parte, de nuevo, del territorio de la República, aunque no se hace declaración alguna respecto a ella, por parte de México, sino hasta la Constitución. Deben tenerse en cuenta, respecto a esta provincia, las condiciones especiales en que se encontraba el partido de Soconusco.

Se puede concluir, en atención a estas modificaciones, que en los días inmediatos anteriores a la promulgación de la Constitución General, el territorio quedó dividido en la forma que a continuación se dice: 1.—Chiapas. 2.—Chihuahua. 3.—Coahuila con Tejas. 4.—Durango. 5.—Guanajuato. 6.—Interno de Occidente. 7.—México. 8.—Michoacán. 9.—Nuevo León. 10.—Oajaca. 11.—Puebla de los Angeles. 12.—Querétaro. 13.—San Luis Potosí. 14.—Tamaulipas, antes Santander. 15.—Tabasco. 16.—Tlaxcala. 17.—Veracruz. 18.—Xalisco. 19.—Yucatán. 20.—ZACATECAS (De los) TERRITORIOS 1.—Las Californias, Alta y Baja, o Nueva y Antigua. 2.—El Partido de Colima (sin el pueblo de Tonilal). 3.—Nuevo México.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, establece en su artículo 5o. "Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: ESTADOS 1.—El Estado de las Chiapas. 2.—el de Chihuahua. 3.—el de Coahuila y Tejas. 4.—el de Durango. 5.—el de Guanajuato. 6.—el de México. 7.—el de Michoacán. 8.—el de Nuevo León. 9.—el de Oajaca. 10.—el de Puebla de los Angeles. 11.—el de Querétaro. 12.—el de San Luis Potosí. 13.—el de Sonora y Sinaloa. 14.—el de Tabasco. 15.—el de las Tamaulipas. 16.—el de Veracruz. 17.—el de Xalisco. 18.—el de Yucatán. 19.—de los **Zacatecas**. TERRITORIOS 1.—El Territorio de la Alta California. 2.—el de la Baja California. 3.—el de Colima y 4.—el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala".

La Constitución de 1824 rigió al país 11 años, durante los cuales se expidieron leyes importantes en materia de división territorial que venían a modificar lo establecido en este Código.

Por decreto de 18 de noviembre de 1824, el Congreso Federal, en uso de la facultad que le concedía la Fracción XXVIII

del Artículo 50 de la Constitución para elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, eligió la ciudad de México con un distrito comprendido en un círculo "cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas" y ordenó, además, que se nombraran peritos por parte del Estado de México y del Gobierno General para que entre ambos hicieran la demarcación y se señalaran los términos del dicho distrito.

Por Decreto de 24 de noviembre de 1824, se declaró a Tlaxcala territorio de la Federación.

Por decreto de 13 de octubre de 1830, el gobierno federal aprobó la división del estado de Sonora y Sinaloa, formando Sinaloa un solo estado y otro Sonora.

d).—Es de notarse que en esta época se consideró necesario confirmar y ratificar el Tratado de límites celebrado en 1819 entre los Estados Unidos de América y España, lo que hizo por medio de un nuevo tratado, aprobado por el Congreso General, ratificado por el Ejecutivo el 28 de abril de 1828, y ratificado en Washington hasta el 5 de abril de 1832. En el artículo 2o., se hizo la descripción de la línea divisoria, que es la misma que sirvió para demarcar a ambos países desde 1819.

e).—La Ley de 23 de mayo de 1835. Es la última disposición que encuentro modificando la división territorial que estableció la Constitución de 1824. En virtud de esta ley, la ciudad de Aguascalientes y los pueblos de su jurisdicción quedaron separados de Zacatecas y gobernados "bajo la inspección del Gobierno General, y en clase de Territorio", interin las tres cuartas partes de las legislaturas de los estados, previo aviso que se les diera de la solicitud de la ciudad, conviniesen en tal determinación, en cuyo caso quedaría como definitiva la erección; a no ser que otra cosa se estableciese en las reformas de la Constitución". (25)

Cabe mencionar que el gobierno de Santa Anna le había declarado la guerra la federalismo, por lo que así se explica la mutilación de ZACATECAS, al segregarle Aguascalientes. Preci-

samente, el 11 de mayo de 1835, don Francisco García Salinas que había sido nombrado por el Gobernador de la entidad, Manuel González Cosío, para organizar la defensa de Zacatecas, fue derrotado por Santa Anna; derrota que significó para el país la muerte del federalismo, suprimiéndose la Constitución de 1824 y dictándose la llamada de las Siete Leyes del 30 de diciembre de 1836.

Con anterioridad se habían dado las leyes del 3 de octubre de 1835 con la que decayó el sistema federal y se prepara la época del centralismo. "Atentas las modificaciones que sufrió la división territorial consignada en la Constitución de 1824, diré que quedó, en la fecha de la ley de 3 de octubre de 1835, como sigue: ESTADOS 1.—Chiapas (de las) 2.—Chihuahua. 3.—Coahuila y Tejas. 4.—Durango. 5.—Guanajuato. 6.—México. 7.—Michoacán. 8.—Nuevo León. 9.—Oaxaca. 10.—Puebla de los Angeles. 11.—Querétaro. 12.—San Luis Potosí. 13.—Sinaloa. 14.—Sonora. 15.—Tabasco. 16.—Tamaulipas (de las). 17.—Veracruz. 18. — Xalisco. 19.—Yucatán. 20.—ZACATECAS (de los) TERRITORIOS 1.—Alta California. 2.—Baja California. 3.—Colima. 4.—Santa Fé de Nuevo México. 5.—Tlaxcala. 6.—Aguascalientes. Distrito Federal.

Posteriormente aparece la ley de 23 de octubre del mismo año, que establece las bases para una nueva Constitución y dio fin al sistema federal. Expedida por el Congreso el 15 de diciembre de 1835 en el Artículo 8o. preceptúa que "el territorio Nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una Ley Constitucional".

Es en el Código de las 7 Leyes Constitucionales promulgado la 1a. el 15 y las demás el 30 de diciembre de 1836, donde se establece en el Artículo 1o. de la Sexta, que la República se dividirá en Departamentos conforme a la 8a. de las bases orgánicas a que se alude. Los Departamentos se dividirán en Distritos y éstos en partidos. "La 8a. Base Orgánica a que nos remite el artículo 1o. de la Sexta Ley, es una Ley que forma cuerpo aparte de las Siete Leyes Constitucionales sancionada como ley independiente, por más que en el citado artículo 1o. se le designe como Octava Base. Se compone de siete artículos, de los cua-

les sólo los dos primeros interesan directamente, toda vez que los cinco restantes se refieren a medidas de gobierno, con excepción del artículo 60, que concede facultad a las Juntas Departamentales para que dividan "provisionalmente sus respectivos departamentos".

"La división del territorio se hizo, como era natural tomando por base la existencia en la última época de la federación, declarándose que el territorio quedaba dividido en tantos departamentos cuantos eran los Estados" (art. 10.), con las variaciones siguientes: Art. 20. El que era Estado de Coahuila y Tejas, se divide en dos departamentos, cada uno con su respectivo territorio que hoy tiene. El territorio de Colima se agrega al Departamento de Michoacán. El territorio de Tlaxcala se agrega al Departamento de México. La Capital del Departamento de México es la Ciudad de este nombre".

En base a estas disposiciones, la división del territorio nacional en 30 de diciembre de 1836, queda formada por los veinticuatro departamentos siguientes: 1.—Aguascalientes. 2.—California. 3.—Chiapas (de las). 4.—Chihuahua. 5.—Coahuila. 6.—Durango. 7.—Guanajuato. 8.—México. 9.—Michoacán. 10.—Nuevo León. 11.—Nuevo México. 12.—Oaxaca. 13.—Puebla. 14.—Querétaro. 15.—San Luis Potosí. 16.—Sinaloa. 17.—Sonora. 18.—Tabasco. 19.—Tamaulipas (de las). 20.—Tejas. 21.—Veracruz. 22.—Jalisco. 23.—Yucatán. 24.—ZACATECAS.

Esta división provisional de 24 Departamentos duró hasta el 30 de junio de 1838, en que es confirmada definitivamente esta división en la que es pertinente señalar que Aguascalientes, fue erigido definitivamente en Departamento, advirtiéndose además, que las entidades federativas dejaron de llamarse Estados para denominarse Departamentos.

Lo más característico en esta Constitución fue el órgano llamado Supremo Poder Conservador, el nombramiento y sujeción de los Gobernadores de los Departamentos al Ejecutivo Supremo de la Nación y desde luego, el régimen eminentemente centralista, que en nuestro país ha estado en permanente pugna con el federalismo.

Marca el inicio del primer periodo centralista que concluye

el 13 de junio de 1843, "fecha en que fueron sancionadas las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que, a su vez constituyen la Ley Fundamental del Segundo Periodo del Sistema Centralista", cuya elaboración se encomendó, a una Comisión nombrada por la Junta de Notables del Régimen Centralista. Se conserva la denominación de Departamentos y exactamente la misma división y el número de 24, y sólo respecto a las Californias y a Nuevo México, que a pesar de llamárseles Departamentos, en realidad son territorios.

En el Artículo 2, la citada Ley disponía: "El Territorio de la República comprende lo que fué antes el Virreinato de Nueva España, Capitanía General de Yucatán, Comandancias de las antiguas Provincias Internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California y, las Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares".

Artículo 3.—El número de Departamentos y sus límites se arreglarán definitivamente por una Ley, continuando por ahora como existen. Las Californias y Nuevo México, serán administradas con sujeción más inmediata a las supremas autoridades que el resto de los Departamentos; si así pareciere al Congreso, el cual dará las reglas para su administración.

Consecuentemente con lo expuesto la división territorial consagrada por el Código fundamental que estudiamos, dividió a la República en 24 Departamentos, de la misma forma que en la etapa anterior. 1.—Aguascalientes. 2.—Californias. 3.—Chiapas (de las). 4.—Chihuahua. 5.—Coahuila. 6.—Durango. 7.—Guanajuato. 8.—México. 9.—Michoacán. 10.—Nuevo León. 11.—Nuevo México. 12.—Oaxaca. 13.—Puebla. 14.—Querétaro. 15.—San Luis Potosí. 16.—Sinaloa. 17.—Sonora. 18.—Tabasco. 19.—Tamaulipas (de las). 20.—Texas. 21.—Veracruz. 22.—Xalisco. 23.—Yucatán. 24.—ZACATECAS.

Esta Ley rigió al país hasta la expedición del Decreto del 22 de agosto de 1846, por el cual se restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y se adopta por segunda vez el federalismo, convocándose a una asamblea que expresaría la voluntad nacional.

"Con el Decreto de 22 de agosto de 1846, se abre un pe-

riodo transitorio del sistema centralista al federalista, que concluye en mayo de 1847 al sancionarse el Acta Constitutiva y de Reformas. El territorio nacional se divide nuevamente en Estados y no en Departamentos, continúan los Gobernadores, que en adelante se les llamará de los Estados y desde luego, se declara que regirá la Constitución de 1824; conforme a la cual, habían quedado en calidad de Territorios Alta California, Baja California, Colima, Santa Fe de Nuevo México, Tlaxcala y Aguascalientes; pero como de estas seis entidades las Californias juntas, Nuevo México y Aguascalientes, fueron erigidas en departamentos, y por tanto pasaron a ser Estados, sólo Colima y Tlaxcala recobraron su identidad como territorios, resurgiendo el Distrito Federal como asiento de los Poderes Federales.

La división territorial de este federalismo transitorio, era de 24 Estados, 2 Territorios y 1 Distrito Federal: 1.—Aguascalientes. 2.—Californias. 3.—Chiapas. 4.—Chihuahua. 5.—Coahuila. 6.—Durango. 7.—Guanajuato. 8.—México. 9.—Michoacán. 10.—Nuevo León. 11.—Nuevo México. 12.—Oaxaca. 13.—Puebla. 14.—Querétaro. 15. — San Luis Potosí. 16.—Sonora. 17.—Sinaloa. 18.—Tabasco. 19.—Tamaulipas. 20.—Texas. 21.—Veracruz. 22.—Jalisco. 23.—Yucatán. 24. — ZACATECAS. TERRITORIOS 1.—Colima. 2.—Tlaxcala. 3.—Distrito Federal.

Es conveniente señalar que la división territorial anterior era provisional, mientras se publicaba la Nueva Constitución que había de formar el Congreso convocado desde el 6 de agosto de 1846. El día 6 de diciembre del mismo año, se instalaba el nuevo Congreso Constituyente. Este cuerpo legislativo estimó necesario ratificar el decreto del general Salas y consecuentemente, por ley de 10 de febrero de 1847 declaró vigente la Constitución de 1824; además, se obligó, limitando sus facultades de constituyente, a respetar la forma de gobierno de república representativa federal popular y la independencia y soberanía de los Estados "que se formen". Para fines del mes de mayo, ya se había decretado el nuevo código fundamental llamado Acta Constitutiva y de Reformas. (26)

El Acta Constitutiva y de Reformas, fue sancionada por el

Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo; este Código restableció el sistema Federal de Gobierno, al declarar vigentes el Acta Constitutiva de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre de ese mismo año. Rigió al país hasta el 22 de abril de 1853, en que fueron sancionadas las Bases para la Administración de la República, con las que, por segunda vez se implanta el Centralismo. Ese documento reviste especial importancia porque en él se halla la esencia del Juicio de Amparo.

En este periodo es importante señalar que el 2 de febrero de 1848 se firmó en Guadalupe Hidalgo el Tratado de paz, amistad y límites y arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos del Norte, mismo que fue sancionado por decreto de 20 de mayo de 1848, dado en Querétaro donde residían los supremos poderes". Por virtud de dicho tratado la República perdió más de la mitad de su territorio y en el mismo se determina el lindero divisorio, por el cual se perdió Texas que formaba parte del Estado de Coahuila, a los territorios de Nuevo México y Alta California y porciones de los Estados de Tamaulipas y Sonora y del Territorio de Baja California.

Consecuentemente, para entonces la división de la República era de 21 Estados y 3 Territorios y el Distrito Federal: ESTADOS 1.—Chiapas. 2.—Chihuahua. 3.—Coahuila (sin Texas). 4.—Durango. 5.—Guanajuato. 6.—Jalisco. 7.—México. 8.—Michoacán. 9.—Nuevo León. 10.—Oajaca. 11.—Puebla. 12.—Querétaro. 13.—San Luis Potosí. 14.—Sonora. 15.—Sinaloa. 16.—Tabasco. 17.—Tamaulipas. 18.—Veracruz. 19.—Yucatán. 20.—ZACATECAS. 21.—Guerrero (condicional). TERRITORIOS 1.—Baja California. 2.—Colima. 3.—Tlaxcala. Distrito Federal. (27)

Las Bases para la Administración de la República fueron dadas el 22 de abril de 1853 y estuvieron en vigor hasta el 15 de mayo de 1856, en que el Gobierno presidido por Don Ignacio Comonfort, decretó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que igualmente fue de tendencia centralista.

Las Bases constan de 3 secciones: La primera llamada de "Gobierno Supremo"; la segunda, de "Consejo de Estado"; y la tercera de "Gobierno Interior". Contiene 20 artículos de los que corresponden once, cuatro y cinco a cada una de las secciones, respectivamente.

Los artículos 1o. y 2o. de la tercera sección, ordenaban que entrarían en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñaran funciones legislativas en los Estados y territorios y que se formaría y publicaría un reglamento para determinar la manera en que los gobernadores deberían ejercer sus funciones entre tanto se publicaba la Constitución. Es decir, se acababa con la soberanía e independencia de los Estados y, por lo tanto, con el sistema Federativo.

En el artículo 3o. de la Sección Tercera se acepta la división territorial existente de 21 Estados, 3 Territorios y el Distrito Federal, excepto el partido de Aguascalientes.

Durante la vigencia de estas bases, se expidieron algunas disposiciones que modificaron paulatinamente nuestra división territorial, siendo estas:

1.—Decreto de 29 de mayo de 1853. Erigió en Territorio el Istmo de Tehuantepec, declarando (art. 1o.) vigente la ley de 15 de octubre de 1823 y señalándose su comprensión (art. 2o.). La capital del Territorio sería la Villa de Minatitlán (art. 3o.).

2.—Decreto de 16 de octubre de 1853. Separó del gobierno de Yucatán la isla del Carmen que quedó erigida en Territorio, sujeto al gobierno general. Los límites de esta nueva entidad fueron descritos por decreto de 15 de julio de 1854.

3.—Decreto de 1o. de diciembre de 1853. Esta disposición creó el nuevo Territorio de Sierra Gorda compuesto de las ex-colonias militares de San Ciro y Arista y "la parte correspondiente de la Sierra de Guañajuato hasta la de Santa Rosa Uraguá" (art. 1o.). La Villa de San Luis de la Paz sería la capital del Territorio (art. 2o.). Por decreto de 7 de marzo de 1854 se señalaron los límites de la nueva entidad.

4.—Decreto de 10 de diciembre de 1853. La excepción que se hizo en el art. 3o. de la sección tercera de las "Bases", fue

confirmada y por consiguiente, el distrito de Aguascalientes fue erigido en Departamento.

5.—Decreto de 20 de julio de 1854. Se aprobó el Tratado de la Mesilla que modificó los límites establecidos en el Tratado de Guadalupe, con pérdida, para la República, de una nueva porción de su territorio.

6.—Por último, son de mencionarse los decretos de: 1o. de diciembre de 1853 que agregó el distrito de Tuxpan al Departamento de Veracruz; 1o de febrero de 1854 que declaró la comprensión del distrito de México (antes Distrito Federal), y el de 26 de marzo de 1855 que formó el distrito de Morelos en el Departamento de México, antecedente del futuro Estado de aquel nombre.

En tal virtud la división territorial para esta última fecha era de 22 departamentos, 6 territorios y el Distrito de México. DEPARTAMENTOS 1.—Aguascalientes (diciembre 10 de 1853). 2.—Chiapas. 3.—Chihuahua (afectado por el Tratado de la Mesilla). 4.—Coahuila. 5.—Durango. 6.—Guanajuato. 7.—Guerrero. 8.—Jalisco. 9.—México. 10.—Michoacán. 11.—Nuevo León. 12.—Oajaca. 13.—Puebla (sin el distrito de Tuxpan). 14.—Querétaro. 15.—San Luis Potosí. 16.—Sinaloa. 17.—Sonora (afectado por el Tratado de Mesilla). 18.—Tabasco. 19.—Tamaulipas. 20.—Veracruz (aumentado con el distrito de Tuxpan). 21.—Yucatán. 22.—ZACATECAS. TERRITORIOS 1.—Baja California. 2.—Colima. 3.—De la Sierra Gorda (1o. de diciembre de 1853). 4.—Isla del Carmen (16 de octubre de 1853). 5.—Tehuantepec (29 de mayo de 1853). 6.—Tlaxcala. Distrito de México. (28)

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana es del 15 de mayo de 1856 y es conocido con el nombre de Código Lafragua, en honor al Ministro de Gobernación José María Lafragua y fue promulgado, como ya se expresó, por Don Ignacio Comonfort. Conserva la división territorial en 22 Departamentos, 6 Territorios y el Distrito de la Capital. En su artículo 2o. establece que "El Territorio Nacional continuará dividido en

los mismos términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla". (El Plan de Ayutla es del 1o. de marzo de 1854 y fue reformado en Acapulco, el día 11 del mismo mes y año).

El Estatuto establece un Gobierno Provisional, con miras a mantener el orden, garantizando el ejercicio de las libertades individuales y los derechos del hombre. No adopta un sistema de gobierno determinado y rige de hecho al país "en teórica vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 57" (según dice el Maestro Tena Ramírez).

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue sancionada y jurada por el Congreso y después por el Presidente Comonfort, el 5 de febrero de 1857. "El 17 del mismo mes, la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución".

Los nuevos poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre el legislativo y el 1o. de diciembre el ejecutivo y el judicial. La Presidencia de la República recayó en Comonfort, cuya popularidad obligó a retirarse a Don Miguel Lerdo de Tejada, candidato de los puros. Para presidente de la Suprema Corte, cargo que llevaba aparejado el vicepresidente de la República, fue elegido en los comicios Don Benito Juárez.

Esta Constitución, de los Artículos 39 al 49, se refiere a la Soberanía Nacional, forma de Gobierno y a las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional; señalando desde luego, que el Estado de Zacatecas, forma parte del mismo. La división territorial aceptada en ese Código fundamental es la siguiente: (Art. 43). ESTADOS 1.—Aguascalientes. 2.—Colima. 3.—Chiapas. 4.—Chihuahua. 5.—Durango. 6.—Guanajuato. 7.—Guerrero. 8.—Jalisco. 9.—México. 10.—Michoacán. 11.—Nuevo León y Coahuila. 12.—Oaxaca. 13.—Puebla. 14.—Querétaro. 15.—San Luis Potosí. 16.—Sinaloa. 17.—Sonora. 18.—Tabasco. 19.—Tamaulipas. 20.—Tlaxcala. 21.—Valle de México. 22.—Veracruz. 23.—Yucatán. 24.—ZACATECAS. TERRITORIO 1.—La Baja California.

De acuerdo con nuestras fuentes de consulta, posteriormente a la promulgación y vigencia de la Constitución de 1857.

no se encontraron antecedentes legales que hayan modificado el territorio de nuestro Estado.

Empero, es pertinente anotar que Maximiliano de Habsburgo, al aceptar la Corona de México, el 10 de abril de 1864, expidió un año después —el 10 de abril de 1865—, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano que al decir del Maestro Tena Ramírez, "Es un reflejo del proyecto de Constitución que desde Miramar habían elaborado el Archiduque y los emigrados mexicanos".

El Estatuto establece en su Artículo 52 que: "El Territorio Nacional se divide por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en 50 Departamentos; cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades. Una Ley fija el número de Distritos y Municipalidades y su respectiva circunscripción".

"El Estatuto, prosigue Tena Ramírez, careció de vigencia práctica y de validez jurídica". "No instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador, el Estatuto se expidió cuando el imperio empezaba a declinar". (29)

Por su parte el Maestro O'Gorman, (30) señala que el antecedente del Estatuto, es la Ley del 3 de marzo de 1865 cuyo Artículo 2o. divide el Territorio del Imperio en 50 Departamentos. Y se trae a colación esta referencia histórica, porque el Estado de Zacatecas fue afectado en su integridad territorial al crearse el Departamento de Fresnillo. Los artículos 2o. y 3o. de dicha Ley, establecían: "Art. 2. El Territorio del Imperio se divide en cincuenta Departamentos, en esta forma: Yucatán, Campeche, de la Laguna, Tabasco, Chiapas, Tehuantepec, Oaxaca, Ejutla, Teposcolula, Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Del Valle de México, Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide (antiguo Depto. de Cuernavaca), Querétaro, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tancitaro, Coalcoman, Colima, Jalisco, Autlán, Nayarit, Guanajuato,

29 Felipe Tena Ramírez.—Leyes Fundamentales de México.—(1808-1967). Tercera Ed.—Porrúa, S. A.—1967.—México, D. F.—pp. 492, 669 y ss.

30 O'Gorman.—Op. Cit.—pp. 164, 165, 166 in fine y ss.

Aguascalientes, ZACATECAS, Fresnillo, Potosí, Matehuala, Tamaulipas, Matamoros, Nuevo León, Coahuila, Mapimí, Mazatlán, Sinaloa, Durango, Nazas, Alamos, Sonora, Arizona, Huejuquilla, Batopilas, Chihuahua y California.

"Art. 3. Mientras se forma la Carta Oficial del Imperio, las antedichas demarcaciones se refieren a la Carta General publicada por Antonio García Cubas".

Dicho autor lamenta que no se haya aplicado la división territorial Imperial, expresándose en estos términos, que nos sirven para finalizar este apartado. "... Desgraciadamente, en México y para México, la historia de la división de su territorio puede reducirse, con excepción de la época que ahora me ocupa, a una larga narración de pugnas entre diversas regiones del país para lograr mayor extensión territorial en detrimento de otras y con perjuicio del bien público. Cabe, pues la honra a Maximiliano y a su gobierno, de haber sido el único régimen que intentó una división política territorial científica, piedra angular de toda buena administración, y elemento esencial en el éxito de todo régimen democrático. . ."

Finalmente, y después de haber repasado los preceptos relativos de las principales Leyes Fundamentales de México, sobre cuestiones de nuestra forma de Gobierno y División Territorial y en los que siempre ha figurado nuestro Estado de estudio, procede señalar que el 1o. de diciembre de 1916 el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza, presentó ante el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. En la mañana del 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución. Por la tarde rindieron la protesta de guardarla, primero los diputados y después el Primer Jefe.

El 5 de febrero de 1917 fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y entró en vigor el 1o. de mayo del mismo año, no modificando en nada la forma de Gobierno y la integración del Territorio Nacional, incluso contiene la misma enumeración sobre el tema, en los Artículos del 39 al 48 y el Título Quinto referente a los Estados de la Federación y el Municipio que nos ocupará más adelante.

En sus 55 años de vigencia, nuestra Carta Magna, que contiene 136 Artículos y 16 Transitorios, ha sido reformada 156 veces, según datos obtenidos hasta octubre de 1970; seguramente que las reformas han aumentado en los últimos periodos de sesiones del Congreso, pero Zacatecas sigue "fiel a su espejo diario", teniendo como Base Constitucional esa Norma Suprema.

Los preceptos constitucionales que directamente se refieren al territorio nacional son el 42 que establece: Artículo 42.—El territorio nacional comprende: I.—El de las partes integrantes de la Federación; II.—El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III.—El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; IV.—La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V.—Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional y las marítimas interiores, y VI.—El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

El 43 señala "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, ZACATECAS, Distrito Federal y Territorios de la Baja California Sur y de Quintana Roo.

Artículo 44.—El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 45.—Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

Artículo 46.—Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 48.—Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados. (31)

SITUACION GEOGRAFICA DEL ESTADO DE ZACATECAS Y ASPECTOS ECONOMICO, SOCIAL Y CULTURAL

TITULO SEGUNDO

CAPITULO I

- 1.—Situación Geográfica del Estado de Zacatecas.
- 2.—Orografía. 3.—Climatología. 4. — Hidrografía.
- 5.—Recursos Naturales. 6.—Agricultura. a).—Agricultura de Riego. b).—Crédito. c).—Mercadeo. d).—Agricultura de Temporal. 7.—Ganadería, sus distintas clases. Pastizales. 8.—Riqueza Forestal. 9.—Flora y Fauna.
- 10.—Zona Semi-Desértica. 11.—Minería. 12.—Industria, Comercio y Turismo. 13.—Educación y Cultura.
- 14.—Salud Pública y Seguridad Social. 15.—Comunicaciones y la Infraestructura. 16.—Electricidad. 17.—Desarrollo Económico. 18.—Notas y Bibliografía.

1.—SITUACION GEOGRAFICA DEL ESTADO DE ZACATECAS.

—El Estado de Zacatecas está situado en la Meseta Norte-Centro del País y limita al Norte con Durango y Coahuila; al Este con San Luis Potosí, al Sur con Aguascalientes y Jalisco y al Oeste con Durango, Nayarit, y Jalisco.

Tiene una superficie de 75,040 Kms.2 y una población de 949,663 habitantes, según datos preliminares del IX Censo General de Población de 1970. (1) Se localiza entre los paralelos 21°09' y 25°09' de latitud Norte y los meridianos 100°47' y 104° 10' de longitud Oeste del Meridiano de Greenwich.

2.—OROGRAFIA.—Omitiéndose hacer una descripción de-

- 1 El Estado tiene una población de 951,462, habitantes; 475,820 hombres y 475,642 mujeres, según el Censo de 1970. Sin embargo, en este Capítulo, se resume en buena parte, la información estadística, los datos y el contenido de las obras que aparecen en la Bibliografía, cuyas fuentes se ciñen a la realidad histórica y actual. Se ordenó la exposición, de manera que resultará congruente con el objeto de mi trabajo, realizándose una labor interpretativa y de ampliación, donde lo fue necesario. En cuanto a los datos numéricos que se consignan, éstos se basan en las estimaciones más recientes, y a mi ver, están muy cercanas a la información demográfica, económica, etc., reportada por el IX Censo General de Población de 1970 y a reserva de constatar la que arroje el último Censo Económico, en los renglones de la vida económica, industrial, comercial, etc., en el Estado de Zacatecas. Se ha estimado que de la población aproximadamente de 950,000 habitantes de la Entidad, corresponden a la rural, 627,285, que es un 66.1% del total, incluyendo aquellas poblaciones consideradas censalmente como urbanas y que no lo son por sus actividades agropecuarias. Por otra parte, se ha considerado que la población económicamente activa, es de 310,000 personas de las que el 90% son del medio rural, formado por 280,000 de ellas, a reserva de rectificación.

tallada de la configuración topográfica del Estado se asienta que la parte Suroeste la atraviesan ramificaciones de la Sierra Madre Occidental, dando lugar a la formación de los Cañones de Juchipila, Tlaltenango y Bolaños que van de Norte a Sur.

Las llanuras se extienden al Norte de la Sierra de Zacatecas, en la zona Nordeste de la entidad, con las grandes zonas desérticas de Villa de Cos y parte de Fresnillo, Nieves, Mazapil y Concepción del Oro, con prominencias como las Sierras del Calabazal, Gruñidora, Sierra Hermosa, Candelaria y Canutillo, entre las que sobresalen los picos más altos del Estado, como el Pico de Teyra, Tecolote, Temeroso y Tetillas, con alturas que varían entre 2,400 y 3,000 metros sobre el nivel del mar.

Al Sur, hacia el Centro y Sureste, ocupado por Municipios como Fresnillo, Villa de Cos y otros, destacan la Sierra de Valdecañas, Guadalupe, Chapultepec, Abrego, Lomas de Plateros y Sartenejas. La Sierra de Zacatecas que se extiende 40 kilómetros, se une con la de Palomas y al Sudeste con Sierra Fría para internarse al Estado de Aguascalientes. De las elevaciones más importantes de la Sierra de Zacatecas, puede mencionarse el Cerro de la Bufo a 2,612 metros sobre el nivel del mar y a cuyas faldas se encuentra la ciudad de Zacatecas con una altura de 2,496 metros sobre el nivel del mar.

Asimismo, al Sudeste del Estado, en la zona que ocupan los Municipios de Ojocaliente, La Blanca, Noria de Angeles, Pinos, Loreto, González, Ortega, Villa Hidalgo, Luis Moya y otros, se encuentran elevaciones considerables como en la Sierra de Pinos, del Municipio de su nombre donde se localiza el punto más elevado de la entidad con 3,091 metros de altura sobre el nivel del mar.

Igualmente, la Sierra de los Angeles en Pinos y parte de Villa García para rematar en la zona Sudeste y Oeste, en la región que colinda con el Estado de Jalisco, donde se levantan las Sierras de Nochistlán y Morones con alturas de 2,460 metros sobre el nivel del mar —Nochistlán está a 1,930 metros— al Noroeste del Estado, pueden citarse las Sierras de Chalchihuites, Sombrerete, San Andrés del Teúl, al Norte y las Sierras de Leyva y Jerez al Sur, con alturas de 2,900 metros sobre el nivel del mar, etc.

"La formación geológica de todo el sistema montañoso de Zacatecas —expone en su tesis el Lic. Alfredo Jiménez Torres—, está constituida principalmente por rocas de origen volcánico. Además se encuentran yacimientos diluvianos, limos y areniscos; las rocas más antiguas corresponden al periodo anterior al triásico superior y sobre ellas se encuentran insertadas las vetas de plata, como ocurre en el Cerro de Proaño en el Municipio de Fresnillo."

En términos generales, las clasificaciones edafológicas de la entidad, son pobres de materia orgánica, con abundancia de suelos alcalinos en zonas semi-áridas, al Noroeste del Estado, con suelos profundos areno-arcillosos-limosos, en la región de los valles.

En toda la entidad, nos dice el Lic. Jiménez Torres, se encuentran al granito, la diorita, las pizarras de diversas clases cuarzos, arcillas ferruginosas y calcáreas y diversas clases de calizas. "En los Municipios de Zacatecas y Pinos, se han encontrado fósiles de animales de la época cenozoica tales como el mastodonte, el cliptodonte y otros".

3.—CLIMATOLOGIA. — Sin profundizar demasiado en la materia, climatológicamente hablando, Zacatecas debido a su orografía y extensión, tiene climas que van desde el frío y semi-frío hasta el subtropical de altura, predominando el templado, encontrándose temperaturas que fluctúan entre los 12 y 18°.

En otros términos. Dentro de la Clasificación de Martonne, el clima de Zacatecas corresponde, en general, al estepario, y conforme a la clasificación de Thornwaite, a la fórmula semi-árido, mesotermo y de lluvia deficiente en todas las estaciones.

LLUVIAS.—La precipitación pluvial es irregular y escasa en general, presentándose la época de lluvias de junio a septiembre con 350 mm. a 500 mm. de promedio anual en el Estado y con chubascos esporádicos de corta duración en la región Norte. Por cuanto a los periodos de heladas, las más o menos definidas son de fines de septiembre a primeros días de abril, presentándose tempranas y tardías.

Los vientos predominantes, son de los meses de enero a

abril; y los más intensos, de febrero a marzo, originados por corrientes que proceden del Suroeste. En diciembre, ocasionalmente se presentan lluvias y fuertes vientos, originados en perturbaciones atmosféricas del Golfo y Pacífico, que benefician las actividades agropecuarias.

4.—HIDROGRAFIA.—El sistema Hidrográfico está formado por las vertientes Norte y Sur, siendo más importante la última; y debido al régimen de las lluvias los ríos son de corriente irregular y escaso caudal. Las aguas de la corriente Sur pertenecen a la Cuenca del Río Lerma o Santiago.

En virtud de que el sistema montañoso de la entidad es de los más accidentados del país, se han formado algunos ríos de cierta importancia, siendo los principales el Aguanaval en el Noroeste del Estado; el Río Juchipila y el Jerez en el Sur, el Valparaíso en el Oeste; y de menor caudal el San Pedro en los límites con el Estado de Aguascalientes.

Existen numerosas corrientes temporales que en las épocas de lluvia descienden del altiplano hacia las regiones bajas; pudiendo citarse el Río Tlaltenango como los importantes, porque recoge las aguas de los Ríos Teúl, Cocolitán y otros; en general, no podemos afirmar que el Estado que nos ocupa cuente con grandes recursos hidrológicos de carácter permanente.

5.—RECURSOS NATURALES.—Como es sabido, el hombre por medio del trabajo, ha transformado la naturaleza. La aplicación de su ingenio sobre el medio ambiente, ha vencido todo tipo de obstáculos y resistencias, para hacer posible el progreso de la humanidad.

En nuestro País y particularmente en Zacatecas, la agricultura, la ganadería y la minería, han sido las principales actividades en las que se ha basado el desarrollo de la economía, antes y después de la etapa industrial.

6.—AGRICULTURA.—La agricultura, tradicional y eminentemente, es la actividad más generalizada de la entidad objeto de nuestro trabajo, porque aproximadamente el 75% de la población se dedica al cultivo de la tierra. De acuerdo a su aprovechamiento, es de riego y de temporal.

a).—AGRICULTURA DE RIEGO.—El Estado tiene 90,564 Has. de riego, de las que 51,564 son irrigadas por aguas subterráneas y 39,000 con aprovechamientos superficiales; y para controlar la operación de las obras de grande y pequeño riego, funcionan el Comité Directivo Agrícola y el Comité Agrícola de Pequeña Irrigación.

Las unidades de riego más importantes del Estado que usan aguas superficiales, son Tlaltenango en los Municipios de Tepechitlán, Sánchez Román y Mamáx; el Chique, en Tabasco Huanusco y Jalpa; Trujillo, en el de Fresnillo; el Cazadero, en Río Grande; Susticacán en el Municipio del mismo nombre. Achimac, en el Tepetongo y Palomas, en Villanueva con una superficie total beneficiada de 16,032 Has.

El riego superficial como queda dicho, se hace igualmente, por escurrimiento de presas, bordos, derivaciones y bombeo de ríos y arroyos, así como el bombeo de mantos subterráneos. En relación con las zonas anotadas en el párrafo precedente, las principales presas son las de Escamé en Tlaltenango, el Chique en Tabasco, Cazadero en Río Grande, Leobardo Reynoso y Santa Rosa en Fresnillo. Las zonas de riego por bombeo se localizan principalmente en Calera, Ojocaliente, Loreto y Jerez.

Los técnicos han observado una nula aplicación de la reglamentación para el uso de las aguas, que ha impedido que las áreas de riego produzcan adecuadamente, por el desperdicio del preciado líquido tan escaso en Zacatecas y debido fundamentalmente a indisciplinas y el uso de viejos métodos y costumbres en su distribución.

Se ha dicho que "para los aprovechamientos subterráneos, existen 1,711 pozos profundos, que benefician 51,074 Has. localizadas principalmente en la cuenca de Calera, Media del Río Aguanaval, de Guadalupe de Ojocaliente, de Villa de Cos, de Loreto, la del Valle de Jerez y la de Cedros. Las cuatro primeras cuencas localizadas en la parte media del Estado, se encuentran vedadas y las restantes son de libre alumbramiento. Sin embargo, a excepción del de Calera, puede afirmarse que en todas las otras zonas geohidrológicas es posible llevar a

cabo un amplio desarrollo agrícola, mediante el incremento de la explotación racional y técnica de los acuíferos."

Por razones de aplicación de técnicas, créditos y mercadeo, no se ha generalizado la tendencia al riego del agro zacatecano y se ha aconsejado la tecnificación y el incremento en el uso de fertilizantes, insecticidas y semillas mejoradas en los cultivos cíclicos de maíz, frijol y trigo, así como la diversificación de cultivos, principalmente frutales y forrajeros.

El Estado cuenta con veintiocho técnicos adscritos a la Agencia de Agricultura y proporcionados por los Gobiernos Federal y Estatal para extensión agrícola y mejoradores del hogar rural. Hay diez más que aportan otras Dependencias Oficiales.

Aunque son insuficientes los técnicos que prestan servicios a la Entidad, permanentemente están orientando al agricultor y aconsejándolo para evitar que se frene la agricultura, por falta de mecanización, deficiente preparación de suelos, inadecuadas e inoportunas labores culturales, que causan bajo rendimiento en el agro, también por enfermedades, plagas y malas yerbas.

b).—CREDITO.—En el Estado existen en total 17 oficinas Bancarias, 14 Bancos Privados y 3 Bancos Oficiales (Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Banco Agropecuario de Occidente, S. A.).

Para el desarrollo de la agricultura el crédito es fundamental, ya que por no haber créditos blandos y a largo plazo, no se ha explotado el subsuelo y los mantos acuíferos, y la implantación de frutales y otros cultivos remunerativos, impiden un aumento en la producción, que se frena asimismo, por falta de centros distribuidores de fertilizantes, insecticidas y semillas, puesto que éstos, los venden comerciantes que no prestan asistencia técnica y los encarecen demasiado.

c).—MERCADEO.—Las variaciones en los precios de los productos, han influido notablemente en la producción de la agricultura de riego, porque sólo hay precios de garantía para el maíz, el frijol y el trigo; no así para la papa, el tomate, el

chile y el ajo, que son una verdadera aventura para el agricultor que los siembra, siendo en consecuencia la base de la producción los tres productos primeramente mencionados (maíz, frijol y trigo).

Los técnicos sostienen también que la falta de planeación de las áreas de siembra en cada cultivo, ha influido para la variación de precios, conforme a los requerimientos de consumo Estatal y Nacional.

d).—AGRICULTURA DE TEMPORAL.—Conforme a las investigaciones hechas sobre este renglón, la agricultura de temporal se da en dos zonas bien diferenciadas. La región de los Cañones de Juchipila y Tlaltenango, al Sur del Estado, donde la precipitación de 800 mm. anuales, indica que es la parte privilegiada de la entidad en cuanto a lluvias y representa el 10% del total laborable en el Estado.

El otro régimen de explotación temporalera está sujeta a la sequía, irregularidad del período de lluvias y a un promedio anual inferior de 300 mm., siendo la superficie aproximada que sufre esa situación, de 860,000 hectáreas, diseminadas en el altiplano.

Es importante anotar, que la superficie cultivada y apta para siembra, se ha estimado en 957, 563 hectáreas (casi un millón) de las que el 90% son tierras de temporal que tienen que soportar grandes pérdidas y a veces la totalidad de la cosecha, por falta o extemporaneidad de las lluvias, acentuada en el desarrollo de las milpas; dependiendo de esta precaria situación, cerca de 90,000 ejidatarios y 19,000 pequeños propietarios, en condiciones de vida similares, de los cuales dependen más de 400,000 personas entre madres, esposas y menores hijos, que cultivan usufructuariamente cerca de 860,000 hectáreas de mal temporal, como se asienta anteriormente.

Como dato curioso y con el objeto de conocer la capacidad económica de los zacatecanos del medio rural en general, es conveniente hacer constar, según estadísticas, que cerca de 100,000 individuos viven de la explotación agrícola de unidades de cultivo de 8 hectáreas de mal temporal para cada familia y que obtienen una utilidad anual próxima a los \$ 600.00

porque en años normales cada hectárea produce 300 kilos de maíz y 250 de frijol. El costo de cultivo es de \$ 250.00 en el maíz y \$ 300.00 en frijol por hectárea, sin tomar en cuenta los trabajos y faenas del productor sino solamente aquellas referentes a la preparación de la tierra, siembra, semilla y labores culturales, omitiendo considerar que estos cultivos son sin fertilizantes, a base de semillas criollas y degeneradas, con alta incidencia de plaga y enfermedades y bajos porcentajes de germinación y en consecuencia bajo rendimiento.

Los observadores técnicos han dicho que se deben utilizar semillas mejoradas y adaptadas a las distintas zonas de buen y mal temporal, ya que la falta de aplicación de una técnica adecuada merma la producción, fundamentalmente porque no hay campos ni programas de experimentación agrícolas, que puedan coordinarse con el servicio de extensión agrícola de la entidad; para aumentar el rendimiento de las tierras, su capacidad forrajera e introducir otro tipo de cultivos susceptibles de aprovecharse en terrenos de mala calidad, pero que pueden producir otras especies agrícolas.

Por cuanto a los aspectos del crédito y mercado, por necesidades elementales del campesino temporalero, vende su cosecha al acaparador y después compra grano que requiere para su consumo hogareño y semilla para el próximo ciclo, a un precio superior al de venta. Este fenómeno es explicable porque en la época de cosecha la abundancia del producto disminuye la demanda y se especula en los precios de adquisición. Por otra parte, el crédito es insuficiente, inoportuno y caro, y la CONASUPO compra los productos extemporáneamente y no hay control para perfeccionar compras, almacenamiento y créditos; todo en grave perjuicio del agricultor.

Para el renglón del agro zacatecano, los expertos que han estudiado su problemática han propuesto las medidas que a su juicio son imperiosamente necesarias y urgentes y que demandan la atención debida de los sectores oficial y privado, según su intervención y atribuciones respectivas. Como a mi manera de ver las proposiciones en cuestión, se apegan a los requerimientos para superar la actividad agrícola; enseguida me permito resumirlas:

a).—Aprovechar debidamente el agua de riego existente y que la Secretaría de Recursos Hidráulicos aplique irrestrictamente la reglamentación sobre uso y manejo del agua, haciendo funcionales y adecuadas las redes de distribución de agua en las zonas de riego por gravedad, así como elevar las cortinas de las presas de la entidad para aumentar su capacidad.

b).—Redistribuir y aumentar el personal técnico existente, en las zonas de riego y temporalero, para cubrir realmente sus **necesidades** y en vista de que la existencia técnica es insuficiente en la materia.

c).—En virtud de no contar con variedades y semillas apropiadas para cada zona climatológica de riego y temporal, se requiere la fundación y funcionamiento de un Campo Agrícola Experimental y programas de experimentación. Se ha propuesto el Vivero de Calera cuyos terrenos son propiedad de la SAG.

d).—Como el crédito es insuficiente, inoportuno y demasiado burocratizado, se ha propuesto la descentralización en el otorgamiento del crédito refaccionario y que las instituciones oficiales manejen este tipo de crédito, para perforar y equipar pozos profundos, en las cuencas ya definidas y estudiadas por la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

e).—Introducir cultivos más remunerativos en las zonas de bombeo, como los frutales pero para ello, la banca oficial tiene que otorgar al campesino créditos blandos y a largo plazo.

f).—Reglamentar legalmente la venta y uso de los insumos agrícolas que no se distribuyen accesiblemente ni con ética por el distribuidor, y establecer nuevos centros que los distribuyan adecuadamente.

g).—Que el Gobierno Federal a través de la CONASUPO y alguna otra dependencia, sin afectar intereses gubernamentales, amplíe el sistema de precio de garantía al chile, alpiste y otros productos cuyo mercado es incierto e inseguro para el productor.

h).—Para controlar producción y precios, planear a nivel

estatal, la superficie a sembrar del maíz y frijol y de todos los cultivos, tomando en consideración el consumo interno y externo del Estado.

i).—Organizar convenientemente las centrales de maquinaria de instituciones oficiales de crédito dada la insuficiencia de estos implementos agrícolas y lo atomizado de la superficie.

j).—Como el incremento de plagas y enfermedades ha sido notable y su control nulo, para evitar esta situación se requiere organizar Comités de Sanidad Vegetal, que con asesoría técnica reglamenten y ejecuten su debido control.

k).—En virtud de que solamente es factible perforar y equipar pozos en cuencas definidas, y de que habrá terrenos que siempre serán de mal temporal, se recomienda la construcción de pequeñas obras de captación de agua superficiales para regar pequeñas superficies de cultivos cíclicos.

l).—Estimular al máximo las obras de conservación del suelo y agua sobre la base de mano de obra, en el caso de suelos de temporal malo y agostadero, expuestos a la erosión, de tal manera que las labores que se realicen, las haga el propio beneficiario y perciba el pago a manera de jornal, como se viene haciendo ya.

m).—En terrenos de temporal malo que se dejan de sembrar por años malos por la lluvia, introducir huertos de nopal mediante crédito y plantación escalonada, para aumentar el ingreso y aprovechar estos terrenos.

n).—Hacer plantaciones de maguey, cuyo producto debe ser industrializado por el propio productor a través de cooperativas de producción para evitar que el campesino esté en manos del industrial como está sucediendo en el Sureste del Estado.

o).—Para aumentar la capacidad forrajera del Estado, pero con forraje producido por el pequeño ganadero para integrar rústicamente la actividad agropecuaria, creemos que se requiere poner en práctica un programa de construcción y manejo de silos a nivel estatal, para gramíneas silvestres y

maíz en las zonas temporaleras, en este último caso consideramos que al campesino le será más benéfico ensilar parte de su producción que esperar aleatoriamente a que ésta rinda.

pl.—Finalmente, se ha recomendado la colectivización en las actividades de consumo y producción, así como sensibilizar a las personas para que se actúe responsablemente, ya que se piensa que el agricultor labora apegado a normas que son obsoletas y por tanto no contribuyen al incremento de la producción agrícola.

La enumeración anterior, como ya se expresó, está apegada a solicitudes presentadas a nivel de Ejecutivo Federal y Estatal y considero muy acertadas esas opiniones, por el noble fin que se persigue, independientemente de que se cuente o no con los proyectos para realizarse, con la aprobación de los organismos competentes y se disponga de los medios suficientes para ejecutarse.

7.—GANADERIA, SUS DISTINTAS CLASES.—La ganadería zacatecana es el potencial más importante en la actualidad y representa el renglón fundamental de su economía, ya que por su situación geográfica y tradicionalmente, es una entidad ganadera, con áreas localizadas principalmente al centro, Noroeste, Sudeste y en la zona llamada de los Cañones. Cabe hacer notar la existencia de ganado de lidia en las Haciendas de Torrecillas y San Mateo.

Por su importancia, en producción y número de cabezas, el ganado bovino, ocupa el primer lugar; siguiéndole el lanar, caprino, porcino, caballar, mular y asnal; pudiéndose apuntar que el bovino está integrado por 1,000,000 de cabezas, el ovino 800,000 y el caprino también 800,000; porcino 185,000; caballar 165,000, mular 40,000 y asnal 140,000, aproximadamente.

El ganado bovino, tanto de leche como de carne, se ha estimado en un 5% de raza pura, un 35% mejorada y un 60% de corriente. El lechero es exclusivamente en raza Holstein y de carne en Hereford, aunque abundan Angús y Cebú, siendo la raza suiza la más definida. Las cruces sobre estas razas, se efectúan con sementales distribuidos en varios muni-

cipios, para contribuir al mejoramiento de calidad y cantidad de los productos y del ganado nativo; estimándose que el mercado nacional consume para carne 150,000 cabezas anuales, en Aguascalientes, Monterrey y el D. F., llegándose a exportar hasta 30,000 en carne a través de la Empacadora de Zacatecas, S. A.

El ganado Ovino-caprino asciende en la actualidad a 803,772 cabezas y de 1950 a 1960, se registra el mayor crecimiento absoluto porque entonces eran 576,236 cabezas, alcanzando la entidad, el primer lugar en volumen en la República con un aumento de 39.5% que se distribuye 43.2% en propiedad ejidal y 56.8% de propiedad privada del que ahora existe.

En el renglón Ovino-caprino se aprovecha lana y aunque ha disminuido su producción se consume en Aguascalientes, San Luis Potosí y el D. F. Cada ovino produce entre uno y uno y medio kilogramos de lana, cada seis meses, oscilando su precio alrededor de \$ 5.50 kilogramo, de donde se concluye que el rendimiento es muy bajo. Además la producción lanar se ha estimado en 1,200,000 kilos anuales de fibras cortas y 200,000 de largas.

El consumo de carne ovicaprina, se abastece con cerca de 250,000 cabezas anualmente y por lo que hace a su distribución, es principalmente en la zona semidesértica, donde existe una planta beneficiadora de leche en la Pardita del Municipio de Mazapil y en Morelos, opera otra planta privada con igual fin.

Es pertinente denotar la existencia de cuatro cuencas lecheras en el Estado, formadas principalmente por Fresnillo, Jerez, Río Grande y Guadalupe, sin que ello implique que no haya ganado lechero localizado en otros municipios para su consumo y abasto, pero después de satisfacer sus necesidades, concurren a la pasteurizadora de Guadalupe y los excedentes de leche son absorbidos por la Nestlé y la Carnation que operan en la entidad.

PASTIZALES.—A pesar de la escasa e irregular precipita-

ción pluvial, climas extremosos y otras circunstancias, hay magníficos pastizales, en gran variedad de ellos y de un rendimiento notable, según las fuentes agropecuarias zacatecanas.

Con el objeto de lograr un mayor incremento en el desarrollo de la actividad ganadera en la entidad, los ganaderos vienen colaborando con el Gobierno a través de la Unión Ganadera Regional, que está constituida por 56 asociaciones de los municipios y tiene más de 18,000 ganaderos de los que el 70% son ganaderos ejidatarios.

De acuerdo con la información obtenida en las obras de consulta para este trabajo, recientemente la Unión mencionada informó sobre la construcción de una Empacadora de Carnes en Jerez, con el propósito de hacer que funcione como Empresa de servicio y no de lucro.

Los ganaderos organizados de la entidad, con maquinaria de la Unión construyen 180 bordos al año y perforan 20 pozos anuales. Presta gratuitamente servicios de Asesoría Jurídica, Orientación Pecuaria y Veterinaria.

También da al costo forrajes, alimentos balanceados y concentrados, alambres de púas y medicinas curativas y preventivas.

A juicio de los mismos ganaderos se requiere intensificar la perforación de pozos y la construcción de bordos para abrevaaderos; ampliar los recursos técnicos y de financiamiento y mejorías considerables en los sistemas de crédito oficial y privado.

Por lo demás se debe fomentar la raza de ovinos y mejorar los agostaderos, para elevar los rendimientos forrajeros.

Para el ganado lechero y según los trabajos en cuencas lecheras, intensificar la inseminación artificial y ampliar los cultivos forrajeros.

Que se sigan introduciendo sementales de raza pura y propia para cada una de las diversas regiones del Estado, para utilizarlas en la cruce con hembras criollas y cuando se requiera, introducir pies de cría.

Asimismo, establecer ranchos experimentales con personal técnico especializado para conservación de suelos, combate de plantas no forrajeras y desparasitación interna y externa de la entidad que nos ocupa.

8.—RIQUEZA FORESTAL.—Para no eludir totalmente lo que concierne a Recursos Forestales, Flora y Fauna de Zacatecas, aunque sea brevemente me permito consignar algunos datos en esas especies. Ello será a la manera de síntesis con base en algunas de las obras que nos han servido de consulta y en donde se hace el estudio minucioso y bien elaborado, dada la categoría profesional de sus autores, como el Lic. Moisés T. de la Peña que en 1948 escribió, juntamente con otros colaboradores, "ZACATECAS ECONOMICO" que a mi juicio constituye una de las obras más completas que se han elaborado para el Estado objeto de este trabajo, porque ha servido de guía y consulta para los estudios de la Economía y problemática en general de Zacatecas.

Como no podría hacer la glosa de dicha obra, por indudable ignorancia y no ser el tema, completo los datos de los que proporciona en su Tesis Profesional el varias veces citado Lic. José Alfredo Jiménez Torres, Economista Asesor del Gobierno de Zacatecas y además con los Estadísticos recabados de otras fuentes.

Los investigadores coinciden en que la riqueza forestal de la entidad no es muy abundante y se encuentran fundamentalmente en las zonas de las montañas más altas, principalmente en Valparaíso, que es prácticamente el único sitio donde se explota comercialmente, sin que se excluyan otros municipios donde se aprovechan las variedades de árboles que caracterizan a la región, con bosques maderables y determinada clase de vegetación.

En términos generales, la vegetación de la entidad y según las regiones, es muy variable y va desde la Candelilla, Lechuguilla, palmas, nopal, guayule, agaves y mezquites, en la región desértica hasta la caña de azúcar, mango, aguacate y todos aquellos del subtrópico, con algunas especies maderables de los montes altos como el pino, encino, roble y otras espe-

cies no maderables como la manzanilla, madroño, mezquite y huizache en sierras y lomeríos; todas ellas propias de las regiones de los Valles y de los Cañones.

La explotación forestal se realiza en las zonas y áreas correspondientes, sin ajustarse estrictamente a las normas que rigen en la materia pues se puede afirmar que para la obtención de maderas, leña y carbón, no siempre se procura conservar los recursos forestales, precisamente reforestando y aprovechando las unidades apropiadas para beneficiar el consumo del sector campesino y para uso industrial, sin dañar al bosque zacatecano.

Se ha recomendado evitar la tala inmoderada, abrir nuevas áreas al cultivo, la reforestación integral y la explotación racional de los recursos forestales, la creación de viveros y mejorar los caminos forestales, así como el desarrollo de programas sobre la materia, tendientes a cuidar el árbol que sirve como medio de defensa contra la erosión y otras causas que empobrecen la tierra.

Para 1968, se calculó una superficie de bosques en 814,264.9 Has., en explotación 3,946.7 Has. y susceptibles de explotar 808,702.2 Has. Sin embargo, considero que estos datos ya han sido superados por el impulso que se le ha venido dando a los estudios relativos para conocer con mayor exactitud nuestro patrimonio forestal y estatal. (Según última información recabada en este año, 1975, hay poco más de Un Millón de Hectáreas de superficie forestal en la Entidad y están arboladas 205,100 Has.; es decir, el 48.7% de la superficie forestal total).

9.—FLORA Y FAUNA. — Con lo anteriormente expresado queda considerado resumidamente lo tocante a la flora zacatecana, mencionando solamente los árboles frutales que se dan como el aguacate, ciruela, chabacano, durazno, perón, membrillo, manzana, cítricos, peral y muchas otras variedades que son fuente de riqueza en el medio rural y verdadero deleite de estos frutos.

La fauna local comprende entre los mamíferos, liebres, conejos, tejones, mapaches, zorros, jabalíes, venados, coyotes, lo-

bos, gatos monteses, pumas y otros —la existencia numerosa de alguna de estas especies, particularmente roedores, llega a poner en peligro cosechas y ganado—. Entre las aves tenemos águilas, cuervos, gavilanes, lechuzas; pájaros y aves canoras, como la codorniz azul, paloma, huilota, pavos silvestres y gran variedad de aves acuáticas, como garzas, pelicanos, ánades, grullas y flamencos; con abundancia de reptiles venenosos como la víbora de cascabel, la coralillo y pequeños saurios como camaleones y lagartijas, en zonas áridas.

10.—ZONA SEMI-DESERTICA.—De acuerdo con la clasificación que el Lic. José Alfredo Jiménez Torres, hace en su tesis, del Estado de Zacatecas, su territorio se divide en tres regiones naturales:

I.—Región Desértica.—Esta región abarca el 40% de la superficie total del Estado.

II.—Región de los Valles.—Comprende el 35% de la superficie total de la entidad.

III.—Región de los Cañones.—Esta región representa el 25% de la superficie total del Estado."

Como en este trabajo, en términos generales, se han tocado aspectos concernientes a las regiones de los Valles y Cañones; y tanto los recursos naturales como las actividades humanas, son diversos en cada una de ellas, obedeciendo al carácter expositivo adoptado, es pertinente indicar que la Zona Semi-Desértica, como otros autores la denominan, se localiza al norte de la entidad y comprende los Municipios de Mazapil, Concepción del Oro, El Salvador, Melchor Ocampo y la parte Norte del Municipio de Villa de Cos. Colinda con los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y San Luis Potosí, "es semi-desértica de altura con clima templado y lluvias escasas. Su superficie es cerril y como se afirma, ocupa aproximadamente 40% del territorio zacatecano".

Los productos forestales de esta región son principalmente las fibras de lechuguilla, palma y la cera de candelilla, gobernadora, nopal corriente, biznagas, órganos, guayule, agaves y mezquites.

De la explotación de los primeros productos mencionados dependen 94 ejidos y ranchos anexos, agrupados en 49 cooperativas registradas y 45 en trámite de registrarse. Cerca de 5,000 jefes de familia, representantes de 35,000 personas entre esposas e hijos viven de esa explotación con ingresos que varían de seis a diez pesos diarios, con jornadas de sol a sol y la ayuda de esposa e hijos mayores.

La candelilla la trabajan 15 comunidades ejidales en Mazapil, Concepción del Oro y Melchor Ocampo, resultando beneficiados cerca de 994 jefes de familia que aportan 19,280 kilogramos de cerote, a razón de \$ 9.00 kilogramo, que arroja un total de \$ 173,520 mensuales; y los ejidos que no cubren su cuota asegurada, por escasez de la hierba y lluvias sus ingresos son entre \$ 31.00 y \$ 300.00 mensuales por ejidatario.

La única institución autorizada para comprar y vender la fibra y a la que están afiliadas las cooperativas ixtleras es la Forestal F.C.L., y ya se ha sugerido la creación de un Departamento Forestal para que conjuntamente con la Sub-Secretaría de Recursos Forestales y de la Fauna, el Gobierno Local procure la protección del campesino dedicado a la explotación de los recursos forestales de esta región, cuya actividad viene siendo desplazada por la existencia de fibras artificiales en el mercado.

Para rescatar al campesino ixtlero de su miseria, se ha recomendado la creación de ejidos ganaderos para la cría de ganado vacuno y caprino, mejorados con razas finas, aprovechando los pastos de la región y algunas praderas artificiales que se establezcan.

La instalación de plantas beneficiadoras de leche, de cabra y de vaca como la de la Pardita de Mazapil, que pueden ser administradas por los mismos ejidatarios.

Industrializar la zona semi-desértica de la entidad para beneficiar la fibra de lechuguilla y palma, como la existente en Matehuala, S.L.P., y dar ocupación a ejidatarios talladores, porque al extractor de fibra de palma se paga, \$ 2.50 por kilogramo.

El estudio adecuado para aprovechar la yerba del guayule, la gobernadora como forraje ganadero.

La instalación de plantas y molinos para industrializar los minerales no metálicos, abundantes en terrenos ejidales como ocres, asbestos, talcos, barita, fosforita, mármoles y otros más.

El incremento a la fruticultura, avicultura, apicultura y granjas familiares. La plantación de nopal y maguey, mínimo una hectárea por ejidatario. Todos ellos, se ha considerado como factores decisivos para mejorar la economía ejidal.

Asimismo, la creación de un organismo que cuente con los elementos necesarios para el aprovechamiento y estudio previo, del desierto nacional.

Finalmente, se ha recomendado también, impulsar las obras de pequeña irrigación, para aprovechar integralmente el agua de las zonas áridas, porque no es ese líquido, una negación absoluta, sino una limitación natural que debe superarse.

11.—MINERÍA.—La minería constituye la actividad económica que más caracteriza por excelencia al Estado de Zacatecas; de sus minas se extrae oro, plata, plomo, cobre y zinc, entre los metales; manganeso, wollastonita, bario, silice y caolin entre los no metales. Sin embargo, la crisis que ha sufrido la minería mexicana, han repercutido necesariamente a la entidad, por lo que su desarrollo económico no puede cimentarse de una manera fundamental en esta actividad.

Como históricamente la minería zacatecana ha tenido gran significación económica en el país, porque prácticamente en todo su territorio se encuentra alguna clase de mineral, para atender las necesidades de este Estado eminentemente minero, se ha formado el Patronato Pro-Desarrollo Minero de Zacatecas y la Delegación de Minas y Petróleo, para facilitar trámites legales de solicitudes de concesiones mineras y aliviar cargas fiscales, en apoyo de lo solicitado por el Gobierno Estatal y acuerdo del Federal.

Los centros mineros de la entidad son casi los mismos de hace más de 300 años, cuyo descubrimiento data del año de 1545, como las vetas de San Bernabé, la Albarrada y Pánuco; posteriormente, las minas de Sombrerete, Chalchihuites y Fresnillo.

Habiéndose desarrollado la minería zacatecana por cerca de 400 años bonanciblemente, por razones difíciles en el mercado internacional, hace cerca de 15 años sorteó una crisis que actualmente ya parece ha librado totalmente.

Cuenta la entidad con la pequeña minería y grandes compañías, estando las principales en Fresnillo, Sombrerete, Concepción del Oro, Melchor Ocampo, Mazapil y Zacatecas. En 1969, la producción minero metalúrgica nacional alcanzó la cifra de 6,707.000,000 de pesos de los que Zacatecas contribuyó con el 10% y en la misma proporción, en ingresos fiscales y ocupación.

A través de los organismos Estatal y Federal, encargados del renglón minero en el Estado de Zacatecas, se han recomendado estudios de exploración geológica minera, mediante técnicas modernas aplicables a minerales metálicos y no-metálicos y con base en una labor de coordinación en los Municipios de Chalchihuites, Nieves, Zacatecas, Pinos, Sain Alto, Villanueva, Tabasco, Jalpa, Huanusco y Joaquín Amaro. En estas zonas y por su orden se puede explotar el mercurio, antimonio, azufres, yeso, bismuto y manganeso contando desde luego con créditos suficientes y oportunos, amén de aumentar los correspondientes al Patronato Pro-Desarrollo Minero de Zacatecas y a la Delegación de Minas y Petróleo local mencionadas anteriormente.

El Ejecutivo Local en su segundo informe expresó que la Comisión de Fomento Minero, dependiente de la SEPANAL ayudó para incrementar la pequeña minería del 1o. de septiembre de 1969 al 31 de agosto de 1970 en la siguiente forma:

Anticipo sobre minerales en trámite	11.292,575.00
Equipos arrendados con opción de compra	636,005.60
Equipos arrendados a corto plazo	689,850.44
Equipos arrendados de los que hicieron uso de la opción	143,000.00
Con un total de	<u>12.760,431.04</u>

Y que en el periodo de dicho informe el Patronato Pro-Desarrollo Minero de Zacatecas, Planta "ANTONIO R. ORTIZ", auxilió a los pequeños mineros recibiendo en la Sección de cianuración de óxidos 38,716 toneladas con un valor bruto de \$ 7,829,338.25 y en la de Flotación de Sulfuros benefició 51,339 toneladas con un valor de \$ 20,502,571.49

Textualmente informó el Titular del Ejecutivo Estatal que: "Dada la importancia que para nuestra entidad representa la industria minera y considerando que quizás un gran porcentaje de ciudadanos no conocen su trascendencia en el aspecto económico y el número de trabajadores, que se ocupa de su explotación, nos vamos a permitir consignar los siguientes datos:

"La producción de minerales metálicos en el Estado en el año de 1969 de 66,713 toneladas con un valor aproximado de \$ 481,205,000.00 corresponde a:

ORO	821	Kilos	11,517,000.00
PLATA	196,088	"	140,152,000.00
PLOMO	20,185	Toneladas	80,740,000.00
COBRE	6,923	"	110,976,000.00
ZINC	32,113	"	131,663,000.00
MANGANESO	1,571	"	3,608,000.00
BONTA	5,724	"	3,549,000.00

"Ocupándose en esta actividad cerca de 14,000 trabajadores".

La crisis confrontada por la minería nacional por la fluctuación de los precios en el mercado internacional, como ya se ha apuntado, repercutió a la zacatecana que salió avante, a base de subsidios y medidas proteccionistas en general, hasta lograr su desarrollo actual.

En efecto, en 1966 se decretaron exenciones fiscales y la Secretaría de la Presidencia, a sugerencia de las de Hacienda y Patrimonio Nacional, acordó bajar impuestos a la producción y exportación de ciertos metales y concentrados metálicos. Asimismo, promover la instalación de nuevas metalúrgicas y plantas de tratamiento de minerales y metales; y promover la explo-

tación y desarrollo de nuevos depósitos de minerales, especialmente de pequeñas y medianas empresas.

Igualmente se decretó la autorización de subsidios hasta de 75% y 100% de los impuestos y deducción de impuestos hasta el 40% para plazos de 5 años. Dándole oportunidad a la inversión extranjera demostrando mayoría de capital nacional.

Cabe señalar que la minería de la entidad zacatecana con las medidas dadas por el Gobierno Federal, se ha incrementado y ocupa un lugar destacado en la producción de ciertos minerales. En 1965 el valor de su producción superó los \$ 288.000,000 y representó el 9.5% del valor de la producción del país, colocando a Zacatecas, en el tercer lugar, por lo que se refiere al valor de su contribución y en años anteriores, representó la producción minero-metalúrgica zacatecana, el 8.69% del valor de la producción nacional.

Para terminar este apartado sobre la minería por el impulso oficial que se dá a su desarrollo, se ha podido observar un optimismo general entre los productores, que si bien es cierto, no se llegue a niveles de épocas pretéritas, se realiza un esfuerzo consciente y técnicamente proyectado para elevar la producción en la entidad y llegar a industrializar totalmente el mineral contando con la participación franca y decidida de la inversión privada.

12.—INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO.—INDUSTRIA. — Siendo la Industria el instrumento de desarrollo económico más eficaz de una región, para elevar los niveles de ingreso y las condiciones de vida de la población, al decir del Ecónomo Jiménez Torres, la industria zacatecana se reduce principalmente, a las plantas beneficiadoras de minerales y otras relacionadas con la minería, pequeñas hilateras y artesanías.

En Fresnillo opera una compañía embotelladora de refrescos y en Guadalupe una planta productora de Wollastonita, concentrándose la industria minero-metalúrgica en los municipios mineros por tradición, que generan el mayor número del valor de la producción.

Los municipios y las empresas principales son:

COMPAÑIA	MUNICIPIO EN QUE OPERAN
COMPANIA FRESNILLO, S. A.	FRESNILLO
MACOCOZAC, S.A.	CONCEPCION DEL ORO
MINERA MEXICANA PEÑALES, S. A.	MAZAPIL
MINERA MEX. SOMBRERETE, S. A.	SOMBRERETE
ASARCO MEXICANA, S. A.	SOMBRERETE
MINERA VICTORIA EUGENIA, S. A.	CHALCHICHUITES
MERCURIO MEXICANA, S. A.	MAZAPIL
COMPANIA METALURGIA, S. A.	GUADALUPE
CIA MINERA NOCHE BUENA Y ANEXAS, S. A.	MELCHOR OCAMPO
EMPRESA MINERA LA PROVIDENCIA, S. A.	SOMBRERETE
MERCURIOS DEL NORTE, S. A.	MAZAPIL
BENEFICIADORA DE JALES LA PIMIENTA	ZACATECAS
IMPULSORA MAYRAN, S. A.	MELCHOR OCAMPO

Para aumentar la explotación industrial se requiere la integración minero-metalúrgica y el aprovechamiento de algunos minerales que esperan ser explotados, amén que se requiere mayores inversiones y aumentar las empacadoras de carne e industrias anexas.

COMERCIO.—El comercio es un reflejo de las actividades económicas de los demás sectores sociales del Estado, dedicados a las actividades primarias que se dejan asentadas en este trabajo.

De acuerdo con los datos obtenidos sobre este renglón, en 1965 había 5,492 establecimientos, que ocupaban 9,473 empleados y una inversión de \$ 188.000,000.00 o sea el 9.4% del total nacional.

La entidad participó en el consumo nacional de artículos industriales como cemento, pintura y gasolina con un 5%; 6% en artículos de consumo (refrescos, cerveza, azúcar, conservas,

medicamentos, cosméticos y cigarros) con ligera elevación en algunos artículos en lo particular.

Los principales centros comerciales se localizan en Zacatecas, Fresnillo, Jerez, Sombrerete, Concepción del Oro, Río Grande, Guadalupe, Ojocaliente y otros que tienen también cierta importancia comercial.

Las operaciones comerciales que se realizan en las zonas más importantes de consumo, inmediato así como duradero, excepto aquellos bienes de primera necesidad como el maíz, frijol, trigo y chile, vienen de fuera del Estado. Monterrey provee cerveza, hierro y acero en varilla, perfiles estructurales, refacciones y aparatos de diversa índole; el cemento viene de esta ciudad y de León.

En términos generales el mercado no es muy importante debido al bajo poder adquisitivo de los habitantes, por lo que los comerciantes al no tener grandes volúmenes de venta elevan más sus precios. Empero, del D. F., se compra maquinaria agrícola, ropa, comestibles y cerveza. De Salamanca, combustibles, licores, manufacturas ligeras y otros; y de San Luis Potosí leche pasteurizada, artesanías, ropa y otros productos.

La zona Noreste se surte del Estado de Coahuila, principalmente de Saltillo, dada la distancia de la ciudad de Zacatecas y Fresnillo, se puede decir que comercialmente los municipios de Mazapil, Concepción del Oro y Melchor Ocampo dependen de Coahuila y Nuevo León.

Por último el Gobierno interviene en el control de los precios en interés del público consumidor para evitar especulaciones abusivas en perjuicio de los intereses generales de la población zacatecana.

TURISMO.—El Estado de Zacatecas tiene muchas posibilidades para desarrollar la llamada industria sin chimeneas, porque sus ruinas arqueológicas, sus bellezas naturales y la introducción de muchas mejoras, tanto en la Capital, como en algunos de los principales municipios, son un verdadero atractivo para el turismo nacional y extranjero.

Hay hoteles de primera categoría y restaurantes bien atendidos para darle al visitante una grata estancia. Cuenta el Estado además de 14 establecimientos de categoría "A" con 430 cuartos y 605 camas, con 68 hoteles de clasificación "B", "C" y "E" con 1,007 cuartos y 1,268 camas, según los últimos datos.

En la Capital del Estado es digno de mencionarse su Barroca Catedral, construida entre los años de 1730 y 1760, con una de las fachadas más elaboradas y preciosistas del país. El Templo de Santo Domingo, verdadera joya del arte jesuita y el Acueducto del Cubo construido a principios del siglo XIX, que surtió de agua a la capital. El Cerro de la Bufa, a 2,612 metros sobre el nivel del mar, donde se encuentra la Capilla de la Virgen del Patrocinio, Patrona del Estado.

También la Capital cuenta con calles y callejones, adoquinados que juntamente con sus edificios, le dan características románticas. Además, otras joyas del barroco son los Templos de San Agustín y San Francisco y muchos edificios públicos y particulares, que son una reminiscencia de la Colonia y constituyen auténtico orgullo del zacatecano.

En otros municipios del Estado, existen lugares que pueden visitarse, como el Cerro de las Grutas del Pedregoso y sus ruinas arqueológicas en Chalchihuites; los manantiales de aguas termales en Ojocaliente, Atotonilco y Valparaiso; el famoso Cañón de Juchipila y en Guadalupe el notable ex-Colegio de Propaganda Fide de "Nuestra Señora de Guadalupe" con una enorme riqueza en pinturas sacras revestidas con oro de 12, 18, y 24 kilates, en la Capilla de Nápoles, así como su interesante biblioteca, donde según la tradición pernoctó el Padre de la Patria Don Miguel Hidalgo y Costilla.

En Villanueva, se encuentra Chicomostoc o la Quemada, que son las ruinas de una ciudad azteca y símbolo arquitectónico de su cultura. En Sombrerete, iglesias y edificios del barroco mexicano. En Jerez de García Salinas, igualmente, hermosos paseos y bellas construcciones, que inspiraron al egregio Cantor de la Patria y la Provincia, Ramón López Velarde.

Nochistlán de Zacatecas, al Sur de la entidad y otros municipios, que constituyen el alma y el ser de la provincia mexicana, asimismo, son lugares que deben visitarse, por estar llenos de tradición, historia y belleza.

13.—EDUCACION Y CULTURA.—Como datos complementarios en la exposición del presente trabajo y por ser recientes, me permito anotar que en la entidad hay una población de cerca de 215,000 alumnos que se distribuyen de la siguiente manera: 92% en escuelas Primarias; 47% en Secundarias; 1.8% en Jardines de Niños; 8% en Preparatorias y Normales y 1.5% en Profesionales. Siendo el coeficiente de alumnos por maestro de 36.8% en Jardines de Niños; 46.9% en Primarias; 7.2% en Escuelas Profesionales y Normales y 16.0% en Secundarias y Preparatorias.

La Universidad de Zacatecas es el centro de estudios más elevado en la entidad, así como las escuelas Normales de la Capital y Loreto. La afluencia de alumnos a la Universidad se ha previsto muy considerable para el futuro, principalmente en las Escuelas de Medicina y Veterinaria, porque es la única que existe para Zacatecas, Guanajuato, Durango, San Luis Potosí y Aguascalientes.

Se ha solicitado la creación de un Instituto Tecnológico, el establecimiento de una Escuela de Agricultura, la construcción de edificios nuevos para las Escuelas de Medicina, Ciencias Químicas y ampliar las de Veterinaria y Zootecnia, Ingeniería y Odontología; la creación de una Biblioteca Central que depende de la Universidad y la construcción de campos deportivos.

Como medio para facilitar el desarrollo económico y social de Zacatecas, se ha recomendado "una política ordenada y bien elaborada sobre educación pre-primaria, primaria, media y superior y la creación de un Comité de Enseñanza para el Estudio y Desarrollo de la Ciencia y Tecnología".

De acuerdo con las estimaciones oficiales, para principios del año pasado, se requieren 35 Jardines de Niños y 210 Plazas de Educadores; la construcción de 1,006 aulas para Escuelas Primarias y el mismo número de plazas de Maestros, dada la existencia de 22,000 niños sin educación elemental, por carecer de

aulas y maestros. Asimismo, se necesitan construir 50 Secundarias, incluyendo por lo menos 20 para la Educación Técnica y Agropecuaria y para la Educación Superior, la construcción de 6 Preparatorias y 150 Maestros para atender la población escolar de ese nivel.

14.—SALUD PUBLICA Y SEGURIDAD SOCIAL.—Las Instituciones que controlan los servicios médicos de la entidad, nos reportan que de la población total zacatecana, se registran 12 personas por Km.2 y atento a datos estadísticos, el 33.1% corresponde a población urbana y el 66.9% a rural. Hay 3,335 localidades, de las cuales 2,951 tienen menos de 500 habitantes y 38 superior a 2,500. Hay un médico por cada 5,821 habitantes. Una enfermera por cada 8,337 y un odontólogo por cada 65,515 personas.

La disponibilidad de camas hospital es de 759 y se estima un déficit de 661, considerándose que el 50% de los médicos y del número de camas-hospital, se concentran en Zacatecas, Fresnillo y Jerez.

El 71.2% de la población urbana cuenta con servicio de agua potable y en el medio rural reciben este beneficio, 34.5% de habitantes.

Las obras de drenaje y alcantarillado en el medio urbano cubren el 30.2% de la población y en las localidades rurales, prácticamente no se dispone de estos servicios. Por lo que se refiere a las viviendas el 88.7% son de adobe y cerca de la mitad de un solo cuarto, en donde por la concentración de personas, falta de higiene y precarias condiciones de vida se ocasiona la propagación de enfermedades.

"En general se observan elevadas tasas de morbilidad y mortalidad. Las principales causas de las defunciones son: la influenza, la neumonía, gastroenteritis, colitis, bronquitis y sarampión; la incidencia de estas enfermedades, obedece fundamentalmente al insuficiente saneamiento ambiental, en especial, en las pequeñas comunidades rurales."

Por cuanto al abastecimiento de agua potable, en los centros urbanos el 28.8% de la población no dispone del servicio

y en el medio rural lo requieren el 65.5% de los habitantes. El 69.9% de la población urbana no dispone de alcantarillado y en el medio rural no hay este servicio.

La seguridad social en el campo todavía tropieza con grandes dificultades para introducirse, debido fundamentalmente a bajos ingresos, falta de organización y la gran dispersión de la población rural. Sin embargo, se viene planeando la implantación de este régimen en forma más extensiva hacia los sectores del medio rural y urbano, que antes carecían de este servicio.

Entre las soluciones posibles para abatir las apremiantes necesidades anotadas, se han apuntado construir y equipar 24 centros de salud rural y uno urbano con un costo aproximado de 9 millones de pesos, requiriéndose la ocupación permanente de pasantes de medicina en las unidades del medio rural.

La atención, mejoramiento y ampliación del 40% de las unidades aplicativas de salud existentes, mediante la inversión de 3 millones de pesos, principalmente en el Hospital Civil de la ciudad de Zacatecas.

La falta de agua potable en el medio urbano, requiere de obras de aplicación y mejoramiento, con un costo de \$ 34.604,000.00 para introducir al servicio a 85,655 habitantes, y la construcción de nuevos abastecimientos como una inversión de \$ 10.363,000.00 para proporcionar servicio a más de 25,000 habitantes.

"Las obras de alcantarillado, necesarias para cubrir el 50% de la población que carece de este servicio en el medio urbano, se requiere de una inversión de \$ 25.624,000.00"

Para resolver el problema de la vivienda, poner en marcha amplios programas de habitación popular y como se ha expresado, llevar la seguridad social al campo.

15.—COMUNICACIONES Y LA INFRAESTRUCTURA.—El Estado de Zacatecas está situado en el corazón de México y presenta una situación estratégica en el marco de la República. Por vía ilustrativa, se asienta que cruzan la entidad dos ferrocarriles y dos carreteras de importancia nacional.

En ferrocarriles atraviesan al Estado de Norte a Sur, el Ferrocarril México-Cd. Juárez, con un ramal a Cañitas de Felipe Pescador, hasta Durango, beneficiando los importantes municipios de Río Grande, Sain Alto y Sombrerete. Otra vía importante es la que va de Coahuila a Zacatecas, de vía angosta, una a Concepción del Oro a Saltillo y sirve para la salida de la producción mineral de la entidad. Hay más de 691 kilómetros de vías férreas por cada 1,000 Km.2 de su territorio y cuenta con 8,964 kilómetros en total.

La carretera México-Cd. Juárez, en una extensión de cerca de 300 kilómetros, cruza la entidad de Sur a Norte, es la Carretera Panamericana y une a la Ciudad de Zacatecas, Fresnillo, Río Grande, Miguel Auza con la Capital de la República y la frontera norte del País con Cd. Juárez, Chih.

El otro eje troncal que cruza la entidad es la carretera que comunica a Saltillo y Guadalajara y es del Noroeste hacia el Sur a través de Zacatecas, comunicando Concepción del Oro, Villa de Cos, Morelos, Zacatecas, Villanueva, Tabasco, Huanusco, Jalpa, Apozol, Juchipila y Moyahua. Con este eje se comunican Guadalajara la Costa del Pacífico, Saltillo, Monterrey y la Frontera.

Tomando en consideración la importancia que tiene el transporte para el desarrollo económico, el sector gubernamental, Federal y Estatal, se viene preocupando por incrementar la construcción de vías de comunicación, dentro del territorio zacatecano. Indudablemente que estas obras deben responder a intereses colectivos y económicos, que permitan la integración de todas las zonas económicas en el Estado.

En cuanto a Telecomunicaciones todos los municipios del Estado en coordinación con las Autoridades Federales y Estatales, se preocupan por aumentar las redes telegráficas y telefónicas, ya que muchos cuentan con los servicios postales de correo; y en general, se comunican entre sí, ya sea por carreteras pavimentadas, de terracería y ferrocarril, contándose también con aeropuertos para hacerlo por la vía aérea.

El Estado, por datos recientes, cuenta con nueve aeródromos y cinco pistas de aterrizaje, 29 Administraciones de Correos

y 104 Agencias que en su conjunto hacen un total de 133 Oficinas Postales; 18 Oficinas telegráficas y 50 telefónicas. Por ser Estado interior, obviamente, no cuenta con comunicaciones marítimas.

No obstante lo expuesto, recientemente se solicitó de la Presidencia de la República, "ampliar la red primaria de caminos del Estado a fin de lograr acceso directo a la Costa del Pacífico". "La Construcción de carreteras que el desarrollo económico y el Estado requiere en forma imperativa". "La terminación hasta la etapa de revestimiento, de las obras que no han sido concluidas y la modernización de aquellas que demandan ponerlas en servicio de la manera más conveniente.

También se señaló la conveniencia de construir 600 kilómetros de caminos hasta la fase de revestimiento, en municipios de gran importancia y comunidades que coadyuvaran al desarrollo económico estatal; asimismo, se señaló la necesidad de construir 400 kilómetros "de penetración al medio rural, con longitudes medias de 6 kilómetros para comunicar localidades de 500 a 2,500 habitantes".

Por lo que se refiere al servicio de correos, se pidió la instalación de oficinas postales en diversos poblados, que por su ubicación le resulta indispensable al servicio. Para telégrafos se ha recomendado el sistema de ondas portadoras, a cambio del sistema alámbrico de hierro, "estimulándose también la ampliación de la actual red telegráfica a muchos municipios que han permanecido aislados en este sentido". Para teléfonos, se ha considerado necesario el servicio de larga distancia en 24 cabeceras municipales que permanecen aisladas por otros medios de comunicación.

16.—ELECTRICIDAD.—La energía eléctrica, ha dicho el Lic. Alfredo Jiménez Torres, es uno de los elementos base para el desarrollo industrial de las naciones; a través de él, ha sido posible que los pueblos alcancen X potencial económico sin embargo, aquellos países o regiones determinadas que carecen de tan indispensable fluido, permanecen al margen del desarrollo económico y social".

"Para que nuestro país y en particular la entidad que nos

ocupa, alcancen el desarrollo económico previsto, es necesario que se siga incrementando esta fuente de energía". Siendo pues, fuente de progreso el uso de la electricidad para todos los pueblos civilizados y aquellos que se están incorporando a los beneficios del desarrollo económico-industrial, este importante servicio lo tiene el 40% de la población zacatecana.

Más de 20 municipios, empero, y el 50% de los habitantes de la entidad, carecen del mismo, distribuidos en 400 localidades de más de 300 habitantes y cerca de 1,700 de menor número, habiéndose calculado una inversión aproximada de 182 millones de pesos para dotarles de electricidad, proponiendo un financiamiento del 66% a cargo de la Comisión Federal de Electricidad y el 34% restante, por el Gobierno del Estado y los habitantes beneficiados.

Tanto los medios oficiales como los ecónomos del Estado, han considerado que para incrementar las fuentes de trabajo, el riego y la instalación de pequeñas industrias que permitan el desarrollo local, extendiéndolo a las zonas rurales, se requieren la instalación de 19,650 postes de redes de distribución; 2,975 kilómetros de líneas de distribución de 13 y 33 KV.; y 721 kilómetros de líneas de subtransmisión de 69 y 110 KV.

El presupuesto estimado para financiar la electrificación de las comunidades que carecen de este vital servicio, es de 30.2 millones anuales y para 6 años de la manera como se ha señalado.

17.—DESARROLLO ECONOMICO. — Los economistas que presentaron la ponencia sobre este apartado, han considerado que el desarrollo de la economía mexicana, "ha experimentado un ritmo de crecimiento acelerado y sostenido" y en cambio la entidad que nos ocupa en este trabajo, no ha evolucionado en iguales proporciones, por lo que se han planteado algunas soluciones, tomando en cuenta las causas que impiden la transformación económica de Zacatecas.

Estas causas se resumen en que "las fuentes de ingreso de la entidad son raquíticas, por la estrecha escasez de recursos necesarios para la inversión, que impiden disponer de los me-

dios necesarios para lograr transformar las condiciones económicas, dentro de los plazos que las necesidades colectivas demandan, debiéndose aprovechar aquellos factores que favorecen su desenvolvimiento como la situación geográfica de varios municipios y localidades bien comunicados y los vastos recursos naturales y humanos, que constituyen ventajas para la inversión industrial y turística.

Se ha recomendado la instalación de una fábrica de cemento y de otras plantas fabriles para aprovechar los recursos agropecuarios y minero metálicos y no-metálicos, sin descuidarse a la iniciativa privada, ya que el gobierno local ha elaborado un estudio sobre los "Recursos de Zacatecas y Posibilidades de Aprovechamiento", estimándose que tanto los inversionistas privados como el Gobierno Federal coadyuvarán a superar los niveles de vida de la entidad.

Los mencionados profesionistas en economía han manifestado textualmente que, "para llevar a Zacatecas a las condiciones medias de desarrollo que el país alcanzó en 1969, se requiere de una inversión de 1,530 millones de pesos distribuidos de la manera siguiente:

I.—Las obras básicas de desarrollo demandan una inversión de 1,203 millones de pesos, cifra que permitirá la construcción, mejoramiento y conservación de 3,886 kilómetros de caminos de integración nacional, estatal y municipal; incorporar mediante el sistema de riego de gravedad y bombeo alrededor de 50,000 hectáreas, cantidad que puede elevarse en no menos de diez veces, si se aplica el sistema de irrigación por goteo, además, de la electrificación de 636 poblados de más de 200 habitantes, conjuntos de obras, que al quedar realizadas contribuirán a cumplimentar la infraestructura de Zacatecas y propiciarán la canalización de las inversiones privadas y federales hacia el Estado.

II.—Las obras de beneficio social requieren un monto de inversión de 250 millones de pesos, para atender diversas obras de beneficio colectivo, las que al jerarquizarse de acuerdo con factores de orden demográfico y niveles de ingreso de los habitantes, reflejan una carencia de 1,922 viviendas para las ciu-

dades de Fresnillo y Zacatecas; un déficit de 653 camas-hospital en el campo; alrededor de 45 millones de desayunos escolares, 1,006 aulas para enseñanza primaria y técnica media; 687 servicios de agua potable para igual número de localidades rurales, 45 de drenaje, 41 de mercados y 29 de rastros para las cabeceras municipales que carecen de estos servicios públicos.

III.—Existe una serie de actividades económicas que ejecutan en su mayoría particulares, los que en ocasiones como ésta de sequía, carecen de recursos suficientes para financiarlos, recurriendo en estos casos al sector público para que complemente estas insuficiencias de inversión o bien para que realice en forma directa aquellos proyectos que tiendan al desarrollo de las actividades productivas; como son, el establecimiento de programas de conservación de suelos, centros de mejoramiento ganadero, campaña para el ataque de plagas y enfermedades del sector agropecuario y establecimiento de plantas primarias de industrialización, principalmente mineras. Este tipo de requerimientos de inversión complementaria, asciende a 77 millones de pesos."

Los ponentes han observado que la inversión que requiere Zacatecas, "para satisfacer sus necesidades", otras entidades de la República la han recibido solamente en un año y dado que el Gobierno Federal "tiene como meta el desarrollo equilibrado geográficamente, resulta obvia la canalización hacia zonas de atraso", con lo que se obtendrá un aumento considerable en los niveles de ingreso de los zacatecanos.

Esto es —dicen los economistas mencionados—, "La inversión que se realice generará un efecto multiplicador y acelerador que se reflejará directamente, en el incremento del nivel de vida de la población, cuyo ingreso para 1976, podrá ser similar al que el país alcanzó en 1970; y por otra parte, podrá lograrse la elevación del ingreso fiscal de los municipios del Estado y de la propia Federación".

Terminan su exposición con una seria advertencia que deben tomar muy en cuenta los organismos gubernamentales correspondientes y también los inversionistas del sector privado, y en general, los directores del pensamiento y la acción de los

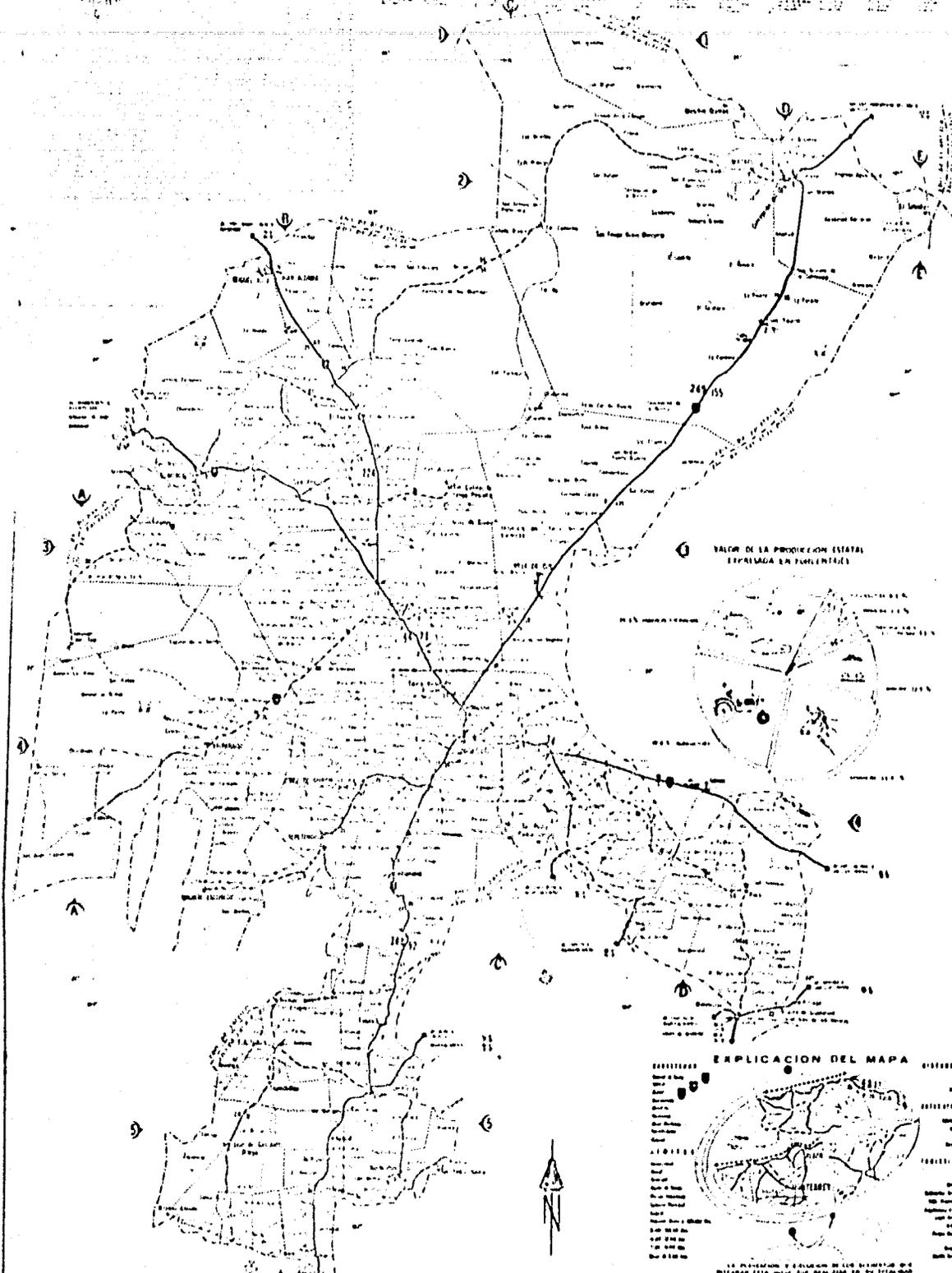
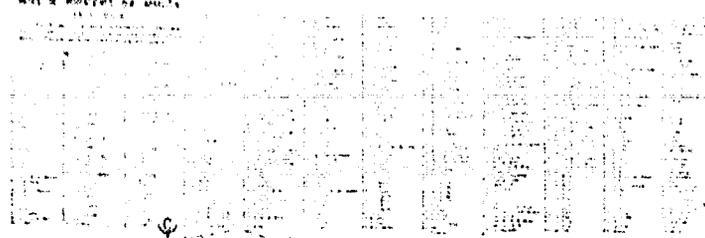
zacatecanos, porque "... de continuarse con el ritmo medio de inversión anual, la satisfacción de las necesidades ahora planteadas, más las que genere el crecimiento demográfico, se alcanzará a fines del siglo en que las necesidades se habrán multiplicado y menos posibilidades habrá de solucionar esta gama de requerimientos"...

Para finalizar esta exposición del material físico-geográfico, socio-económico, cultural y de desarrollo general del Estado de Zacatecas, con las recomendaciones y opiniones de ilustres zacatecanos, preocupados por su problemática, y considerando sinceramente, no haber abordado suficientemente los renglones fundamentales en la vida de esa entidad federativa, me parece sumamente importante cuidar sobremanera, los recursos humanos; principalmente, canalizar esta preocupación hacia la juventud, que tarde o temprano, habrá de asumir la dirección política nacional y local, para que a su turno lleve los resultados positivos de su capacidad creadora, a las clases sociales marginadas aún de los beneficios de la economía, la cultura y la civilización.

Es recomendable asimismo, la observación y el cumplimiento cabal de la Ley, en todos sus aspectos y consecuencias; la comunicación permanente entre quienes ejercen el poder y los gobernados, para crear las condiciones propicias a fin de lograr el progreso general y colectiva. Procurar vigorizar nuestras instituciones democráticas y trabajar incansablemente, para evitar el influjo de factores que generan la corrupción y el uso indebido de nuestros recursos naturales tan escasos y por lo mismo, tan preciosos y dignos de aprovecharse adecuadamente; de lo contrario, toda actitud y acción negativa, hará imposible la realización plena, de anhelos y programas, para beneficiar a la sociedad zacatecana, en su sentido más amplio.

ESTADO DE GUATEMALA

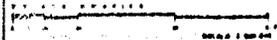
MINISTERIO DE AGRICULTURA



VALOR DE LA PRODUCCION ESTATA
EXPRESADA EN PUNTERALES



EXPLICACION DEL MAPA



LA PRODUCCION Y CALIDAD DE LOS PRODUCTOS DE
AGRICULTURA EN GUATEMALA EN EL AÑO 1955
HECTOR E. ESPANZA TORRES
DISEÑO Y GRAFICO: D. A. LINDO DE MORA Y HEREDIA, S. P.

BIBLIOGRAFIA

TITULO SEGUNDO

CAPITULO I

- ZACATECAS ECONOMICO.—Lic. Moisés T. de la Peña. Colaboradores: Profr. Miguel Othón de Mendizábal, Ing. Agron. Rafael García Galán, Ing. Minero, Genaro González Reyna, Lic. en Econ. Maurilio Berumen. México. 1948.
- ESTADO DE ZACATECAS.—Esquema Social y Económico. ANDSA. Depto. Técnico. México. 1958.
- PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DEL ESTADO DE ZACATECAS.—TESIS.—Alfredo Jiménez Torres. IPN. Esc. Sup. de Econ. México, D. F. 1963.
- LA ECONOMIA DEL ESTADO DE ZACATECAS.—Colección de Estudios Económicos Regionales. Investigación del Sistema Bancos de Comercio. México. Inves. 1967. Impreso el 22 de agosto de 1968.
- ASAMBLEA POPULAR DE DESARROLLO DE ZACATECAS.—IEPES. PRI, CEPES. Mayo de 1970. Ponencias de varios autores entregadas en Resumen-Ponencia, el 22 de mayo de 1970 y en número de Once, al C. Lic. Luis Echeverría Álvarez, Candidato a la Presidencia de la República.
- VIII CENSO GENERAL DE POBLACION.—8 de junio de 1960. Estado de Zacatecas, México, D. F. 1963 E.U.M. S.I.C. Dir. Gral. de Estad.

**IX CENSO GENERAL DE POBLACION 1970 (28 de enero de 1970).
ZACATECAS.—S.I.C. E.U.M. Datos recibidos hasta el 19 de
febrero de 1970.**

ANUARIO DE ESTADISTICA.—S.I.C. E.U.M. 1968.

**PEDRO RUIZ GONZALEZ.—Segundo Informe de Gobierno. 1969-
1970. Zacatecas, Zac. (15 de septiembre de 1970).**

REFERENCIA AL ESTADO MODERNO Y FEDERAL

TITULO TERCERO

CAPITULO I

1.—Introducción. 2.—Breve Referencia del Estado Moderno y Federal. 3.—Opiniones acerca del Estado. 4.—Las Formas del Estado. 5.—Principales Características del Estado Moderno. 6. — Peculiaridades del Estado Federal.

1.—INTRODUCCION.—El panorama que tenemos sobre la entidad federativa que estudiamos, nos conduce a ocuparnos específicamente del tema, enunciando previamente algunas referencias acerca del Estado Moderno y Federal, ciertas nociones de la Administración en general; sobre Administración Pública y Privada, sus diferencias y relaciones con el Derecho Administrativo, formulando asimismo, algunas consideraciones respecto a la Administración Pública Mexicana (Federal, Local y Municipal), para culminar este estudio con el comentario a la del Estado de Zacatecas, porque ya se han reseñado sus aspectos histórico, geográfico, económico, constitucionales y de carácter general, para comprender mejor la esencia de su organización, estructura y funcionamiento, mediante la exposición de las nociones doctrinarias que hemos estimado necesario hacer como fundamento teórico del mismo.

2.—BREVE REFERENCIA DEL ESTADO MODERNO Y FEDERAL.—El estudio general del Estado de Zacatecas, como parte integrante de la República Mexicana, obliga a una somera reflexión acerca del Estado Moderno, sin pretender examinar doctrinas y opiniones al respecto, sino únicamente para orientar el estudio de este trabajo.

En esta consideración, podemos manifestar que una brevísima exploración a la historia del Estado moderno o contemporáneo, nos lleva al conocimiento de su evolución histórica, porque desde los más remotos tiempos hasta nuestros días, han cambiado sus características, naturaleza y fines esenciales.

Actualmente, para nadie es desconocido el ser eminentemente social del hombre, que se remonta a los orígenes mismos de la humanidad hasta alcanzar las formas más elevadas de

organización, precisamente en el Estado, que representa la agrupación política suprema y por excelencia.

El Estado moderno tiene sus antecedentes en los pueblos de la antigüedad clásica, que existieron en la realidad de la Civilización Occidental. El Estado tiene como base una primera causa económica, donde el ciudadano tiene la necesidad de satisfacer sus apetitos culturales, políticos y naturales, previstos por Platón en la República, en cuya obra expuso su autor que en el Estado-Ciudad debía haber una cooperación entre las clases integrantes de la comunidad.

En efecto, desde las formas más primitivas de agrupación humana —como la horda, el clan y la tribu— hasta la Polis griega, la Civitas Romana, de la Antigüedad Clásica; así como, los reinos o Res Imperium de la Edad Media (incluso en el Renacimiento, la Reforma y la Expansión Geográfica y sus descubrimientos), el hombre ha llegado a etapas en que la técnica y la ciencia, la cultura y la civilización, lo han hecho su víctima, convirtiéndolo en una entidad más del mundo complejo construido y sostenido por su ingenio.

Los tratadistas que han estudiado el Estado, lo han examinado desde su significación etimológica, hasta su más alto grado de estructuración orgánica, conceptual y funcional, teniendo siempre como base de su esencia al hombre, racional y libre; dotado de atributos bien diferenciados y muy elevados fines; invariablemente presente en todo tipo de instituciones sociales, interviniendo y formando parte permanentemente de las mismas, a las que garantiza y protege de igual manera que a la sociedad en general.

Como una consecuencia de su devenir histórico, en el Estado se han unido los individuos más desamparados, para vencer los obstáculos de la naturaleza y luchar contra las injusticias de la opresión; constituyendo el mismo Estado, un instrumento indispensable para que la humanidad cumpla sus fines de existencia y alcance su más alto grado de cultura y desarrollo. Es decir, los hombres han formado al Estado y no éste a los hombres. El individuo y sus asociaciones encuentran la garantía y defensa de sus derechos, así como el reconocimiento de su exis-

tencia legal, que debe ser respetada y tutelada por el Estado a través de todo gobierno. Para nosotros es el Derecho, el medio idóneo de que dispone la Autoridad en el Estado para cumplir con sus fines.

El Maestro Burgoa (1) enseña que las teorías que tratan del Estado se agrupan en: "Dos corrientes eidéticas diferentes: la **idealista** y la **realista**. Ambas se sustentan en criterios distintos y adoptan una metodología diversa".

"La **corriente idealista** se manifiesta en concepciones apriorísticas sobre lo que **debe ser** el Estado. Su campo de operatividad es la **deontología** estatal y su método el **deductivo** para calificar conforme a ellos y a su guisa de módulo a los diferentes estados existentes en la realidad histórico-política de las diversas etapas de la humanidad, colocando al Estado en un plano o nivel ideal para estructurar las modalidades esenciales de su arquetipo. Aunque dichas concepciones generalmente toman en cuenta, como punto de partida, la observación crítica de las entidades estatales, llámanse "República", "polis", "ciudad", "país", "reino", etc., no propenden a la elaboración de un estudio sistemático y científico de las mismas en el ámbito jurídico político. Su examen lo realizan no para culminar en la forjación de un concepto de Estado, sino como método para la construcción de tipos ideales de Estado, con la tendencia, no obstante, de que éstos se actualicen en sistemas u organizaciones político-jurídicos positivos. La corriente idealista tiene comunmente como móvil el repudio de las estructuras sociales, políticas, jurídicas o económicas dadas en la realidad, propugnando su sustitución por aquellas que correspondan al tipo ideal de Estado, sin pretender, por tanto, el suministro de un concepto científico de éste, ya que lo ideal en la esfera del deber-ser y bajo el signo personalista de los pensadores cuyas concepciones pertenecen a dicha corriente.

La **corriente realista** tiene como finalidad primordial la elaboración de un concepto general de Estado, la explicación de sus orígenes y fines y el planteamiento de su justificación en la vida comunitaria o social de los pueblos. No pretende, como lo hemos

1 Ignacio Burgoa.—El Estado.—Edit. Porrúa, S. A.—Págs. 28 y 55.

afirmado, describir críticamente a una entidad estatal determinada, o sea, estudiarla al través de sus modalidades jurídicas, políticas, sociales o económicas específicas, tarea ésta que incumbe al Derecho Constitucional. Tampoco persigue como objetivo la concepción de un tipo ideal de Estado, sino desentrañar a éste como ente real de carácter cultural. Si la corriente idealista repudia a las entidades estatales dadas en la realidad y si las teorías en que se manifiesta pretenden reemplazarlas por un tipo ideal, la corriente realista, por el contrario, las considera como materia de estudio para extraer de ellas, mediante el método inductivo, las notas o atributos comunes para la ideación de un concepto general de Estado dentro del que en esencia puedan subsumirse con independencia de sus modalidades jurídico-políticas particulares. Para la corriente realista, el objeto del conocimiento, como son dichas entidades estatales reales cualquiera que sea o haya sido su denominación es el elemento fundamental, es la materia sobre la cual construye, en diversas teorías, el estudio del Estado en sí y que no es sino el resultado de la observación experimental como base del método inductivo, que utiliza. En tanto que la corriente idealista es deontológica, la corriente realista es **ontológica**, sin preocuparle a ésta cómo debe ser el Estado, sino lo que es el Estado como entidad, fenómeno o situación jurídico-política con presencia incondicionada en todos los pueblos, sociedades, naciones o comunidades humanas. Los pensadores idealistas creen en lo que debe ser o debiera ser el Estado; en cambio, los pensadores realistas postulan lo que es el Estado en su esencia . . ."

El maestro expone las teorías principales que se han formulado "dentro de cualquiera de las corrientes apuntadas" y enfoca su estudio, a los pensadores de la antigüedad clásica, la Edad Media y la Epoca Contemporánea, culminando por mencionar algunos autores nacionales, (2) considerando que "el

2 Burgoa.—Op. Cit.—Págs. 107 y ss. (Platón, Aristóteles, San Agustín, Santo Tomás de Aquino, Francisco Suárez, Tomás Hobbes, John Locke, Montesquieu, Rousseau, Hegel, las Marx-Leninista, Jorge Jellinek, León Duguit, Hans Kelsen, Carré de Malberg, Jacques Maritain, Adolfo Posada, Hermann Heller, Georges Burdeau, Paolo Biscaretti, Jean Dabin, Rafael Rojina Villegas y Mario de la Cueva).

cúmulo de teorías que existen sobre el Estado, exigen una labor intelectual, ingente y ardua".

3.—OPINIONES ACERCA DEL ESTADO. — Plumas ilustrísimas extranjeras y nacionales nos han mostrado lo que es el Estado; cuáles sus elementos y fines esenciales. Su relación con el orden jurídico y las formas que reviste. A nosotros interesa conocerlo en el plano nacional a fin de explicarnos el sistema Federal en que vivimos. Es por ello que esforzándonos por hacer una interpretación y síntesis sobre el tema, daremos conceptos generales de carácter sociológico y jurídico que nos sitúen en el conocimiento de las características, tanto del Estado Moderno como del Estado Federal Mexicano.

El maestro Caso (3) nos dice que "ya no se discute que la base política y formación del Estado principiaron el día que las sociedades tuvieron posesión durable o no durable, disputada o no, pero siempre real de un territorio en que ejercer primitivamente, los derechos de la soberanía. No puede pensarse en un Estado sin territorio porque resulta un contrasentido. Es como la propiedad —el Estado— no sólo una relación del hombre con el hombre, interpsicológica, sino una relación muy directa de los individuos con el territorio, es decir geográfica".

En concepto de M. de la Bigne Villeneuve, citado por Jean Dabin, en su obra *Doctrina General del Estado* (Pág. 10), "el Estado es un organismo conjuntamente moral, histórico, político, económico y jurídico. Su acción debe inspirarse en las reglas de lo útil, que corresponden a la noción de lo político, y revisar en seguida las soluciones adquiridas a la luz de las reglas de lo justo, es decir, del Derecho. Una teoría general del Estado debe combinar todos estos elementos: El bien, el interés general y los intereses particulares legítimos. Se trata, pues de una ciencia mixta, mezcla de política y de derecho y de algunas otras ciencias accesorias (economía, historia . . .) esencialmente, la teoría del Estado es materia de Derecho político". Aquí se expone a la ciencia que estudia al Estado mismo.

El concepto que se tiene de Estado es muy diverso. Las for-

3 Antonio Caso.—Sociología.—Págs. 336 y ss.

mas en que se le ha considerado también son distintas y algunos obedecen a sus elementos componentes fundamentales; a los fines y funciones que deben tener. Las teorías que lo estudian lo relacionan con la doctrina del derecho, la ciencia política, la ciencia administrativa y la sociología.

El Maestro Rojina Villegas, citado por Wilburg Jiménez Castro (*Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Págs. 117 y ss.), compendia y agrupa muy claramente las diferentes formas de concebir al "Estado" en la siguiente forma: el Estado como producto social; el Estado como superestructura social máxima; el Estado como sinergia estática; el Estado como especie del género sociedad y, el Estado como garantía de la libertad.

Algunos otros autores citados por Jiménez Castro afirman lo siguiente:

El Estado es "... la unidad de orden más altamente organizada, cuyos tres elementos —nación, territorio y poder estatal— están unidos en la constitución del Estado". Herman Heller: *Teoría del Estado* (México, D. F., Fondo de Cultura Económica), 1961, 4a. Edición p. 28.

"El Estado es sólo aquella parte del cuerpo político a la que concierne específicamente el mantenimiento de la Ley, la promoción del bienestar común y el orden público y la administración de los asuntos públicos. El Estado es la parte que se especializa en los intereses del todo." Jacques Meritain.

"Estado es la unidad de asociación dotada originariamente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio (Francisco Porrúa Pérez. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa, S. A. México, D. F., pág. 120).

"... Estado es la manera de ser o estar constituida políticamente una comunidad humana." (Porrúa Pérez. *Op. cit.* pág. 116).

El Estado es sociedad perfecta... (es) la comunidad de un pueblo asentado sobre un determinado territorio, dotada del más alto poder de dominio, para la fundamentación completa de su bienestar general (Johannes Messner).

"Estado es la sociedad en acción." (Karl Marx).

"El concepto de Estado no es menos inseguro en su relación con el Derecho, que en relación con el de Sociedad. Tan pronto aparece el Estado como supuesto y garantizador del Derecho, como a la inversa; el Estado es, frente al Derecho, ora el concepto más amplio, ora el más restringido." (Hans Kelsen).

"El Estado es . . . la realización de la idea moral así como el instrumento más noble para alcanzar y respetar la libertad humana". ". . . una especie de super hombre colectivo, suprema encarnación de la idea." (Hegel).

El Estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor del Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales (Jiménez Castro. Op. cit. pág. 121).

En cuanto a la preeminencia del Derecho en el Estado se ha considerado que el Estado se estructura en torno al bien común y es un indestructible centro de imputación normativa. Su poder de mando se justifica en la superioridad de los fines que realiza, con respecto a hombres y grupos, en el plano del puro orden temporal, es decir, la Soberanía, palabra de origen francés *Suzerain*, que en términos sintéticos significa preeminencia jerárquica; mas como la Soberanía no es un poder de hecho sino que siempre actúa con cauces jurídicos, es lógico que la potestad del Estado debe ser sometida al Derecho. (4)

Por lo que hace a su función social, el Estado desarrolla

4 Francisco Basurto Escalera.—El Estado Nación y su Forma de Poder.—Tesis Profesional.—Facultad de Derecho. UNAM.—Méx. 1963.—Seminario de Derecho Internacional y Teoría del Estado.—Págs. 41 42 y ss.

una actividad jurídica y otra que excede de ese marco y suele denominarse social; consistiendo su fin primordial en el desarrollo de los valores de la comunidad en cuanto a integración de pluralidad de hombre, de aquí también que deba atender a su perfeccionamiento en aras a la alta función ética y de justicia que le corresponde como ente de representación social y que, por ende, racionalmente se le atribuye el cuidado de los fines sociales que la Sociedad espontáneamente no cumple, interviniendo en su virtud en las relaciones inter-individuales para superar el desequilibrio entre las mismas, que de hecho deriva del libre juego en aquellas del egoísmo y la desigualdad de aptitudes". (5)

4.—LAS FORMAS DEL ESTADO.—Refiriéndonos a la forma Estatal, el Estado es **simple o unitario** y **federal**; aquel tiene su origen en la conquista, la anexión o el acuerdo, lo que es decir convenio. La tendencia europea es hacia el Estado simple . . . Francia, Inglaterra, España y Bélgica, son su ejemplo y la de los Estados Americanos el de las Federaciones, que han seguido, por lo general, el modelo de los Estados Unidos, ya que en este país tuvo su fundamento histórico, porque resultó de las primeras 13 Colonias que formaron su unidad jurídico-política. O sea, de una Confederación nació una Federación, cuyos Estados miembros los soldó la Constitución, teniendo cada uno de ellos su Constitución, es decir, cada entidad federada. En cambio, las Federaciones vigentes en América Latina, han sido producto de una Convención, o sea que no han evolucionado de confederación a federación.

Como es sabido, nosotros seguimos el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, en la formación federativa de México, consignada en la Constitución de 1824 y su antecedente el Acta del 31 de enero del mismo año.

En Norteamérica el 4 de julio de 1776 las 13 Colonias Americanas declararon su independencia de la Gran Bretaña y cada uno de los 13 Estados entró separadamente en el ejercicio de su soberanía, adoptó una constitución y nombró funcionarios para administrar el Gobierno en los departamentos Legislativo,

5 García Oviedo Carlos.—Op. Cit.—Pág. 11.

Ejecutivo y Judicial. El Estado Federal en los Estados Unidos de Norteamérica nació en 1787 al promulgarse su Constitución.

Es muy diferente al federalismo de aquel país y el nuestro, porque la Nueva España dependía de la Metrópoli Española, esto es, del Rey y políticamente el Imperio Español era una entidad Central de la que dependían las Provincias Coloniales hasta la expedición de la Constitución de Cádiz de 1812, jurada por la Nueva España y que dio cierta libertad a las diputaciones provinciales para pugnar por la Independencia "aunados a una tendencia emulativa del sistema constitucional de los Estados Unidos".

5.—PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO MODERNO.—La doctrina (6) asigna para el Estado moderno entre otras las siguientes características:

a).—El monopolio de los medios de administración y dominación, por medio de:

1.—La creación de un sistema impositivo fiscal centralizado permanentemente, y

2.—La formación de una fuerza militar central y estable, bajo la autoridad del gobierno centralizado.

b).—Un aparato administrativo que realiza sus funciones dentro de un ordenamiento jurídico, que sólo puede modificarse por la legislación;

c).—El monopolio de la creación de las leyes y el uso legítimo de la fuerza por el gobierno centralista;

d).—La vinculación con la autoridad de todas las personas quienes usualmente obtienen su ciudadanía por nacimiento con casi todos los actos que tienen lugar en su jurisdicción;

e).—El uso legítimo de la fuerza física en su territorio, de acuerdo con la regulación jurídica.

f).—La organización de oficinas públicas cuyas funciones dependen de la autoridad central y,

6 Max Weber, citado por el Maestro Jorge Sánchez Azcona.—Derecho, Poder y Marxismo.—Ed. Porrúa, S. A.—México, 1970. Págs. 100 y ss.

g).—El cuadro administrativo y los medios materiales de la administración se dan en forma separada.

6.—PECUALIARIDADES DEL ESTADO FEDERAL.—El Maestro Burgoa (7) afirma que existen dos formas de Estado: La Central y la Federal. La diferencia entre el Estado Central o unitario y el Federal depende de los grados de autonomía de las respectivas estructuras gubernativas de centralización o descentralización; o puede buscarse en la génesis de la entidad Federal.

Las peculiaridades del Estado Federal las dá el Maestro en esta forma:

1.—Autonomía democrática de las entidades (Estados o provincias pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales;

2.—Autonomía Constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin trasgredir o acatando siempre los principios de la Constitución Nacional;

3.—Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias comprendidas en la órbita federal;

4.—Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.

Kelsen, sostiene Jorge Carpizo, (8) es de los juristas que afirman que la nota esencial del Estado Federal es la descentralización, pero su pensamiento alcanza, en este aspecto, notoriedad con su teoría de los tres círculos estatales.

Sostiene que en el Estado Federal hay que distinguir tres elementos: a).—La constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta Norma Suprema, es válida en

7 Ignacio Burgoa.—Op. Cit. Págs. 202, 212 y ss.

8 Jorge Carpizo.—La Constitución Mexicana de 1917.—UNAM.—Primera Ed. 1969.—Págs. 283 y ss.

todo el territorio. O sea, que el Estado Federal es la personificación de la Constitución, b).—el orden jurídico federal y c).—el orden jurídico de las entidades federativas.

La Constitución divide la competencia entre la federación y las entidades federativas, y estas dos esferas son órdenes parciales delegados. La Constitución es el todo jurídico, es quien señala las atribuciones y límites de la federación y de las entidades federativas, otorgándole a la primera validez normativa espacial sobre todo el territorio y a las segundas una vigencia limitada a ciertas partes de ese territorio.

La federación y las entidades federativas están coordinadas y no hay entre ellas ningún vínculo de subordinación, y tanto la una como las otras deben su existencia a la Constitución.

Así, el artículo 40 de la Constitución de 1917, establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, FEDERAL, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Sin embargo, el artículo 39 dispone que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y como al parecer existe una contradicción entre la soberanía de las Entidades Federativas y pueblo, conviene precisar que dentro de una misma entidad estatal, el único soberano es el pueblo, como elemento humano que lo constituye. En todo caso las entidades Federativas gozan de cierta autonomía, conforme ha quedado asentado.

No se entendería un Estado Federal, postula el Maestro Carpizo, en el cual algunos Estados particulares fueran repúblicas, y otros, pequeñas monarquías. O en que en algunos se siguiera el sistema representativo y en los otros una democracia directa.

Por esencia, el Estado Federal posee identidad, coincidencia, o igualdad de **decisiones fundamentales** entre la Federación y los Estados miembros, y son los artículos 40 y 115 Constitucionales, los que expresan su ser, pues no puede concebirse un Estado Federal de distinta manera.

La doctrina nos precisa que el Estado mexicano contiene estas decisiones fundamentales en su Constitución de 1917. (9)

a).—En el Estado mejicano, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo;

b).—En el Estado mejicano, todo poder público dimana del pueblo;

c).—En el Estado mejicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno;

d).—El Estado mejicano, es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno;

e).—El Estado mejicano es un Estado Federal;

f).—El Estado mejicano es una democracia constitucional de carácter representativo.

g).—El Estado mejicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres, y los derechos sociales.

h).—En el Estado mejicano existen tres poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial.

i).—En el Estado Mejicano, el municipio libre, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

LA ADMINISTRACION EN GENERAL

TITULO TERCERO

CAPITULO I I

1.—Referencia a los Estudios de Derecho Administrativo. 2.—Nociones sobre la Administración. 3.—El Significado Etimológico de Administración. 4.—La Importancia de la Administración. 5.—Administración Pública y Privada.—Su campo de Estudio y Aplicación. 6.—La Administración Pública y su Campo de Estudio y Aplicación. 7.—Fines de la Administración Pública y su relación con el Derecho Administrativo. 8.—El Campo de Estudio de la Administración Pública.

1.—REFERENCIA A LOS ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO.—Realmente, después de hojear algunas publicaciones sobre Administración Pública, editadas por la UNAM, nos hemos percatado del grado de adelanto en los estudios de esta disciplina en nuestro País, y de la existencia de profesionales, que desde hace varios años, sirven a los sectores público y privado. Ante estas circunstancias, nuestro entusiasmo e interés parecen estimularse, aunque nuestras actividades profesionales más bien se han encaminado por otros dominios, que no son los de la especialidad; pero a decir verdad, un abogado bien puede incursionar y desarrollar satisfactoriamente labores relacionadas con la política, la ciencia y la tecnología.

Bien. Como algo verdaderamente interesante reportamos el dato, antes desconocido para nosotros, y proporcionado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, que se refiere a obras nacionales de Derecho Administrativo, elaboradas por autores que se han preocupado por el estudio de nuestras instituciones.

En efecto, se afirma que: "El estudio del Derecho Administrativo se desenvuelve tardíamente en México. Aún hoy los tratados generales sobre la materia son muy pocos, la mayor parte de la producción no son sino monografías sobre temas específicos que, a cada paso, la misma realidad plantea.

"El primer libro que ofrece una exposición sistemática del tema es el de Teodosio Lares, aparecido en 1852, compuesto con catorce Lecciones de Derecho Administrativo que el autor dictó en el Ateneo Mexicano.

"En 1875, aparece el Ensayo de Derecho Administrativo,

de José María Castillo Velasco, en el que puede apreciarse la incertidumbre que existía para delimitar el campo de esa rama jurídica.

"Con un estudio de las facultades que la Constitución del 57 otorgó al poder ejecutivo, vio la luz pública en 1895 la obra *Elementos de derecho administrativo* de Manuel Cruzado.

"A partir de este año los estudios sobre la materia parecen detenerse; una larga espera hasta que, en el año de 1934, un nuevo y vigoroso impulso se logra con la publicación del *Derecho Administrativo* del maestro Gabino Fraga. Años más tarde, en 1961, aparece el *Derecho Administrativo* de Serra Rojas, el que, entre otros, vendrá a enriquecer este pequeño acervo, junto con la *Organización administrativa y política de la República Mexicana* de Osante Chellet, el *Manual de derecho administrativo* de Olivera Toro y algunos más.

"Dentro de estas publicaciones es necesario destacar el esfuerzo de Lucio Mendieta y Núñez al publicar, en el año de 1942, *La administración pública en México*, quizá el único esfuerzo, entre nosotros, de estudiar por completo el problema. La obra de Gordon Schaeffer de la Universidad de California, aparecida en 1949, bajo el título de *La Administración Pública Mexicana y El Papel del Ejecutivo en México*, de Stephan S. Goodspeed, de la misma Universidad, son otros tantos esfuerzos en la misma dirección". (1)

Por lo que hemos visto puede afirmarse que el insigne maestro Andrés Serra Rojas, es de los únicos que se refieren en su obra a la Administración en general, sistematizando su estudio y enseñándola en su cátedra. De él aprendimos que en un sentido general, administración se refiere a cualquier actividad pública o privada para realizar algunos propósitos y que el Estado gendarme de otros tiempos ha llegado al Estado administrativo en que vivimos.

2.—NOCIONES SOBRE LA ADMINISTRACION.—La era nu-

1 *Administración Pública y Desarrollo*.—UNAM.—Varios autores.—Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.—*La Administración Pública en México*.—Enrique Velasco Ibarra.—Págs. 16 y 17.

clear y de los vuelos espaciales, de la electrónica y de otros grandes inventos producidos por la ciencia y la técnica, implican una alta organización y funcionamiento del cerebro humano; y el mundo de nuestros días se rige por la influencia de tales ciencias y el importante papel que desempeñan los factores económicos, políticos y sociales es indiscutible. Entre los conocimientos del hombre que actúan en la vida social moderna, se encuentra la ciencia de la Administración, que en su sentido más amplio significa y sugiere la idea de actividad para realizar ciertos fines, que pueden ser particulares o de interés general.

3.—EL SIGNIFICADO ETIMOLOGICO DE ADMINISTRACION.

—En razón de su etimología el término **administración**, deriva de la palabra latina ADMINISTRATIO-ONIS, que significa dirección, ejercicio, servicio. Administrar viene de ADMINISTRARE, AD MANUS TRAHERE, traer a mano; TRAHERE hace TRACTUM, surgiendo de ahí la última radical del sustantivo ADMINISTRATOR, Administrador.

El Administrador ministra, maneja, sirve, provee, ejerce un cargo; por último, **administrare**, verbo proveniente de la voz MINISTER (que sirve o ayuda), se forma mediante el tema MINIS, contrapuesto a MAGIS, que sugiere la idea de actividad subordinada, carácter que resulta visible en términos como ministro e inclusive administración, entendida como servicio. (2)

García Oviedo y Martínez Useros nos dicen que: "La Administración ofrece una doble estimativa, en sentido objetivo y en sentido subjetivo: Objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la Administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a las que está atribuida la función de administrar.

"De la acción administrativa —administración en sentido objetivo— existe una noción etimológica, imprecisa pero no errónea, que expresa que administrar es prestar servicios; habida cuenta de que administración deriva de la palabra latina **Administratio**, y **administrar** de **ad** y **ministrare**, servir, siendo, por

2 Francisco López Alvarez.—La Administración Pública y la Vida Económica de México.—Págs. 22, 40 y ss. Ed. Porrúa, S. A., México, 1956.

consiguiente, su significado el de servir a, el de acción, el de actividad.

"En el Diccionario de Sinónimos, de Barcia, **administrare** se considera integración del prefijo **ad**, el sustantivo **manus** y el verbo **trahere**, lo que sugiere, asimismo, la idea de prestación de servicios: traer a mano. Y es esta fundamental implicación de servicio la que hace decir a Jordana de Pozas que la palabra administrar está siempre indicando la existencia de una actividad subordinada.

"Frente a esta noción genérica y amplia de la administración, han existido otros criterios de mayor restricción, sobre el sentido de administrar. Así la opinión de que administración es sólo gestión económica de un ente privado o público; criterio inadecuado e insuficiente . . ." (3)

De lo expresado se desprende que cuando el fin gestionado es de índole privada nos hallamos ante una actividad administrativa de tal carácter, mientras que la Administración Pública supondrá la promoción de un fin público. Hay quien considera la Administración Pública, como la actividad del poder ejecutor, en la realización de los fines del Estado que le corresponde en razón de su competencia. También se entiende como el conjunto de disposiciones legales para dirigir la marcha del Estado. Pero la especie se tratará después.

Wilburg Jiménez Castro, nos proporciona estas definiciones de la Administración *latu sensu*, entresacadas del Glosario y de la obra. (4)

"La palabra 'Administración' viene del latín 'administratio-ne' que significa acción de administrar. Y el término 'Administrar' está compuesto por **ad** y **ministrare** que significa conjuntamente 'Servir' llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir.

"Administración: ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos per-

3 Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros.—Derecho Administrativo.—Novena Edición.—E.I.S.A.—1968.—Págs. 3 y 4.

4 Wilburg Jiménez Castro.—Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa.—Fondo de Cultura Económica.—México.—1970.—Págs. 12, 21 y ss.

mite establecer y mantener sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se puedan alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.

"Administración científica.—Conjunto de principios administrativos racionales obtenidos a través de estudios de tiempo y movimiento y de experimentación y que permite la selección, educación y desarrollo científicos del trabajador y su cooperación con los niveles directrices".

4.—LA IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION.—La humanidad ha llegado a lograr su progreso actual a base de labor y esfuerzos cooperativos y en prosecución de tales metas ha sido imprescindible la sistematización de los trabajos para que cada quien sepa cuáles son sus obligaciones como parte de ese esfuerzo colectivo. En otra forma habría sectarismo y posiblemente mayores discordias y apetitos particulares, en lugar de armonía y realizaciones conjuntas.

Cuando se habla de administración siempre debe pensarse en el hombre ya que éste le dá su dinamismo, considerándolo no sólo como medio o proceso, sino un fin. En estas condiciones, la administración establece un sistema de labor conjunta, en el cual cada uno de sus componentes tiene su propia personalidad, que influye positiva o negativamente, según su participación, en el logro de los objetivos comunes.

Es así como la administración adquiere su verdadero significado, naturaleza e importancia al constituirse en un proceso necesario a todos los esfuerzos colectivos, bien sean ellos públicos o privados, civiles o militares, grandes o pequeños, y a pesar de que en cada caso ese proceso científico puede variar de objeto y forma según sean las circunstancias que se presentan.

5.—ADMINISTRACION PUBLICA Y PRIVADA.—SU CAMPO DE ESTUDIO Y APLICACION.—La ciencia de la administración ha sido clasificada por los tratadistas en pública y privada. Las dos ramas tienen principios teóricos y bases comunes susceptibles de aplicarse indistintamente en los dos sectores, previos los ajustes de forma, diferenciándose una y otra por el campo de actividad, funciones y fines de su organización.

Se ha sostenido que la administración privada logra mayores realizaciones y que es más eficiente, en tanto que la pública no lo es, dependiendo esta circunstancia del grado de desarrollo de los países y del poder económico de las empresas particulares.

Por exclusión, la actividad administrativa que no es privada será pública, pero esta diferenciación simplista no satisface las pretensiones de quienes estudian a la primera y llegan a graduarse profesionalmente, en una u otra. Unos irán al servicio de la iniciativa privada y otros a colaborar en empresas oficiales. En ambos campos y en su concepto tradicional, el administrador, tiene a su cargo o bajo su custodia, la gestión de determinados bienes, valores e intereses ajenos.

Tanto en el sector privado como en el público, la administración aparece como el conjunto de actividades ordenadas sistemáticamente para realizar un propósito común. No podría entenderse de otro modo. En ambos casos se unen esfuerzos humanos para alcanzar metas determinadas.

Puede diferenciarse la Administración Pública de la Privada, en que ésta satisface un interés particular y tiene un propósito de lucro, mientras que la pública, se justifica por los intereses generales que le confía la Ley. En efecto, la empresa magna que es el Estado, requiere de una administración de mayores proporciones que la del sector privado y abarca a su vez, la totalidad de las empresas públicas de su territorio, subordinando a las empresas privadas a una política general, porque el Estado moderno es el más importante promotor de la economía nacional.

Conforme enseña el Maestro Serra Rojas, que seguimos en mucho en esta exposición: "Tanto la administración privada como la pública, por medio de sus órganos directivos, de sus funcionarios y empleados, realizan un conjunto de operaciones que tienen por objeto alcanzar las metas que se han propuesto utilizando estos medios:

a).—LA PLANIFICACION: que comprende la **previsión**, es decir, que puede hacerse;

b).—CAPACIDAD o medios económicos disponibles o previsibles;

c).—ORGANIZACION, cómo va a hacerse;

d).—DIRECCION, ordenar que se haga; bajo principios económicos, técnicos y jurídicos;

e).—EJECUCION, que es la realización concreta de los fines; señalados en sus leyes; y

f).—CONTROL, o examen de lo realizado, para corregir deficiencias, errores e insuficiencias y para demandar responsabilidades a los infractores. (5)

6.—LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU CAMPO DE ESTUDIO Y APLICACION.—Nos encontramos en la etapa de preguntarnos, qué es la Administración Pública, cuál su campo de aplicación y cómo se integra. A estas y otras interrogantes que surgen en la materia podemos darle respuesta en términos generales, manifestando que desde un punto de vista académico, **se le conceptúa como una disciplina científica cuyo contenido didáctico es la estructura orgánica y los procesos de la actividad gubernamental, con enfoques eminentemente prácticos, para superar la eficacia de las funciones administrativas del gobierno y emprender una acción sistemática contra el burocratismo.**

Asimismo, se considera como un instrumento que el gobierno utiliza para la ejecución práctica de sus programas y como la entidad de servicio sujeta a la filosofía política del Estado y que contempla al Gobierno desde el ángulo institucional y de su acción dinámica.

Los tratadistas en general, coinciden en que la Administración Pública, por lo que hace a su estructura, se constituye por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado.

En su esencia, precisa Bodenheimer, (6) "la administración es un ejercicio de poder, bajo la tutela de la Constitución Gene-

5 Andrés Serra Rojas.—Derecho Administrativo.—Lib. M. Porrúa, S. A.—Págs. 42 y ss.—4a. Ed. 1968.

6 Teoría del Derecho.—Edgar Bodenheimer.—F.C.E.—Ed. 1964.—Pág. 110.

ral, que es la Ley Suprema, por lo mismo, entendemos por Administración Pública, la actividad libre del gobierno, tendiente a satisfacer necesidades colectivas".

Este mismo autor, sostiene que la Administración en la regulación de los asuntos públicos o privados, obedece al principio de utilidad, pero que cuando los funcionarios del gobierno toman medidas administrativas en interés público, se entra en la esfera de la Administración Pública.

7.—FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU RELACION CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO. — Francisco López Alvarez, en cita de Kelsen, dice que "el concepto jurídico de administración pública, está en función de las normas de derecho, pues de lo contrario, llegaríamos al concepto totalitario de identificar administración pública y gobierno; que en virtud de que necesariamente, todo Estado tiene que ser Estado de derecho, no hay distinción esencial entre derecho y administración pública. Para Kelsen, asienta, "el estado es una especie de Rey Midas, que convierte en Derecho cuanto toca". (7)

Para este autor: "El Derecho es una plenitud hermética que nos protege desde antes de nacer y mucho después de haber bajado a la tumba. Y parece ironía, pero es precisamente el Derecho Administrativo el que nos ampara en ese último instante, a través de una regulación administrativa de los cementerios. El ideal sería que toda nuestra conducta fuera conforme a Derecho". (8)

Indudablemente, que esta referencia se hace a la naturaleza jurídica de la Administración Pública y sus vínculos con el Derecho Administrativo; y al tratarse de los fines que persigue, alude este autor, a los siguientes: ". . . a).—Fines de protección, Seguridad Jurídica y Ordenación Jurídica. b).—Fines Económicos. c).—Fines Socio-Geográficos (de condicionamiento biológico y social en razón de la geografía), d).—Fines Higiénicos y Sanitarios. e).—Fines Benéficos. f).—Fines Culturales . . ." (9)

7 Francisco López Alvarez.—La Administración Pública y la Vida Económica de México.—Ed. Porrúa. 2a. Ed.—México 1956.—Págs. 22, 24, 25.

8 Idem.—Pág. 27 y ss.

9 Ibidem.—Págs. 29 y 42.

8.—EL CAMPO DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.—Alvaro Rodríguez Reyes, condensa el campo de estudio de la Administración Pública de la siguiente manera:

“La administración pública como disciplina científica, cubre aquellos aspectos relativos a la cooperación del esfuerzo humano para poner en práctica propósitos colectivos de interés público.

En relación al ámbito de las entidades administrativas, y como consecuencia de la organización política del Estado, la administración gubernamental estudia la estructura orgánica y los procesos operativos de los gobiernos Federal, Estatal o Municipal. Analiza en consecuencia, los problemas de organización administrativa que se originan en la administración pública Federal, en la Administración de los gobiernos Estatales y en aquellos que corresponden a los Municipios; con énfasis en la eficacia de sus respectivos programas y en su función a las áreas de su competencia.

En relación con lo anterior, otro campo de estudio está representado por el sector público descentralizado: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y empresas del Estado; los cuales constituyen importantes instrumentos administrativos que el gobierno opera al poner en práctica su política de desarrollo económico-social.

Desde otro punto de vista, la administración gubernamental comprende todo el proceso de la actividad administrativa de las instituciones públicas. Ello implica el estudio de la planeación y programación de la actividad estatal; la organización y coordinación de los organismos eslabonados a propósitos colectivos; la dirección y control de la función administrativa del gobierno y, finalmente, la evaluación de los procesos administrativos en el contexto de la evolución social.

Con base en los aspectos especializados dentro de esta disciplina, se derivan el estudio de la administración de personal, la administración presupuestal y financiera, la administración de compras y almacenes, la archivonomía y métodos de correspondencia, así como las aplicaciones de los sistemas de computación electrónica a los procesos administrativos, lo cual se relaciona con

las técnicas modernas de la investigación de operaciones y la ingeniería de sistemas.

Otra proyección interesante de la administración gubernamental se refiere a su contexto institucional y a la reglamentación de las atribuciones de los organismos públicos. Este ámbito de estudio toca de cerca aspectos sociológicos y jurídicos relativos a la acción del Estado y señala la correlación de las entidades del gobierno en el cuadro de su evolución histórica y conforme al grado de su intervención en la actividad económica.

Asimismo, la administración pública se proyecta al trabajo técnico, desarrollado por las Oficinas de Organización y Métodos, ubicadas como entidades asesoras de los funcionarios del gobierno para analizar la estructura, funciones y procedimientos en los diversos organismos del Estado. Esta actividad representa una especialización profesional cuya finalidad es administrar el cambio, mediante los siguientes objetivos: dinamizar las estructuras orgánicas, simplificar los procedimientos administrativos y promover la capacitación del personal público.

Finalmente, un campo de inusitado interés que atañe a la administración pública es su vinculación a los procesos de la planeación económica. La tendencia generalizada de los gobiernos a definir las metas y objetivos de su desarrollo, obliga también a racionalizar la acción estatal mediante la adaptación de métodos modernos de administración y a la instauración de instrumentos idóneos para llevar a cabo las tareas que el plan exige a través de la coordinación de las políticas económicas". (10)

10 Alvaro Rodríguez Reyes.—Administración del Sector Público.—Herrero Hermanos Sucs., S. A. México, 1a. Ed.—1970.—Págs. 29, 30 y ss.

BREVES COMENTARIOS SOBRE NUESTRA ADMINISTRACION PUBLICA

TITULO TERCERO

CAPITULO III

1.—Breves Consideraciones sobre nuestra administración Pública (Federal, Local y Municipal). Centralización. Descentralización. 2.—El Régimen de la Centralización Administrativa Federal. 3.—El Presidente de la República. 4.—Los Secretarios de Estado. 5.—Departamento de Estado y su Titular. 6.—La Descentralización Administrativa. 7.—El Régimen Jurídico de los Organismos Descentralizados. 8.—La Administración Pública en las Entidades Federativas y El Municipio en General. 9.—Administración Pública Municipal.

1.—BREVES CONSIDERACIONES SOBRE NUESTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LOCAL Y MUNICIPAL.—En México estamos organizados en un Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades Federativas y en la base de nuestra organización política y administrativa, el Municipio. Los Estados de la Federación, como partes integrantes de la República, tienen una realidad política, económica y administrativa, y desempeñan un papel de primer orden en la evolución y progreso del país, donde las formas de organización administrativas que se conocen, son la **centralización** y **descentralización**, en medio de las cuales sitúase la **desconcentración**.

LA CENTRALIZACION.—El Maestro Serra Rojas enseña que el régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, pueden reducirse a dos formas: a).—El régimen de centralización administrativa propiamente dicho, que existe, cuando los órganos se concentran articulados en un orden jerárquico dependiente del poder central y b).—El régimen de centralización administrativa con desconcentración que se caracteriza porque **no se desliga de la organización centralizada**, pero se le otorgan ciertas facultades a los órganos para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas que no los alejan del poder Central.

LA DESCENTRALIZACION.—Descentralizar, no es independizar, dice Serra Rojas, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control. El régimen de la descentralización administrativa o formas administrativas descentralizadas, se caracterizan por la diversidad de la coordinación administrativa.

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes: a).—La descentralización administrativa por región o territorial que se apoya, en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales, y b).—La descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos. (11)

2.—EL REGIMEN DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.—En la República Mexicana se integra el Poder Central conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y los organismos de la Administración Pública pueden enunciarse de este modo:

1.—Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 80 y siguientes de la Constitución).

2.—Consejo de Ministros (Art. 29 de la misma).

3.—Secretarios de Estado.

4.—Departamentos de Estado.

5.—Procuraduría General de la República.

6.—Gobierno del Distrito Federal.

7.—Gobierno de los Territorios Federales.

8.—Instituciones Centralizadas y Desconcentradas.

9.—Instituciones Descentralizadas.

10.—Empresas Privadas de Interés Público.

11.—Comisiones Administrativas Intersecretariales.

12.—Comisiones Administrativas Internacionales.

13.—Tribunal Fiscal de la Federación.

14.—Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Maestro Miguel Acosta Romero (12) respecto a la relación jerárquica, que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, afirma que: "no existe un ordenamiento determinado, hay que estudiarla a través de la Constitución, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley Federal

11 Andrés Serra Rojas.—Op. Cit. Págs. 504 y 505.—(Derecho Administrativo T. I).

12 Acosta Romero Miguel.—La Administración Pública Mexicana (Federal, Estatal y Municipal).—Estudio publicado en la Revista de la Facultad de Derecho.—UNAM.—Tomo XX.—Julio-Diciembre 1970.—Núms. 79-80.

de los Trabajadores al Servicio del Estado, Leyes Orgánicas y especiales que regulan la actividad de cada unidad administrativa, reglamentos internos de trabajo, circulares, decretos y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la Administración pública federal, y **por similares disposiciones tratándose de las entidades Federativas y Municipios.** (Subraya el sustentante).

Esta relación jerárquica, trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según el nivel y superficie territorial donde se ejerce y la dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

Por ello es pertinente asentar que **los poderes** que implica la relación Jerárquica son:

- 1.—Poder de decisión
- 2.—Poder de nombramiento
- 3.—Poder de mando
- 4.—Poder de revisión
- 5.—Poder de vigilancia
- 6.—Poder disciplinario, y
- 7.—Poder para resolver conflictos de competencia.

En términos generales, los tratadistas coinciden en que los poderes mencionados revisten características específicas y se ejercen en diversos actos de autoridad, todos ellos encaminados a la buena marcha de la administración gubernamental, y consisten en:

1.—**Poder de Decisión.**—Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública. Decidir es ejecutar un acto volitivo para resolver en sentido positivo o negativo o de abstención.

El poder de decisión es amplísimo pues va desde el dar orientación y sentido político a la actividad de la administración pública, hasta las cuestiones de mero trámite entrañan el ejercicio de ese poder.

Se decide el nombramiento de los funcionarios, la utilización de los medios materiales de la administración, el destino

de los inmuebles, la actividad de los inferiores, la tónica de la legislación administrativa, la respuesta que se dé a las peticiones de los particulares, etcétera.

Las decisiones más trascendentales se originan en el titular del Poder Ejecutivo y en escala descendente se va estableciendo el poder de decisión, según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.

2.—**Poder de nombramiento.**—El presidente tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos, nombra a los secretarios de Estado, Jefes de Departamentos, Gobernadores de los territorios, Procurador General de Justicia, también a los Directores de los principales organismos descentralizados, y empresas de participación estatal.

El nombramiento se hace atendiendo a los conocimientos, a los nexos políticos o técnicos, capacidad, etcétera, es la facultad de nombramiento una cuestión subjetiva que impone obligaciones de lealtad y de obediencia hacia el Presidente; es, además de una relación jurídica, una relación personal. La facultad de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el presidente y funcionarios frente al presidente, además el presidente conserva su facultad de libre remoción.

3.—**Poder de mando.**—Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales, puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito a través de **memorándum, oficios, circulares, acuerdos, telegramas**. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

Se discute hasta dónde debe obedecer el funcionario inferior, si debe ser ciegamente o escoger él; en este caso él sería el que gobernara, y el primero llegaría hasta la comisión de delitos.

El poder de mando se obedece si se refiere a la materia, si está dentro de sus facultades, de su competencia y dentro de las horas de servicios. Si no es obedecida la orden, en los secre-

tarios de Estado, por ejemplo, la consecuencia sería renunciar al puesto; en los funcionarios inferiores da lugar a la terminación del nombramiento, o sea el cese.

4.—**Poder de revisión.**—Es la facultad que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores, se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

Sobre este poder de revisión se ha creado en la doctrina lo que se llama, recurso administrativo de revisión que es diferente al poder de revisión, donde se actúa por autoridad propia y en el recurso siempre es a petición de parte interesada.

5.—**Poder de vigilancia.**—Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar materialmente o jurídicamente a los subordinados. Cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Las civiles y penales pueden llegar a ser faltas con relación a los particulares.

6.—**Poder disciplinario.**—Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión, de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, lo que da lugar a aplicar sanciones que van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión y cese del nombramiento.

7.—**Poder para resolver conflictos de competencia.**—Puede suceder que exista conflicto de competencia, por ejemplo: entre la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Hacienda, sobre la importación de ciertos artículos; el presidente tiene la facultad de decidir a quién corresponde la competencia, a través de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958).

A través de estos poderes se logra la unidad de acción de mando, la coordinación de todos los órganos de la administración pública para la realización de los fines del Estado.

Puede ser también que dentro de una secretaría dos ofici-

nas planteen conflictos de competencia. Entonces corresponde resolverlos al secretario mediante acuerdo. (13)

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

En el Estado mexicano, como queda asentado, el Presidente de la República es el titular del poder Ejecutivo Federal y por ello, la máxima autoridad de la administración pública. Es electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años, sin que pueda ser reelecto. Los actos que ejecuta son de diversa naturaleza pero principalmente de esencia política y administrativa. Estas facultades, atribuciones y obligaciones que están contenidas en la Constitución Federal, principalmente en el artículo 89, pueden resumirse y enseñarnos que el Presidente es: a).—La más alta representación de la vida política nacional y el titular directo de la representación del Estado. b).—Su rango, consideraciones y honores lo colocan como el personaje político más relevante del Estado. c).—Es jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. d).—Es la máxima autoridad de toda la administración pública. E).—Dirige la política exterior, financiera y general del Estado, actuando con precisas facultades constitucionales. Su cargo es renunciable solamente por causa grave, calificada por el Congreso de la Unión y sin permiso de éste, no puede ausentarse del Territorio Nacional (Artículos Constitucionales 86 y 88), y sólo podrá ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la Patria y delitos graves del orden común. Artículo 3o. de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados.

La doctrina mexicana, dice Jorge Carpizo (14) proclama los grandes poderes que el Presidente tiene en sus manos... Es la persona más importante del País. El es quien designa a los altos funcionarios. El es quien llena de honores, pero también puede colmar de descrédito político. Su poder es tan grande que pocos hombres se atreven a oponerse a su mandato.

13 Miguel Acosta Romero.—Conceptos entresacados de la página 923 a 925 Op. Cit.

14 Jorge Carpizo.—La Constitución Mexicana de 1917.—UNAM.—Coordinación de Humanidades.—Primera Edición 1969.

"Podemos decir, en una forma general, que en México el presidente tiene en sus manos toda la materia; agraria, internacional, laboral, educativa, minera, petrolera, de electrificación, de hacienda pública, política monetaria y de crédito público, seguridad social y culto religioso. Es el jefe del Ejército y de hecho, de su partido. Nombra a los personajes políticos, diplomáticos, judiciales y militares más relevantes del país. Es quien tiene el ejercicio de la acción penal y quien decide las situaciones más importantes de la nación, como la de una declaración de guerra; legisla en los casos de emergencia; y aún en tiempos normales es el colegislador más importante, ya que la gran mayoría de las leyes fueron o son proyectos suyos".

El presidente de la República, hace derivar su enorme poder del articulado de la Constitución Federal y toda vez que sería demasiado prolijo ocuparse de esas facultades, concluimos asentando que como Jefe del Estado y del Ejecutivo, representa al hombre más poderoso del país constitucional, jurídica, administrativa, política y socialmente hablando. Estas facultades han aumentado desde la promulgación de la Constitución en 1917 hasta nuestros días en que representa a la suprema autoridad y al "centro del poder de nuestro actual sistema de gobierno".

LOS SECRETARIOS DE ESTADO

En cuanto a los Secretarios de Estado, es del conocimiento generalizado, que son órganos superiores administrativos que auxilian al Presidente en el despacho de los asuntos del Ramo

El Secretario de Estado, dice Acosta Romero en su Artículo es la persona física titular de la Secretaría, que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; y en este orden de ideas, la secretaría es la estructura y el Secretario el funcionario que la encabeza.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que fue promulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958, establece 15 Secretarías de Estado y 3 Departamentos.

SRIA. DE GOBERNACION.

SRIA. DE RELACIONES EXTERIORES.

SRIA. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

SRIA. DE DEFENSA NACIONAL.
SRIA. DE MARINA.
SRIA. DE INDUSTRIA Y COMERCIO.
SRIA. DE AGRICULTURA Y GANADERIA.
SRIA. DE RECURSOS HIDRAULICOS.
SRIA. DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
SRIA. DE EDUCACION PUBLICA.
SRIA. DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
SRIA. DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
SRIA. DE PATRIMONIO NACIONAL.
SRIA. DE OBRAS PUBLICAS.
SRIA. DE LA PRESIDENCIA.

Las Secretarías y los secretarios de Estado están previstos en los artículos 90 a 93 de la Constitución así como en el Artículo 89 Fracc. II.

En estos preceptos constitucionales se encuentran consignados los requisitos que deben tenerse para ser Secretario, su jerarquía, obligaciones, facultad y derecho de refrendo para firmar conjuntamente con el Presidente de la República los reglamentos, decretos y órdenes que se refieren al ramo de su Secretaría; sin este requisito, ordena el artículo 92 Constitucional, no serán obedecidos.

La estructura interna de las Secretarías se establece "de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir del Secretario de Estado. Luego existe un Subsecretario y el número de subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de Egresos de la Federación, según el artículo 25 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y un Oficial Mayor.

La unidad y la coordinación de una estructura administrativa centralizada, se logra mediante un sistema de controles que se integra con los recursos administrativos y con la vigilancia del poder central sobre los órganos inferiores a través de las siguientes actos administrativos:

- a).—La autorización o facultad para actuar.
- b).—La aprobación o ratificación de un acto.
- c).—El visto bueno o conformidad previa con el acto.

- d).—La suspensión o detención del acto para su examen; y
e).—La intervención o fiscalización directa en la actividad del funcionario.

Por consecuencia, en cada Secretaría o Departamento de Estado, que tiene su vértice en el Secretario o Jefe del Departamento, son aplicables estos principios y el conocimiento de los asuntos asignados a las dependencias, en ningún caso debe sustraerse a la Ley y los principios más elementales de orden y justicia.

5.—DEPARTAMENTO DE ESTADO Y SU TITULAR.—Los 3 departamentos administrativos que se rigen por la Ley orgánica y Reglamentaria de los artículos 90 y 92 de la Constitución son: el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, El Departamento de Turismo y el Departamento del Distrito Federal (artículos 1o., 17, 18 y 19 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado).

Respecto a las funciones que desempeñan los titulares de los Departamentos de Estado, coincidimos con el Maestro Acosta Romero (15) quien precisa sus características en su opúsculo fundado en "las ideas del Constituyente de 1917". en esta forma:

1o.—Los Jefes del Departamento no son órganos políticos, únicamente son órganos administrativos.

2o.—Los Jefes de Departamento no tienen obligación de informar al Congreso en su apertura de sesiones ordinarias acerca del Estado que guardan los asuntos de su Departamento.

3o.—Los Jefes de Departamento no tienen facultad de refrendo.

4o.—Constitucionalmente no tienen que reunir determinados requisitos.

No obstante lo anterior, se ha observado en la práctica que la función de los Departamentos de Estado son de carácter político y administrativo. Político porque el Presidente de la República se la otorga fundado en el artículo 92 Constitucio-

15 Op. Cit.—Pág. 937.

nal y 29 de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado para informar de los asuntos que tienen encomendados y formar parte del Consejo de Ministros. Se informa al pueblo por conducto del Presidente al iniciarse el período de sesiones del Congreso.

En lo que hace a su organización interna el artículo 25 in fine señala que "al frente de cada Departamento habrá un Jefe, los Secretarios que determine el presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor.

Basándose, naturalmente en la Ley, la mayoría de los tradistas han establecido reglas comunes para las Secretarías y Departamentos de Estado.

1o.—Tienen facultad de formular respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Artículo 20.

2o.—Conforme al artículo 21 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tienen igual rango entre ellos y no habrá preeminencia alguna.

3o.—Sus titulares ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.—(Artículo 22).

4o.—El despacho y resolución de todos los asuntos de su ramo, corresponde al titular, pero pueden delegarse en funcionarios subalternos, facultades administrativas no discrecionales. (Artículo 26)

5o.—El régimen de suplencia será establecido en el Reglamento Interior según lo dispone el artículo 28.

6o.—Tienen obligación de colaborar, ya sea técnica o administrativamente, con cualquier otra dependencia, proporcionando los informes, datos y cooperación necesarios, para la buena marcha de la administración. (Artículo 31).

Todos los demás organismos de la Centralización Administrativa que hemos enunciado, generalmente funcionan con base en su Ley Orgánica respectiva, y como en el caso del Procurador General de Justicia de la República, sabemos que es el Consejero Jurídico del Gobierno y lo nombra el Presidente de la República; acuerda con él y forma parte del Consejo de Mi-

nistros, según se establece en los artículos 29 y 89 Fracc. II de la Constitución y 29 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En fin, la situación de la Administración Pública Federal se encuentra en las Secretarías y Departamentos de Estado que suman 18 y los organismos descentralizados y comisiones de coordinación varias decenas, (de las que someramente haremos su exposición).

6.—LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.—En nuestro país el Estado regula la actividad pública y privada; para cumplir de mejor manera con sus funciones ha creado los llamados organismos, del sector paraestatal, tanto descentralizados como desconcentrados; las formas que adopta la descentralización administrativa, es de Establecimientos Públicos, Instituciones de Crédito, Patronatos, Fondos, Institutos, Juntas, Fundaciones, Direcciones, Comisiones y Corporaciones. Se dice que abundan tantos organismos de esta naturaleza, que en realidad no es fácil determinar con certeza. Sin embargo, para 1970, se registraron 248 organismos que en un momento dado es difícil precisar "su naturaleza jurídico administrativa". (16)

DEFINICION.—La Descentralización Administrativa, precisa Acosta Romero (17), es una forma que adopta la Administración Pública para desarrollar, o bien actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio.

Descentralizar, continúa Acosta Romero, gramaticalmente significa alejar del Centro, desprenderse del núcleo, y considera además, que la clasificación tradicional derivada de la Escuela Francesa de separar la descentralización administrativa en regional, por servicio y colaboración, es inaplicable a regímenes federales como el nuestro.

16 La Descentralización Exorbitante.—Carlos Cortés Figueroa.—Estudios de Derecho Público Contemporáneo.—UNAM.—FCE.—México 1972. Pág. 51. José Luz Miranda Calderón.— Estudio Jurídico Económico de la Administración Pública del Estado de Guanajuato.—Facultad de Derecho.—UNAM.—Tesis Profesional.—Abril 1972.—Págs. 69 y ss.

17 Acosta Romero Miguel.—Op. Cit. Pág. 952.

Estos tres tipos de organización descentralizada: a).—por servicio; b).—por región, y c).—por colaboración, se han identificado con organismos descentralizados que prestan un servicio público; 2o.—con el Municipio y 3a.—con las organizaciones de los particulares que coadyuvan con el Estado.

El Maestro Serra Rojas dá este concepto: "La descentralización administrativa es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo. (18)

El Maestro Fraga, estima que "consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación que no es la jerárquica". (19)

Los elementos del concepto **descentralización**, según Acosta Romero, serán los siguientes: 1.—Existencia de un organismo con personalidad y patrimonio propio. 2.—Que realiza una actividad del Estado. 3.—Que su relación de jerarquía con la Administración central sea más tenue, o que existen pocos nexos jerárquicos.

7.—EL REGIMEN JURIDICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.—El régimen Jurídico de los organismos descentralizados se establece en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del día 29 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970, conforme a la cual, "El Ejecutivo Federal —ejercerá las funciones que este Capítulo de la Ley le confiere, por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia de la República y Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las facultades que en esta materia les otorguen otras Leyes".

La definición que nos da la Ley aludida respecto de los organismos descentralizados en su Artículo 2o. es la siguiente:

18 Serra Rojas, Andrés.—Derecho Administrativo.—Ed. Manuel Porrúa.—Cuarta Ed.—México 1968.—Tomo I.—Pág. 397.

19 Fraga Gabino.—Derecho Administrativo.—Ed. Porrúa, S. A.—13a. Ed. Pág. 200.

Para los fines de este capítulo... son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.—Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

II.—Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

De donde se desprende que un organismo de tal naturaleza, solamente puede crearse mediante una Ley expedida por el Congreso de la Unión y por decreto del Ejecutivo Federal; sin embargo, la Doctrina únicamente reconoce a "la Ley como la única forma de crear una institución descentralizada, que puede revestir formas diversas.

1.—Por medio de una Ley que en forma expresa cree una institución descentralizada o su régimen jurídico, y

2.—Por medio de una Ley administrativa que cree la Institución Pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo, entonces, sería éste el único caso en que el Ejecutivo cumpliera con el ejercicio de facultades administrativas, porque tampoco pueden crearse estos organismos por medio de reglamentos, sino se encuentran en este supuesto. (20)

Por otra parte, para concluir, deben distinguirse las formas de organización administrativa de la siguiente manera:

1o.—La Centralización administrativa uniforma jerárquicamente la acción de la autoridad central a la cual se encuentra sometida.

2.—La Desconcentración que sin salir del marco de la relación jerárquica administrativa, conserva ciertas facultades con una mayor libertad pero sin desvincularse del Poder Central; es decir, que esa relación es específica y menos rígida que la de los organismos centralizados.

3o.—La descentralización administrativa relaja considerablemente sus vínculos de relación respecto del poder central y por ello se sitúa fuera de su campo de acción; empero, no pueden desatender las directrices de orden político gubernamental, por el riesgo de perderse la unidad y eficacia de la administración pública. Tan es así que la Ley que rige estos organismos los somete en forma considerable a dependencias del Ejecutivo Federal, mermándoles facultades como en la financiera y dejándoles solamente cierta autonomía de decisión de la que puede concluirse que atento a la Ley, esos organismos pueden situarse dentro del sector desconcentrado. V. Gr. Pemex.—CFE, Guanos y Fertilizantes, etc.

8.—LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.—Como lo hemos establecido, en un Estado Federal como el nuestro "existen tres competencias que pueden tener administración Pública, y son: La Federación, las entidades Federativas y el Municipio.

La Doctrina afirma que el "régimen Jurídico local se establece en la Constitución de cada Estado de la Federación, que es la que organiza la forma interna del mismo, aunque debe decirse que en la Constitución Federal existen disposiciones esenciales inherentes al Gobierno Local y Municipal.

En estas condiciones, se ha señalado que el Gobierno de las Entidades federativas, para su ejercicio se divide en tres poderes que son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esto es así por mandato del Artículo 115 Constitucional que dispone que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, tomando como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases que el mismo precepto y la Constitución Federal señalan.

Al igual que en la Federación, en los Estados, el Ejecu-

tivo está representado por el Gobernador; el Legislativo por la Legislatura Local y el Judicial, se forma o se integra, con el Tribunal Superior de Justicia y los juzgados del orden común, civiles, penales, etc.

La elección de gobernadores se hace de manera directa y por un período de seis años. Las legislaturas de los Estados tienen un número de representantes proporcional al de habitantes de cada uno; pero en ningún caso podrá ser menos de siete diputados, en aquellos Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; **de nueve** en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y **de once**, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. (21)

Asimismo, se sostiene que las Constituciones locales como la Federal, consta de la parte dogmática y la parte orgánica, considerándose innecesario que la primera figure en dichas constituciones, ya que las garantías individuales que consagra la Federal, valen para todas las autoridades y "significan por ello la primera limitación impuesta a la autonomía local, pudiéndose en cambio, ampliar su número, no así por lo que hace a las garantías sociales que no pueden ser disminuidas.

En lo que se refiere a la parte orgánica de las Constituciones locales, se insertan generalmente los principios consignados en el Artículo 115 de la Carta Magna de la República, respecto a la forma de gobierno, división de poderes, que casi siempre siguen el modelo Federal. Al parecer Hidalgo, tenía porque ya está derogado —en el artículo 16 de la Constitución, dividido— el poder público para su ejercicio, en el Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. Así como Puebla, que en lugar de poderes los denomina Departamentos. Hay que señalar, empero, que el Artículo 115 de la Carta Magna es omiso en lo atinente al Poder Judicial local, pero en la Ley fundamental se presupone la existencia de este poder, dado que la Fracción III del Artículo 121 se dice: "Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado." Desde luego, el

21 Acosta Romero.—Op. Cit.—Pág. 974.—Tena Ramírez.—Op. Cit.—Pág. 135.

115 de la Constitución Federal reglamenta todo lo relativo al Municipio y a las facultades de los funcionarios estatales y municipales.

El maestro Jorge Carpizo en el estudio que hace sobre el Sistema Federal Mexicano, (22) una vez que expone los principios constitucionales que rigen en las entidades federativas al comentar las constituciones locales señala que "en lo referente a los poderes judiciales locales la constitución general deja a la constitución de cada entidad la más amplia libertad de organización, lo que no ocurre con los otros dos poderes.

El Poder Legislativo está integrado en todas las cartas magnas locales por una sola cámara. Desde el punto de vista constitucional no existe ningún impedimento para la existencia del sistema bicamaral en los estados miembros tal y como acontece en Norteamérica".

"La **comisión permanente** se encuentra establecida en todas las constituciones.

"Las facultades del legislativo local normalmente no se enumeran en la constitución del estado miembro, sino se declara que la cámara está facultada para legislar, excepto en las materias expresamente otorgadas a la federación. Hay constituciones locales que sí señalan algunas facultades al poder legislativo como los casos de Chiapas y Puebla.

El poder ejecutivo se encuentra depositado en un gobernador cuyas facultades son similares a las del presidente de la república. Al gobernador se le otorga la atribución de veto respecto a los proyectos de leyes".

Por otra parte cabe mencionar que los problemas de índole jurídica entre los poderes de una entidad federativa son competencia de la Suprema Corte de Justicia, así como las controversias jurídicas entre los Estados y las que se susciten entre ellos y la federación.

22 Los sistemas Federales del Continente Americano.—Varios Autores.—FCE.—UNAM.—Instituto de Investigaciones Jurídicas Jorge Carpizo.—Sistema Federal Mexicano.—Las entidades Federativas.—Págs. 516 y ss.

"En el supuesto del artículo 105 constitucional, la suprema corte de justicia no es órgano de la federación sino del estado federal".

"De acuerdo con la Fracción VI del Artículo 76, es facultad del senado de la república "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado".

Además, las cuestiones de competencia —según el artículo 106— entre los tribunales de los estados, entre éstos y los de la federación, son dirimidas por la Suprema Corte, la que en este supuesto es también órgano del estado federal y no de alguno de los dos órdenes delegados; el federal y el de las entidades federativas".

"En México no existe, y bueno sería que existiera, como en otros países, comités y reuniones interestatales para estudiar los métodos y estructuras gubernativos.

"Sería conveniente que los presidentes de las legislaturas locales, los presidentes de los tribunales superiores de justicia, los procuradores generales, los tesoreros, etc., se reunieran periódicamente para intercambiar impresiones".

Conforme con las disposiciones de la Constitución Federal existen normaciones complementarias de nuestro sistema federal, —según afirma el maestro Tena en su obra— que pueden clasificarse en tres categorías, que son: Las obligaciones positivas para los estados miembros, prohibitivas para los mismos, y la facultad de intervención de los poderes centrales en los Estados.

Las obligaciones positivas de los Estados pueden verse en los artículos 119, 120 y 121. Las prohibitivas en el 117 y 118 y respecto a las facultades de intervención otorgadas a los poderes centrales en los estados miembros, está la del 122, que al parecer ha caído en desuso y naturalmente, lo preceptuado para el Juicio de Garantías en los artículos 103 y 107.

Por lo que hace a la estructura de la administración pública local, está constituida por todos los órganos que directa o

indirectamente dependen del gobernador del Estado, el que como se ha dicho, es el titular del Poder Ejecutivo. Este funcionario, para el despacho de los asuntos administrativos es auxiliado por una serie de órganos inferiores cuyas denominaciones y estructura tienen cierta semejanza de un estado a otro.

De acuerdo con lo que se ha expuesto para la Administración Federal, en términos generales puede afirmarse, que en las entidades federativas se dan las mismas formas de organización administrativa. Esto es, Centralización, Desconcentración y Descentralización Administrativas. La primera se contempla o se da en la persona del Gobernador del Estado, que es en quien radica el poder ejecutivo y por lo mismo, el órgano político y administrativo de mayor jerarquía en las entidades federativas.

Como se ha asentado, las facultades y obligaciones del Ejecutivo Local se inspiran en las análogas del Presidente de la República, señalándose algunas como las de velar por la observancia de las leyes y el cumplimiento de las sentencias; expedir reglamentos, mandar la fuerza armada del Estado, hacer nombramientos, publicar y hacer cumplir las leyes federales, atento a lo ordenado por el artículo 120 de la Constitución Federal y disponer todo lo necesario para la buena administración y gobierno de la entidad respectiva, etc., reconociéndosele el derecho de veto. A este funcionario le sigue el Secretario de Gobierno que suele representar a aquel cuando se requiere su presencia en las legislaturas y en actos de carácter político, social, etc. En seguida, está el Oficial Mayor, la Procuraduría General de Justicia del Estado y Ministerio Público Local, así como otras unidades administrativas cuya designación, atribuciones y competencia y organización, son muy diversos en cada entidad federativa.

En cuanto a los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia estatal, en la mayor parte de las constituciones locales, se designan libremente por las legislaturas respectivas y en algunas entidades a propuesta del ejecutivo, dándose el caso de que a veces se toma en consideración a los ayuntamientos municipales.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

TITULO TERCERO

CAPITULO I

- 1.—IGNACIO BURGOA.—El Estado. Edit. Porrúa, S. A. Págs. 28 y 55 Méx. 1972.
- 2.—IDEM.—Pág. 107 y Ss.
- 3.—ANTONIO CASO.—Sociología. 8a. Ed. Libreros Mexicanos Unidos, S. de R. L. de C. V.—Méx. 1956. Págs. 336 y Ss.
- 4.—FRANCISCO BASURTO ESCALERA.—El Estado-Nación y su Forma de Poder.—Tesis Profesional.—Fac. de Der. UNAM. Méx. 1963.
- 5.—GARCIA OVIEDO CARLOS Y ENRIQUE MARTINEZ USE-ROS.—Derecho Administrativo. 9a. Ed. E.I.S.A. 1968 Pág. 11.
- 6.—JORGE SANCHEZ AZCONA.—Derecho, Poder y Marxismo. Ed. Porrúa, Méx. 1970.—Pág. 100 y Ss.
- 7.—IGNACIO BURGOA, Op. Cit. Págs. 202, 212 y Ss.
- 8.—JORGE CARPIZO.—La Constitución Mexicana de 1917.—UNAM. 1a. Ed. 1969. Págs. 283 y Ss.
- 9.—LUIS F. CANUDAS citado por Jorge Carpizo.—Op. Cit. Págs. 158-159.

CAPITULOS II Y III

- 1.—Administración Pública y Desarrollo.—UNAM. Varios Autores Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.—La Administración Pública en México.—Enrique Velasco Ibarra.—Págs. 16 y 17.
- 2.—FRANCISCO LOPEZ ALVAREZ.—La Administración Pública y la Vida Económica de Méxco. Págs. 22, 40 y Ss. Ed. Porrúa, S. A. México 1956.
- 3.—CARLOS GARCIA OVIEDO Y ENRIQUE MARTINEZ USEROS. Op. Cit. Págs. 3 y 4.
- 4.—WILBURG JIMENEZ CASTRO.—Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa.—FCE. Méx. 1970. Págs. 12, 21 y Ss.
- 5.—ANDRES SERRA ROJAS.—Derecho Administrativo.—Lib. M. Porrúa, S. A. Págs. 42 y Ss. 4a. Ed. 1968.
- 6.—EDGAR BODENHEIMER.—Teoría del Derecho.—FCE. Ed. 1964. Pág. 110.
- 7.—FRANCISCO LOPEZ ALVAREZ.—Op. Cit. Págs. 22, 24 y 25.
- 8.—IDEM. Págs. 27 y Ss.
- 9.—IBIDEM.—Págs. 29 y 42.
- 10.—ALVARO RODRIGUEZ REYES.—Administración del Sector Público. Herrero Hermanos Sucs., S. A. Méx. D. F. 1a. Ed. 1970. Págs. 29, 30 y Ss.

- 11.—ANDRES SERRA ROJAS.—Op. Cit. Tomo I. Págs. 504 y 505.
- 12.—ACOSTA ROMERO MIGUEL.—La Administración Pública Mexicana (Federal, Estatal y Municipal).—Estudio Publicado en la Revista de la Facultad de Derecho. UNAM. Tomo XX Julio-Dic. 1970. Núms. 79-80.
- 13.—ACOSTA ROMERO MIGUEL.—Op. Cit. Págs. 923 y 925.
- 14.—JORGE CARPIZO.—Op. Cit.
- 15.—ACOSTA ROMERO.—Op. Cit. Pág. 937.
- 16.—CORTES FIGUEROA CARLOS.—Descentralización Exorbitante.—Estudios de Derecho Público Contemporáneo.—UNAM. FCE. Méx. 1972.—JOSE LUZ MIRANDA CALDERON.—Estudio Jurídico.—Económico de la Administración Pública del Estado de Guanajuato.—Fac. de Der. UNAM. Tesis Profesional.—1972. Págs. 69 y Ss.
- 17.—ACOSTA ROMERO MIGUEL.—Op. Cit. Pág. 952.
- 18.—ANDRES SERRA ROJAS.—Op. Cit. Tomo I.—Pág. 597.
- 19.—GABINO FRAGA.—Derecho Administrativo.—Ed. Porrúa, S. A. 13a. Ed. 1969. Pág. 200.
- 20.—JOSE LUZ MIRANDA CALDERON.—Op. Cit. Págs. 70 y Ss.
- 21.—ACOSTA ROMERO MIGUEL.—Op. Cit. Pág. 974.—TENA RAMIREZ. Op. Cit. Pág. 135.
- 22.—LOS SISTEMAS FEDERALES DEL CONTINENTE AMERICANO. Varios Autores.—FCE-UNAM. Inst. de Invest. Jurídicas.—Jorge Carpizo.—Sistema Fed. Mexicano.—Las Entidades Federativas.—Págs. 516 y Ss.

LA ADMINISTRACION PUBLICA DE ZACATECAS

TITULO CUARTO

CAPITULO I

1.—La Administración Pública en el Estado de Zacatecas. 2.—El Gobierno en el Estado y la División de Poderes. 3.—El Gobernador del Estado. 4.—El Secretario General de Gobierno. 5.—El Oficial Mayor y Otros Organos de la Administración Estatal.

1.—LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE ZACATECAS.—Esta se esboza en Ponencias y opiniones partidistas, monografías de algunas Dependencias de la Federación y por algunas Instituciones Financieras y además, en las apreciaciones y los informes que el Gobierno Local ha dado a conocer en el desarrollo de su gestión sexenal.

Los estudiosos Universitarios del lugar, que bien podrían realizar un valioso trabajo en este ámbito, han orientado sus talentos por otros ramos de las ciencias Jurídica, Económica y Social, dándole poca importancia al tema, considerando, quizás a priori, que ello compete a políticos profesionales y no a Profesionistas Tecnólogos y Humanistas; presentándose el caso de que, a veces, se desconoce la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Local.

Por nuestra parte, según se ha expresado, como una deuda de gratitud, hemos pretendido formular estos comentarios generales, con petición de gracia, por estar verdaderamente desactualizados de la evolución dinámica del pueblo y Gobierno de la Entidad.

Sin embargo, estimándose positiva la idea de elaborar este trabajo, más que nada investigador, es de consignarse, acorde con lo expuesto en su desarrollo, que el Estado de Zacatecas es uno de los 32 integrantes de los Estados Unidos Mexicanos y su régimen jurídico se establece en los Artículos 43 y 115 de la Constitución Federal, que le otorga la forma de Gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases que

el último precepto señala, para el régimen interior de las partes integrantes de la Federación y lo dispuesto en los Artículos 22 y 23 de la Constitución vigente en el Estado, promulgada por el Ejecutivo Local, el 11 de noviembre de 1964.

Esta decisión fundamental no podría variarse sin quebrantamiento del pacto federal, en el supuesto de que nuestra Entidad Federativa se pronunciará por una forma de Gobierno distinta a la prevista por la Carta Magna de la República y la del Estado, amén de que siempre se ha caracterizado como Federalista y Democrática en la Historia Nacional.

La opinión generalizada de la doctrina en la Administración Pública, es en el sentido de que "las tareas de cada Estado dependen de su desarrollo económico, de su situación geográfica, de su momento histórico y de una serie de factores de otro tipo. Esto es, cada Estado debe definir sus propias tareas y por tanto, elaborar su propia doctrina sobre la Administración Pública.

Esta aseveración aplicable al Estado Nación, es valedera para las Entidades Federativas de la República, porque su progreso se condiciona a esos factores señalados, y obviamente, al interés de sus habitantes por elevar sus condiciones de vida en todos los órdenes, teniendo la disposición cabal para cambiar desde las estructuras mentales, hasta las educativas, culturales, económicas, políticas y sociales.

2.—EL GOBIERNO EN EL ESTADO Y LA DIVISION DE PODERES.—En atención a lo establecido en el Artículo 25 de la Constitución Política de Zacatecas, el Supremo Poder del Estado, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación salvo el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, en los términos que establece la Constitución. Separadamente expondremos las funciones de los Poderes Legislativo y Judicial.

3.—EL GOBERNADOR DEL ESTADO.—En base al principio de la división de Poderes, el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado "Gobernador Constitucional del Estado".

El Título V de la Constitución Local, reglamenta todo lo referente al Poder Ejecutivo y de los Artículos 51 al 60 al Gobernador del Estado, a quien compete la función administrativa, que es de las más importantes que tiene a su cargo desempeñar, auxiliado de sus colaboradores que nombra libremente y de acuerdo con las facultades que tiene conferidas constitucionalmente y a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, promulgada el 29 de agosto de 1969 y que constituyen las principales fuentes de donde emana ese Poder.

Para ser Gobernador del Estado se requiere ser ciudadano zacatecano en pleno ejercicio de derechos políticos, originario de la entidad y con residencia efectiva de cinco años anteriores a la elección y tener 30 años de edad.

Los impedimentos para serlo son tener empleo, cargo o comisión del Estado, o Gobierno Federal o tener mando de fuerza pública. Ser Ministro de algún culto religioso o pertenecer a asociación o corporación de igual carácter y haber sido condenado en Juicio por algún delito infamante.

La elección del Gobernador del Estado será directa en los términos que señala la Ley electoral y entrará a ejercer su cargo el 12 de septiembre y durará en él 6 años y nunca podrá ser reelecto.

Las faltas del Gobernador están previstas del Artículo 55 al 59 de la Constitución Política del Estado, estimándose que no es necesario hacer referencia al procedimiento que se sigue para sustituirlo, en virtud de que esta situación implica razones de carácter personal o posible conflicto de poderes y por ser de materia constitucional y no mucho de índole administrativa.

El Gobernador del Estado, de acuerdo con las Constituciones Federal, de la Entidad, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y todas las disposiciones reglamentarias emanadas de esos ordenamientos, es el Jefe Máximo de la Administración Pública y ejerce sus funciones directamente o por conducto de las Dependencias del Poder Ejecutivo. En ocasiones se ejerce por los Ayuntamientos o Delegaciones Municipales y por los organismos descentralizados, a los cuales se delegan facultades de

tal naturaleza, así como por los agentes, inspectores o delegados que designa el Ejecutivo para el desempeño de funciones permanentes o transitorias en el territorio del Estado, según reza el Artículo 5 de la Ley Orgánica del Ejecutivo.

Las facultades y obligaciones del Gobernador están enumeradas en XXV Fracciones del Artículo 60 Constitucional y se contraen al nombramiento y remoción de los funcionarios y empleados del Orden Administrativo en el Estado. Tratándose del Secretario General de Gobierno, dará aviso de su nombramiento y remoción al Congreso del Estado. (Frac. II).

II.—Recibir la protesta de Ley al Secretario General de Gobierno y demás empleados y funcionarios que conforme a las leyes deban rendirlas ante él;

III.—Promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás resoluciones del Congreso y ordenar y reglamentar, en lo administrativo, lo necesario para su ejecución;

IV.—Publicar, circular y hacer cumplir las leyes federales;

V.—Cuidar de la recaudación y administración de las rentas del Estado, dando cuenta de ellas al Congreso del mismo;

VI.—Ordenar la inversión de los caudales públicos del Estado, en los distintos ramos de la Administración, de conformidad con lo prevenido por la Ley;

VII.—Iniciar e impulsar todas las obras que sean de beneficio colectivo en el Estado, bien por sí o por medio de las autoridades municipales.

VIII.—Pedir informes al Congreso y al Supremo Tribunal de Justicia sobre los asuntos que juzgue convenientes;

IX.—Informar ante el Congreso por sí o por medio del representante que designe al efecto, sobre los asuntos a discusión cuando juzgue conveniente o cuando éste lo solicitare;

X.—Pasar al Procurador General de Justicia del Estado los asuntos que deban ventilarse ante los tribunales para que ejercite ante ellos las atribuciones de su ministerio;

XI.—Proporcionar al Poder Judicial la ayuda que bajo su responsabilidad demande para el eficaz y rápido desempeño de sus funciones;

XII.—Cuidar de que la Justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales. Esta facultad no le autoriza para intervenir directa o indirectamente en el examen de los juicios ni a disponer en manera alguna de las personas de los reos;

XIII.—Indultar, conmutar o reducir la pena a los reos sentenciados por los Tribunales del Estado, con los requisitos establecidos por la Ley;

XIV.—Proponer al Congreso, antes del día 15 de diciembre de cada año, los presupuestos de Ingresos y Egresos para el año próximo;

XV.—Hacer cumplir los fallos y demás resoluciones de los Tribunales del Estado;

XVI.—Ser Jefe nato de la Policía Judicial, Urbana, de Tránsito y Rural del Estado, cuidar de su instrucción y de que se use de ella conforme al objeto de su institución, y designar todos los jefes que a la misma corresponda;

XVII.—Tener a sus órdenes y mandar la fuerza pública del Municipio en que resida habitual o transitoriamente;

XVIII.—Proteger la seguridad de las personas y de los intereses de los individuos; y al efecto, mantener la paz, la tranquilidad y el orden público en todo el Estado;

XIX.—Hacer que las autoridades municipales observen todas las disposiciones de carácter federal;

XX.—Celebrar convenios sobre límites con los Estados vecinos, sujetando aquellos a la aprobación del Congreso del Estado;

XXI.—Convocar al Congreso a Período Extraordinario de Sesiones, cuando la resolución de un asunto urgente así lo requiera, por conducto de la Comisión Permanente;

XXII.—Sancionar correccionalmente a los que le falten al respeto o desobedezcan sus disposiciones como Gobernador conforme a lo prevenido en el Artículo 21 de la Constitución de la República;

XXIII.—Decretar expropiaciones por causa de utilidad pública, en la forma que determine la Ley;

XXIV.—Conceder dispensa de Leyes relativas al Estado Ci-

vil de las personas, pudiendo delegar esta facultad en los Presidentes Municipales;

XXV.—Expedir los títulos profesionales de las personas que hayan hecho sus estudios en los establecimientos de educación superior del Estado, previa la comprobación de los requisitos reglamentarios y legales correspondientes, excepción de los que deban expedir las Instituciones Autónomas.

4.—EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.—En seguida del Gobernador del Estado, existe un funcionario denominado Secretario General de Gobierno el que según se establece constitucionalmente, Artículo 61, auxilia al Ejecutivo del Estado, en el despacho de los asuntos oficiales.

Para ser Secretario General de Gobierno, deben reunirse ciertos requisitos políticos en términos del Artículo 62 que señala:

I.—Ser ciudadano zacatecano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y con residencia efectiva en la Entidad de por lo menos un año antes de su nombramiento. II.—Ser de notoria buena conducta y III.—No haber sido condenado en Juicio por delitos contra la seguridad del Estado, contra la integridad y seguridad de las personas o contra su patrimonio.

Es de hacerse notar que en el Artículo 57 de la Constitución ya derogada, del 17 de noviembre de 1944, se exigía el requisito de que fuera Abogado el Secretario General de Gobierno, con cinco años de práctica profesional de honrosos antecedentes y 30 años de edad.

Este funcionario, con base en el Artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es el Jefe de las dependencias del Ejecutivo del Estado y el conducto por el que el C. Gobernador puede dictar las disposiciones y acuerdos para la buena marcha de la Administración Pública.

Como ya lo hemos mencionado, el Secretario General de Gobierno se nombra por el Gobernador del Estado, dándole aviso de su nombramiento y remoción al Congreso del Estado,

siendo de su competencia resolver los asuntos de mero trámite en las ausencias de 15 días del Gobernador, con facultades de rendir los informes previos y con justificación en los Juicios de Amparo promovidos en contra de actos del Poder Ejecutivo y estando autorizado además, para asistir a las Audiencias relacionadas con dichos Amparos. Asimismo, para ordenar el pago de las nóminas de funcionarios y empleados con sujeción al respectivo Presupuesto de Egresos. (Artículo 63 Constitución Local).

El Secretario General de Gobierno tiene la facultad o el derecho de **refrendo** ya que todos los acuerdos, reglamentos, decretos, convenios y disposiciones generales que expida el Gobernador, deberán ser firmados por los dos funcionarios del Gobierno del Estado, sin cuyo requisito no serán válidos.

Está previsto, que en las faltas temporales o absolutas del Secretario General de Gobierno, el Gobernador nombrará quien lo sustituya, pero cuando las primeras no excedan de dos meses, podrá desempeñar el cargo el Oficial Mayor de Gobierno (Artículo 64 y 65 Constitución Local).

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, reglamenta las obligaciones y atribuciones del Secretario General de Gobierno de los Artículos 11 al 17 de los cuales ya se ha hecho referencia a grandes rasgos, establecidas también en la Constitución Política del Estado, señalándose particularmente las siguientes que consigna el Artículo 17 de la Ley.

I.—Encargarse del despacho del Poder Ejecutivo en los casos previstos por la Constitución Política Local.

II.—Dar cuenta con los documentos e instancias que reciba el Ejecutivo.

III.—Entregar al Oficial Mayor, para su tramitación, los documentos e instancias a los que haya recaído acuerdo del C. Gobernador.

IV.—Firmar la correspondencia del Ejecutivo con las Autoridades Particulares.

V.—Firmar las certificaciones que expida el Secretario General.

VI.—Resolver todos aquellos asuntos de carácter administrativo que no requieran acuerdo expreso del C. Gobernador.

VII.—Oír las observaciones que le haga el Oficial Mayor con referencia a los acuerdos que le comunique éste, y atenderlas si las estima fundadas.

VIII.—Solicitar de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, los informes verbales y escritos que necesite.

IX.—Llevar la voz del Ejecutivo ante los demás Poderes del Estado, cuando el C. Gobernador así lo disponga.

X.—Atender la audiencia del C. Gobernador cuando, por circunstancias especiales, él así lo ordene.

XI.—Recibir al público en los días y horas hábiles.

XII.—Preparar los informes que tenga que presentar el C. Gobernador y rendir los que éste le pida acerca de los asuntos en trámite.

XIII.—Llevar en un libro especial el Registro de los Títulos Profesionales.

XIV.—Desempeñar las comisiones que, en asuntos oficiales, le confiere el Gobernador del Estado.

XV.—Las demás que las Leyes le señalen.

5.—OFICIALIA MAYOR DE GOBIERNO Y OTROS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION ESTATAL.—Es en el Artículo 65 de la Constitución Local donde se alude al cargo del Oficial Mayor de Gobierno, cuando se trata de sustituir las faltas del Secretario General de Gobierno cuando no excedan de dos meses, según se ha expresado anteriormente.

Esta dependencia del Ejecutivo Estatal encabeza a las demás, como puede verse en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Artículo 18 que dice:

El desempeño de las funciones administrativas del Poder Ejecutivo del Estado, se hará a través de las siguientes dependencias:

I.—Oficialín Mayor de Gobierno.

II.—Procuraduría General de Justicia.

- III.—Tesorería General del Estado.
- IV.—Dirección General de Catastro y Registro Público.
- V.—Dirección General de Gobernación.
- VI.—Dirección General de Seguridad Pública.
- VII.—Dirección General de Tránsito.
- VIII.—Dirección de Desarrollo Económico y Social.
- IX.—Dirección General de Obras Públicas.
- X.—Dirección General de Educación Pública.
- XI.—Dirección General de Trabajo y Previsión Social.
- XII.—Dirección General de Agricultura.
- XIII.—Dirección General de Ganadería.
- XIV.—Dirección General de Prensa y Relaciones Públicas.
- XV.—Dirección General de Caminos.
- XVI.—Dirección General de Mantenimiento y Equipo.
- XVII.—Sanatorio Regional.
- XVIII.—Comisión Agraria Mixta.

Las Direcciones para el mejor desempeño de sus diferentes atribuciones, se dividirán en Departamentos y éstos en Oficinas especializadas.

Las obligaciones y atribuciones de los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo del Estado se consignan en los Artículos 19 y 20 de la citada Ley Orgánica.

Este ordenamiento habla de un **Consejo de Gobierno**, que de acuerdo con el Artículo 21 es: "La Reunión formada por el C. Gobernador, el Secretario General de Gobierno y los Titulares de las diversas dependencias del Ejecutivo a que se refiere el Artículo 18 de esta Ley.

Podrán ocurrir al Consejo, por acuerdo del C. Gobernador los Jefes de las Oficinas Federales cuyas actividades estén coordinadas con las del Gobierno del Estado, ya sea por acuerdo expreso con el Gobierno Federal o por el interés de sus actividades al progreso del Estado.

El Artículo 22 le dá el carácter de Cuerpo Consultivo y de Promoción General que tendrá las siguientes funciones:

- I.—Proponer las iniciativas que tienden a garantizar la realización del Programa de Gobierno que el Ejecutivo adopte.

II.—Recibir los informes que rindan cada una de las Dependencias del Ejecutivo y que tendrán por objeto proponer a cada uno de los miembros del Consejo el conocimiento del conjunto sobre la marcha general de la administración.

III.—Organizar las investigaciones, trabajos y deliberaciones generales que conduzcan al mejor examen y resolución de los problemas gubernamentales situándose en el lugar que les corresponde dentro del orden económico y social del Estado.

IV.—Coordinar las actividades de las diversas dependencias del Ejecutivo.

Los acuerdos de este Consejo tienen el carácter de Resolución Ejecutiva según lo señala el Artículo 23 de la Ley en consulta.

El Capítulo Sexto de los Artículos 19 al 43 señala las funciones del Ejecutivo Estatal. En el 44 se faculta al Gobernador del Estado para resolver a cuál de las Dependencias corresponde despachar determinado asunto.

El Artículo 45 dispone que las Dependencias del Ejecutivo Estatal estarán a cargo de un Titular y contarán con los empleados que sean necesarios, nombrados por el C. Gobernador, quien para removerlos, se ajustará al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Artículo 46 de la propia Ley señala los requisitos para ser Titular de alguna de las Dependencias a que se refiere el Artículo 18 y son:

I.—Ser mayor de edad.

II.—Tener la competencia necesaria, a Juicio del Gobernador del Estado.

III.—No haber sido procesado por delito infamante.

IV.—Ser de notoria buena conducta.

V.—Las demás que señalen las leyes.

Conforme al Artículo 47 de la Ley y con base en la Constitución del Estado y el Estatuto Jurídico del mismo, concederá las licencias que solicitan los funcionarios y empleados dependientes del Poder Ejecutivo, para separarse temporalmente de sus cargos.

Asimismo, resolverá de las renunciaciones que le presente.

El Capítulo VII, de los Artículos 48 y 51 se refiere a las labores de las Dependencias del Ejecutivo, estableciéndose que cada una elaborará un Reglamento Interior de Trabajo para sus empleados, que debe ser aprobado por el Oficial Mayor de Gobierno.

Asimismo, se señalan otras medidas de carácter general respecto a horarios de trabajo, retardos y faltas de asistencia injustificadas, horas extras, vacaciones, etc.

Las Dependencias del Ejecutivo Estatal, son sin lugar a dudas, órganos centralizados y de acuerdo a la propia Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal, las Direcciones se dividen, para el mayor desempeño de sus atribuciones, en Departamentos y éstos en Oficinas especializadas, como ya anotamos.

La Ley que regula las funciones de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado tiene su fundamento Jurídico al parecer en el Artículo 60 de la Constitución Estatal y guarda cierta semejanza con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del Gobierno Federal, por ejemplo cuando se habla del Consejo de Gobierno y la manera como se integra. La Ley Federal establece por su parte, cómo se integra el Consejo de Ministros, en cambio no se consigna la igualdad de todas las Dependencias del Ejecutivo Local como hace en la Ley Federal. Tampoco se reglamentan los Departamentos administrativos como en la Ley Federal, etc.

A nuestro modo de ver el Consejo de Gobierno es inoperante dadas nuestras realidades políticas y de enorme centralismo que se vive en la República.

Por otra parte, el gran número de Oficinas de Gobierno demanda una reorganización completa como la que reclama la Legislación Fiscal y otros ordenamientos legales, ya que parece que se trata de Organismos pesados que no evolucionan y en los que los avances de la técnica y la ciencia son desoídos.

Es conveniente también la intervención de personal calificado en muchas Oficinas, que sean estimulados o bien pagados

en sus ingresos, principalmente en aquellos renglones que más se presta a la suspicacia, como en tránsito, el comercio, alcoholes, obras públicas, asuntos laborales y en general, en aquellos actos de autoridad en que se tiene contacto directo con el público y particularmente con causantes y personas débiles económicamente.

Algunas Leyes de sumo interés para este ensayo, como la de Expropiación, Catastro, Desarrollo Económico y los llamados Reglamentos Interiores de Trabajo, que deben aplicarse en las diferentes Dependencias del Ejecutivo, fueron verdaderamente imposible obtenerlas.

En nuestro Apéndice de la Legislación que pudimos compilar y que a pesar de que no se comentan en lo particular, puede verse el Cuerpo de Leyes del Estado y por la época de su promulgación, la necesidad de revisarse a efecto de ponerlas acorde con la vida moderna.

En Zacatecas se considera, que en muchos aspectos se vive una situación ajurídica, por el proceder de muchos funcionarios y empleados de la Administración, porque prestan sus servicios apegados a prácticas arbitrarias y obsoletas, omitiéndose la generosidad de la Ley que siempre otorga soluciones a los problemas que se presentan entre los sujetos de autoridad y los gobernados.

Es preciso mencionar que al relacionarse las Dependencias del Ejecutivo Zacatecano, deliberadamente omitimos referirnos a las atribuciones de cada una de ellas, tomando en cuenta que en su propio nombre están indicadas sus facultades y deberes, invariablemente bajo la dirección y el mando del Gobernador del Estado. En estas condiciones, solamente vimos algunas de las principales Dependencias de la Administración Pública Local, en la inteligencia de que todas en su conjunto contribuyen a la buena marcha de la misma con base en el Derecho y el beneficio supremo de la Comunidad y los intereses colectivos de Zacatecas.

Por otra parte, en México vivimos un régimen de Estado de Derecho, que implica el sometimiento de la actividad estatal y de los particulares, al orden Jurídico emanado de la Constitu-

ción Federal, al Derecho en General, y al Derecho Administrativo en particular.

Los actos y las funciones de las Entidades Federativas, también se encuentran sometidas al orden Jurídico Constitucional, que garantiza a la vez, a los particulares sus situaciones y derechos jurídicos, frente al obrar o actuar de las autoridades o gobierno.

Los actos de las autoridades, están sujetos a la impugnación y control de los ciudadanos o gobernados, mediante un sistema de reclamaciones y recursos ante la propia administración y el ejercicio de acciones ante los Tribunales ordinarios o especiales, que funcionan bajo la determinación del interés individual y sirven de control de legalidad a los actos administrativos y en general de gobierno.

En estas condiciones, los particulares están obligados a vigilar que los actos de autoridad siempre se funden en la Ley y en su caso, combatir la improcedencia de los mismos, acogerse a las bondades de las Instituciones Públicas y proponer reformas que transformen su estructura, jurídica, económica, administrativa, política y social.

Es de subrayar que siempre habrá acción popular para denunciar el desvío del poder y el abuso de la autoridad, dentro de los procedimientos legales o mediante el ejercicio de los derechos políticos establecidos en la Carta Magna de la República.

LA HACIENDA PUBLICA DEL ESTADO

TITULO CUARTO

CAPITULO II

- 1.—El Sistema Tributario en México y el Régimen de las Entidades Federativas.
- 2.—La Hacienda Pública de Zacatecas.
- 3.—El Sistema de las Leyes Fiscales del Estado.
- 4.—La Estructura de la Ley de Hacienda y sus Comentarios.
- 5.—Las Autoridades Fiscales del Estado.
- 6.—La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos Estatales.

La somera exposición efectuada sobre la Administración Pública del Estado que nos ocupa, impone que se haga referencia a su Hacienda Pública, delineándose previamente nuestro Sistema Tributario Nacional.

1.—EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MEXICO Y EL REGIMEN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.—En el orden Fiscal Mexicano y de acuerdo con el Artículo 31 Fracción IV de la Constitución, tres son los sujetos activos de la obligación tributaria del Estado.

a).—La Federación, que es la persona jurídica que acumula el mayor número de facultades en materia Fiscal;

b).—Los Estados o Entidades Federativas;

c).—Los Municipios.

El Artículo 31, Fracción IV, de la Constitución, enumera entre las obligaciones de los mexicanos la de:

IV.—"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que disponen las Leyes.

En tal virtud, de acuerdo con este precepto, los impuestos pueden clasificarse así:

a).—Impuestos Federales.

b).—Impuestos Locales o de las Entidades Federativas.

c).—Impuestos Municipales.

La Constitución Federal establece cuáles son las limitaciones de las Entidades Federativas en materia Fiscal, pudiéndose se

ñalar que ello obedece a que los Estados miembros de la Federación son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior atento al Artículo 40 Constitucional.

En estas condiciones, los Estados miembros de la Federación pueden organizar libremente sus Haciendas Públicas, salvo las limitaciones que la propia Constitución establece.

El Artículo 117 Constitucional, en las Fracciones de la III a la VIII, prohíbe a las Entidades Federativas acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directamente ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención (recaudación) se efectúe por Aduanas Locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; aprobar Leyes que importen diferencias de Impuestos o de requisitos por razón del origen nacional o extranjero, de las mercancías; emitir títulos de la deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio Nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras Naciones, o contraer obligaciones en favor de Sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse Títulos o Bonos al Portador o transmisibles por endoso.

Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. Y sin el consentimiento de éste (Artículo 118) no pueden establecerse derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

En consonancia con todo lo anteriormente expresado, no puede gravarse el Comercio Exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Artículo 27 de la Constitución de la República, porque es facultad del Congreso de la Unión establecer este tipo de contribuciones y sobre Instituciones de Crédito y

Sociedades de Seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley Secundaria Federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. (Artículo 73 Fracción XXIX).

En esta materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente Tesis Jurisprudencial: **IMPUESTOS. CONCURRENCIA CONTRIBUTIVA EN.**—Dentro del Sistema Constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia Federal y la Estatal para establecer los impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a).—Concurrencia Contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (Artículos 73, Fracción VII y 124); b).—Limitación a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinar materias a la Federación (Artículo 73, Fracciones X y XXIX); y c).—Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (Artículos 117, Fracciones IV, V, VI y VII y 118). (Compilación de Jurisprudencia de 1954, Tesis Jurisprudencial número 557). Por otra parte los Artículos 65 Fracción II y 73 Fracción VII de la Constitución General de la República establecen la facultad general, por parte del Congreso de la Unión, de decretar las contribuciones para el Año Fiscal siguiente: también el Artículo 31, Fracción IV de la misma Constitución impone la obligación a los particulares de contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios, de donde se deriva la obligación para todas las Autoridades de hacer frente a los gastos públicos y de una manera de cumplir con ella, es a través de la facultad impositiva en general. Por otra parte, la Fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución Federal previene la materia respecto de la cual la Federación

tiene competencia exclusiva o privativa para establecer contribuciones, pero esto no significa que se limite la actividad Legislativa Impositiva de la Federación a los renglones señalados en Fracción citada, puesto que la Fracción VII del Artículo 73 de la Constitución Política de México, dota al Congreso de la Unión de la facultad general de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. La interpretación correcta de la Fracción XXIX antes aludida se realiza al afirmar que la Constitución sólo ha previsto ciertas materias en relación con las cuales ha limitado las facultades de las Entidades Federativas impidiéndoles imponer contribuciones, como en los casos de materias referidas al Comercio Exterior, a Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros, energía eléctrica, gasolina, cerillos y fósforos, etc. (Tesis sustentada por el Tribunal Pleno. Amparo en Revisión 3812/72, Roberto Vaquera Chávez y Coags., fallado el 9 de agosto de 1973, por unanimidad de 17 votos. Informe del Presidente Lic. Alfonso Guzmán Neyra, Año 1973, págs. 347 y 348).

(El subrayado es nuestro por haber observado una repetición y por tanto, un error de imprenta en la fuente citada de donde fue tomada la referencia.)

2.—LA HACIENDA PUBLICA DE ZACATECAS.—La Hacienda Pública de Zacatecas, se integra con las contribuciones que decreta la Legislatura Local y señaladas en las respectivas Leyes de Hacienda, de Ingresos y otras, para ejercitarse en los Presupuestos Anuales de Egresos.

El respectivo régimen Tributario se fundamenta en el Artículo 124 de la Constitución General de la República, el cual dispone que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Asimismo, en el Artículo 40 de esa norma Suprema, que se refiere a la Soberanía de los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior, considerándose que es aquí donde radica la base fundamental del Poder Tributario de las Entidades Federativas de la República.

Por otra parte, la función administrativa en materia Fiscal, se realiza a través de la Tesorería del Estado y las Oficinas Subalternas o dependientes de la misma, localizadas en cada cabe-

cera municipal, denominadas Oficinas de Recaudación de Rentas del Estado y que realizan sus funciones directamente con el causante de los Municipios.

La Constitución Política del Estado, en el Título Octavo dispone que la Hacienda Pública (Artículo 40) se compondrá de los bienes y derechos que pertenecen al Estado, de las rentas y contribuciones que se decreten por el Congreso y de las participaciones que la Federación conceda al mismo y será administrada por el Ejecutivo, en la forma que prevengan las Leyes y con las taxativas a que se refiere la Fracción III del Artículo 10, la cual preceptúa que no podrán gravarse ni enajenarse los bienes inmuebles propiedad del Estado y los Municipios si no es con la autorización previa del Congreso del Estado.

Los principios generales sobre la Hacienda de Zacatecas contenidos en la Constitución son de que, los caudales de la Hacienda Pública no podrán ser empleados, por ningún concepto, en beneficio exclusivo de alguno de los Municipios del Estado. (Artículo 105).

Esta prevención constriñe la acción de los administradores del Ingreso que podrían destinar gran parte del Erario Público a determinado lugar del Territorio Estatal en el cual se tenga interés de significarse o por otro motivo.

Asimismo, se establece constitucionalmente, que no será pagada cantidad alguna por la Tesorería General del Estado sin orden del Gobernador y autorizado por el Presupuesto de Egresos (Artículo 106).

Se previene en el Artículo 107 de la Carta Magna Local que todos los empleados que manejen fondos públicos, deberán garantizar su actuación a satisfacción del Ejecutivo del Estado, pero no sabemos cómo ni ante quién se hace efectiva esta garantía.

Existe responsabilidad directa, personal o pecuniaria, para los empleados de Hacienda sobre los pagos que hagan sin estar autorizados previamente o decretados por el Ejecutivo (Artículo 108).

El Artículo 109 marca la duración del año Fiscal que comenzará el Primero de Enero y terminará el 31 de diciembre, con lo que el principio de anualidad presupuestal permanece vigente.

Finalmente la Constitución, en el Artículo 110 dispone que la Ley determinará la organización y funcionamiento de las Oficinas de Hacienda del Estado.

3.—EL SISTEMA DE LAS LEYES FISCALES DEL ESTADO.— La Ley General de Hacienda de Zacatecas, en su artículo 11, establece que son Leyes y Reglamentos Fiscales del Estado:

I.—La Presente Ley General de Hacienda.

II.—La Ley Anual de Ingresos.

III.—La Ley Anual del Presupuesto de Egresos.

IV.—Las leyes o decretos que establezcan o reglamenten especialmente la percepción de un impuesto, derecho, producto o aprovechamiento, y en general cualquier ingreso Fiscal previsto en la Ley de Ingresos respectiva.

V.—Las que organicen los servicios administrativos necesarios para la recaudación, distribución, control y erogación de los Ingresos del Estado.

VI.—Las que establezcan recursos administrativos en contra de resoluciones fiscales relativas a la Hacienda Pública del Estado.

VII.—La Ley Orgánica que crea el Tribunal Fiscal del Estado.

VIII.—La Ley Orgánica de la Tesorería General del Estado.

IX.—Las que reformen, adicionen, abroguen o deroguen las Leyes citadas en las fracciones anteriores.

X.—La Reglamentación de las Leyes a que se refiere este Artículo.

La aplicación de las Leyes y Reglamentos a que se refiere este Artículo corresponderá a las Autoridades Fiscales del Estado.

Ese propio Ordenamiento Hacendario, faculta al Tesorero General del Estado, en el orden administrativo, para interpretar las Leyes Fiscales de la Entidad, en los casos que sean sometidos

a su consideración y para dictar las disposiciones generales que se requieran para su mejor aplicación y para vigilar su exacta observancia.

Asimismo, se le atribuye competencia para establecer o modificar, mediante disposición de carácter general y respetando las disposiciones legales vigentes los sistemas que deban seguirse para la mejor aplicación de las Leyes o Reglamentos Fiscales (Artículo 34).

4.—LA ESTRUCTURA DE LA LEY DE HACIENDA Y SUS COMENTARIOS.—En teoría y para los fines de este trabajo, se entiende por estructura de la Ley, el sistema, orden o distribución en que están colocados sus mandatos dentro de su texto, los cuales se ajustan a una lógica y técnica Jurídicas.

En esta forma, la Ley General de Hacienda del Estado de Zacatecas, es la que reglamenta el respectivo Régimen Tributario, habiéndose promulgado y publicado el 29 de diciembre de 1962, para entrar en vigor el 1o. de enero de 1963.

La Ley se compone de 26 Títulos integrados de respectivos Capítulos en los cuales se establecen disposiciones de carácter general, sobre impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Disposiciones de naturaleza sustantiva, procesal y la referente a la Procuraduría y al Tribunal Fiscal del Estado; infracciones, sanciones, delitos fiscales y Seis Artículos Transitorios.

Esta es la estructura de la Ley de Hacienda en consulta, vigente desde el día 1o. de enero de 1963.

TITULO PRIMERO. Disposiciones Generales.

Capítulo I, Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos, Leyes Fiscales.

Capítulo II, Autoridades Fiscales.

Capítulo III, De extinción de Créditos Fiscales.

TITULO SEGUNDO. Impuesto Predial.

Capítulo I, Objeto del Impuesto.

Capítulo II, Sujetos del Impuesto.

Capítulo III, Base del Impuesto.

Capítulo IV, Exenciones.

Capítulo V, Definiciones.

Sección Primera: Fraccionamiento.

Sección Segunda: Plantas de Beneficio y Establecimientos Metalúrgicos.

Capítulo VI, Pago del Impuesto.

Capítulo VII, Disposiciones Generales.

Capítulo VIII, Sanciones.

TITULO TERCERO. Impuesto Sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles.

Capítulo I, Objeto, Sujeto y Bases para la Determinación del Impuesto.

Capítulo II, Declaraciones, Pago del Impuesto y Exenciones.

Capítulo III, Disposiciones Generales.

Capítulo IV, Infracciones y Sanciones.

TITULO CUARTO. Impuesto sobre Donaciones.

Capítulo I, Del Impuesto.

Capítulo II, De la Denuncia, de los Avalúos de la Liquidación del Impuesto.

Grupo "A"

Grupo "B"

Capítulo III, Del Pago del Impuesto.

Capítulo IV, De las Oficinas Recaudadoras.

Capítulo V, De los Representantes de la Hacienda Pública.

Capítulo VI, De las obligaciones de los Notarios, de los Encargados del Registro Público y de los Terceros.

Capítulo VII, De la Prescripción.

Capítulo VIII, De la Simulación.

Capítulo IX, Infracciones y Sanciones.

TITULO QUINTO, Del Impuesto sobre Profesiones y Actividades Lucrativas.

Capítulo I, Objeto, Sujeto, Base y Cuotas del Impuesto.

Capítulo II, Exenciones.

Capítulo III, Del Pago del Impuesto y Obligaciones de los Causantes.

Capítulo IV, Infracciones y Sanciones.

TITULO SEXTO, Impuesto Sobre Productos de Capitales.

Capítulo I, Objeto, Sujeto y Bases del Impuesto.

Capítulo II, Obligaciones de los causantes, de los Notarios y otros Funcionarios Públicos.

Capítulo III, Pago del Impuesto.

Capítulo IV, Infracciones y Sanciones.

TITULO SEPTIMO, Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

Capítulo I, Del Objeto.

Capítulo II, Del Sujeto y del Domicilio.

Capítulo III, De los Ingresos Semigravados.

Capítulo IV, De los Ingresos Exentos.

Capítulo V, De las Deducciones y de las Rectificaciones.

Capítulo VI, Del Empadronamiento.

Capítulo VII, De las Declaraciones y Pago del Impuesto.

Capítulo VIII, De las Obligaciones de los Causantes.

Capítulo IX, De las Obligaciones de Terceros y de la Responsabilidad Solidaria.

Capítulo X, De la Vigilancia.

Capítulo XI, De las Sanciones y del Procedimiento.

Capítulo XII, De los Convenios con los Causantes.

TITULO OCTAVO, Impuesto Sobre Compra-venta de Vehículos Usados.

Capítulo I, Sujeto, Objeto, Base y Forma del Pago del Impuesto.

Capítulo II, Infracciones y Sanciones.

Capítulo III, Exenciones.

TITULO NOVENO, Impuesto a la Producción y Compra venta de Primera Mano de Azúcar, Piloncillo y Mieles Incristalizables.

Capítulo I, Objeto, Sujeto y Bases del Impuesto.

Capítulo II, Obligaciones de los Causantes.

Capítulo III, Infracciones y Sanciones.

TITULO DECIMO, Impuesto Sobre Producción de Alcoholes, Tequilas, Mezcales, Sotoles y Similares.

Capítulo I, Sujeto, Objeto, Definiciones y Bases del Impuesto.

Capítulo II, Afectación de Bienes.

Capítulo III, Obligaciones de los productores.

Capítulo IV, De la Producción Clandestina.

Capítulo V, Del Pago del Impuesto.

Capítulo VI, De los Sellos.

Capítulo VII, De la Inspección.

Capítulo VIII, Obligación de Terceros.

Capítulo IX, De los Almacenistas.

Capítulo X, De los Porteadores.

Capítulo XI, De los Traspasos y Clausuras.

Capítulo XII, Infracciones y Sanciones.

TITULO DECIMO PRIMERO, Impuestos Sobre Producción de Aguas y Refrescos Gaseosos o Minerales.

Capítulo Unico.

TITULO DECIMO SEGUNDO. Impuesto Sobre Ventas de Primera Mano de Gasolina y Demás Derivados del Petróleo.

Capítulo Unico, Sujeto, y Obligaciones de los Causantes.

TITULO DECIMO TERCERO, Impuesto Sobre Expendio de Bebidas Alcohólicas.

Capítulo I, Objeto, Sujetos y Retenedores del Impuesto.

Capítulo II, Exenciones.

Capítulo III, Infracciones y Sanciones.

TITULO DECIMO CUARTO, Impuesto Sobre Compraventa de Alcoholes, Aguardiente, Tequilas, Mezcales, Sotoles y Similares.

Capítulo I, Objeto y Sujeto.

Capítulo II, Obligaciones de los Causantes.

Capítulo III, Determinación y Pago del Impuesto.

Capítulo IV, Visitas de Inspección.

Capítulo V, Infracciones.

Capítulo VI, Sanciones.

Capítulo VII, Disposiciones Generales.

TITULO DECIMO QUINTO. Impuesto Sobre Compraventa de Bebidas de Aguas y Refrescos Gaseosos y Minerales.

Capítulo I, Sujeto, Objeto y Base del Impuesto.

Capítulo II, Sanciones.

TITULO DECIMO SEXTO. Impuesto Sobre Compraventa de Ganado.

Capítulo I, Sujeto, Objeto y Base del Impuesto.

- Capítulo II, Pago del Impuesto.
- Capítulo III, Obligaciones de los Causantes.
- Capítulo IV, Infracciones y Sanciones.

TITULO DECIMO SEPTIMO. Impuesto Sobre Compraventa de Primera Mano de Productos Agropecuarios.

- Capítulo I, Sujeto, Objeto y Base del Impuesto.
- Capítulo II, Pago del Impuesto.
- Capítulo III, Obligaciones de los Causantes.
- Capítulo IV, Infracciones y Sanciones.

TITULO DECIMO OCTAVO, Derechos, Disposiciones Generales.

- Capítulo I, Pago y Trámite.
- Capítulo II, De Cooperación de Particulares para Obras Públicas.
- Capítulo III, Copias de Planos, Avalúos y Trabajos Catastrales.
- Capítulo IV, Servicios de Tránsito.
- Capítulo V, Expedición, Registro o Inscripción de Títulos Profesionales.
- Capítulo VI, Expedición de Certificados, Constancias y Cartas de Identificación que hagan las Autoridades.
- Capítulo VII, Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- Capítulo VIII, Derechos por la Placa de Salubridad.
- Capítulo IX, Dispensa de Leyes.
- Capítulo X, Busca de Actas del Registro Civil y otros Documentos.
- Capítulo XI, Inserciones en el Periódico Oficial del Estado.
- Capítulo XII, Examen a Título de Suficiencia en Escuelas Primarias y Superiores del Estado.
- Capítulo XIII, Pasaportes.
- Capítulo XIV, Licencias.
- Capítulo XV, Portación de Armas de Fuego.
- Capítulo XVI, Servicios Prestados por el Hospital Civil del Estado.

TITULO DECIMO NOVENO, Productos.

- Capítulo I, Ingresos por Productos.
 - Parte Primera. Arrendamiento, Enajenación y Explotación

de Bienes Inmuebles Propiedad del Gobierno del Estado.
Parte Segundo. Arrendamiento, Enajenación y Explotación de Bienes Muebles Propiedad del Gobierno del Estado.
Parte Tercera. Venta de Papel Especial para Actas del Registro Civil.

tado.

Parte Cuarta. Formas Oficiales Impresas.

Parte Quinta. Suscripción en el periódico Oficial.

Parte Sexta. Otros Productos.

TITULO VIGESIMO, Aprovechamientos.

Capítulo I, Disposiciones Generales.

Capítulo II, Aprovechamientos Ordinarios.

Capítulo III, Aprovechamientos Extraordinarios.

TITULO VIGESIMO PRIMERO, Participaciones.

Capítulo Unico.

Del Procedimiento Contencioso.

TITULO VIGESIMO SEGUNDO, De la Procuraduría Fiscal.

Capítulo Unico, De la Procuraduría Fiscal, su Organización y Competencia.

TITULO VIGESIMO TERCERO, Del Tribunal del Estado.

Capítulo I, Del Tribunal Fiscal del Estado, su Organización y Competencia.

Capítulo II, De la Competencia.

Capítulo III, Procedimientos.

Capítulo IV, De las Notificaciones y de los Términos.

Capítulo V, De la Demanda.

Capítulo VI, De la Contestación.

Capítulo VII, De la Suspensión del Procedimiento Administrativo.

Capítulo VIII, De la Acumulación.

Capítulo IX, De la Audiencia y el Fallo.

La Facultad Económico-Coactiva.

TITULO VIGESIMO CUARTO, Infracciones y Sanciones.

Capítulo I, Infracciones.

Capítulo II, Multas.

Capítulo III, Clausuras.

Capítulo IV, Denuncias.

TITULO OVIGESIMO QUINTO, Procedimiento de Ejecución Fiscal.

Capítulo I, Disposiciones Generales.

Capítulo II, Ejecución Sobre Bienes Muebles.

Capítulo III, Ejecución Sobre Bienes Inmuebles.

Capítulo IV, Tercerías.

Capítulo V, Remates.

TITULO VIGESIMO SEXTO, Delitos Fiscales.

Capítulo I, Disposiciones Generales.

Capítulo II, Falsificación.

Capítulo III, Uso de Documentos y Sellos Fiscales Falsos y Uso Indebido de Sellos Fiscales.

Capítulo IV, Violación o Rompimiento de Sellos o Marcas Fiscales.

Capítulo V, Resistencia.

Capítulo VI, Comercio Clandestino.

Capítulo VII, Defraudación.

TRANSITORIOS.

La Ley no se ajusta estrictamente a la estructura que todo cuerpo de Leyes debe tener y que bien pudiera formarse con una primera parte sobre disposiciones generales, otra referente a la formación propiamente del Cuerpo de la Ley con disposiciones sustantivas, y una tercera con normas de carácter adjetivo o procesal y finalmente, la parte que se refiera a los delitos fiscales y las sanciones respectivas, lo que no indica que como se encuentra resulte mal hecha y haya sido inoperante.

De este ordenamiento legal se han derogado algunas materias que reglamentaba, como por ejemplo, la referente a Ingresos Mercantiles, ya que el 30 de enero de 1973, publicado en el Diario Oficial del 20 de marzo siguiente, se firmó entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado, el Convenio de Coordinación para la Administración y cobro del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.

A través de este Convenio el Gobierno del Estado se comprometió a cobrar y administrar ese Impuesto, percibiendo una participación del 45% sobre la recaudación de las Tasas Generales del 4%, 10% a Comisionistas y 10% sobre Artículos Sun-

tuarios, así como por multas y recargos generados por su aplicación.

Por otra parte, el Gobierno del Estado Informó el 8 de septiembre de 1973, que también se está recibiendo el 4% para gastos de Administración, sobre el Ingreso de la Federación por el total de la Tasa del 1.8% y el 55% correspondiente a la Federación por la recaudación que se logre en las tasas señaladas.

En virtud de esta coordinación, el Estado recibe además un 10% sobre el total de participaciones de Ingresos Federales, excepto las derivadas de la Ley Federal de Ingresos Mercantiles, representando este renglón un incremento de recursos para el Estado por \$ 1.700,000.00 anuales.

Los Giros Comerciales o industriales gravados por las tasas federales, ya no han tenido que hacer pagos por impuestos locales y el Estado sigue aplicando ese gravamen a aquellos negocios que están exentos y que la propia Ley y el Convenio autorizan para ser gravados.

Conforme a lo que informó el Gobernador del Estado en su Quinto Informe que comprende el período 1972-1973, el Convenio ratificado por el Congreso Local, reportó de enero a agosto de 1973, un incremento de \$ 4,993,567.76, destacándose la buena disposición de los causantes para cumplir con esta obligación fiscal y contribuir al engrandecimiento del Estado.

Asimismo, se dio a conocer que las Leyes de Hacienda y de Ingresos, fueron modificadas para hacerlas congruentes con el Convenio de referencia, promulgándose y publicándose, los decretos reformándolos, con toda oportunidad.

Para integrar la política fiscal y de facilidades al contribuyente que promueve la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por instrucciones presidenciales, por decreto 290 del 15 de mayo de 1973, publicado en el número 41 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 23 del mismo mes, se derogaron los Títulos 11 y 15 de la Ley General de Hacienda y los Artículos 47, 48, 59 y 60 de la Ley de Ingresos de 1973, para eliminar de los mencionados ordenamientos las disposiciones que gravaban la producción y venta de primera mano de aguas envasadas, con

impuestos locales en virtud de haber celebrado también convenio de coordinación con la Federación, para el cobro de este Impuesto, con lo que se logrará una participación de \$ 764,000.00 anuales, que es superior en \$ 432,712.50 de lo que se venía recaudando.

La Ley de Hacienda de Zacatecas, en términos generales, adopta las definiciones de Impuesto, derecho, productos y aprovechamientos, del Código Fiscal de la Federación (de 30 de diciembre de 1938 que entró en vigor el 1o. de enero de 1939 o del nuevo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967 el cual entró en vigor el 1o. de abril de 1967), que se aplica supletoriamente a falta de disposiciones aplicables en la Legislación Fiscal del Estado, y también las disposiciones del Derecho común, cuando no contraríen aquellos y sólo cuando exista analogía, identidad o mayoría de razón (Artículo 36).

En la práctica se observa que los preceptos sobre prescripciones de la Ley es letra muerta, porque los causantes jamás hacen valer ese derecho y las Autoridades Fiscales, particularmente los Recaudadores de Rentas, omiten su observancia tanto en perjuicio de los contribuyentes como del Erario Público.

En lo que se refiere al Tribunal Fiscal del Estado, solamente existe en la letra de la Ley que se comenta, supuesto que todo asunto relativo a la materia se arregla por conducto de los más altos funcionarios del Gobierno, mediante procedimientos, definitivamente ajenos al administrativo y económico coactivo que tiene toda una secuela para resolver las demandas planteadas por los causantes.

Por otra parte y en vista de lo extenso del tema que se trata es de sugerirse la revisión e integración adecuadas, de las Leyes Fiscales en el Estado, para su acomodo a los avances financieros y a las necesidades públicas del País.

5.—LAS AUTORIDADES FISCALES DEL ESTADO.—Por su orden y jerarquía, las Autoridades Fiscales de Zacatecas, son las siguientes:

- I.—El Gobernador del Estado
- II.—El Tesorero General del Estado

III.—Los Jefes de las Diversas Dependencias que funcionen dentro de la Tesorería.

IV.—Los Auditores de Hacienda

V.—Los Recaudadores de Rentas

VI.—Las Juntas Calificadoras

VII.—El Tribunal Fiscal del Estado

VIII.—La Procraduría Fiscal del Estado

IX.—Las demás que establezcan las Leyes Fiscales del Estado (Artículo 33 de la Ley de Hacienda del Estado).

Es indudable que aparte de las facultades que la Ley confiere a cada una de las Autoridades Fiscales enumeradas, la competencia que administrativamente tiene el Tesorero del Estado para interpretar y dictar las disposiciones sobre la materia, en virtud del sistema político nacional, es el Gobernador del Estado el Supremo Arbitro de la política Fiscal y Administrativa de la Entidad Federativa de que se trata.

6.—LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS ESTATALES.—En este apartado procede mencionar que los ingresos del Estado que nos ocupa, al igual que en la Federación y el Municipio, se clasifican en dos grupos:

I.—Ordinarios, y II.—Extraordinarios.

Los Ingresos Ordinarios son los que autorizan normalmente las Leyes Fiscales a fin de cubrir los Servicios Públicos regulares del Estado.

Los Ingresos Extraordinarios, son los que se autoricen excepcionalmente para proveer al pago de gastos eventuales, imprevistos o accidentales del Estado.

En los Ingresos Ordinarios se comprenden los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Los Ingresos Extraordinarios también se consideran aquellos por los cuales se hace frente a necesidades urgentes e imprevistos y con frecuencia se recurre a Empréstitos Públicos, Financiamientos adicionales o emisiones de moneda para cubrir gastos, tratándose de la Federación, y refiriéndose a Zacatecas,

puede afirmarse que a esto se refiere la Ley de Hacienda al regular lo que denomina aprovechamientos extraordinarios en los Artículos siguientes:

Artículo 529.—Son **aprovechamientos extraordinarios** todos aquellos créditos que se obtengan para otros fines, mediante decreto especial del H. Congreso del Estado, ya sean a iniciativa del Ejecutivo, o de los ciudadanos Diputados Locales.

Artículo 530.—Los subsidios que concedan la Federación, Instituciones Oficiales, Privadas u organismos descentralizados, para sostener y fomentar servicios de beneficio colectivo, tales como hospitales, sanatorios, escuelas, investigaciones e industrias.

Artículo 531.—Se consideran también **aprovechamientos extraordinarios** aquellos no especificados en los dos Artículos anteriores y que en forma accidental, imprevista o temporal se consideran como operaciones en favor del Fisco Estatal.

La Ley los incluye junto con los aprovechamientos ordinarios en el Título Vigésimo, relativo a Aprovechamientos, pero con más precisión el Artículo 94 de la Ley de Ingresos de 1974, señala que "Los Ingresos Extraordinarios y accidentales que obtenga el Estado se clasificarán en la forma siguiente:

- I.—Los Créditos que se obtengan para obras u otros fines.
- II.—Los subsidios que concedan la Federación o Instituciones Oficiales, privadas u organismos descentralizados.
- III.—Reintegros.
- IV.—Responsabilidad de Empleados.
- V.—Honorarios a Peritos Oficiales.
- VI.—Gastos de cobranza.
- VII.—Financiamientos.
- VIII.—Otros.

La Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio Fiscal de 1974, publicada en el Periódico Oficial el 26 de Diciembre de 1973, en el Artículo Primero establece que "Los ingresos del Estado de Zacatecas se integrarán con los provenientes de los impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Participa-

ciones, Arbitrios Extraordinarios que se determinen en la presente Ley y en las demás Leyes Fiscales de carácter local."

Esta Ley se forma de la siguiente manera:

TITULO PRIMERO, De las fuentes de Ingresos

TITULO SEGUNDO

Capítulo I, Impuesto Predial.—Propiedad Rústica.—Tarifa.—Propiedad Urbana. Tarifa.—Plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos

Capítulo II, Traslación de dominio de bienes inmuebles.

Capítulo III, Ejercicio de Profesiones y actividades lucrativas.—Tarifas.

Capítulo IV, Ingresos Mercantiles.—Tarifa. †

Capítulo V, Venta de Primera Mano de Gasolina y demás derivados del Petróleo.

Capítulo VI, Operaciones Accidentales.—Modelos (de vehículos).

Capítulo VII.—Impuestos Especiales a la Producción.—Tarifa.

Capítulo VIII, Impuestos Especiales al Comercio.—Tarifa (compra venta de ganado).—Tarifa (compra venta de productos agropecuarios).

TITULO TERCERO.—De los Derechos en Particular.

Capítulo I, De la cooperación de Particulares para Obras Públicas.—Tarifa.

Capítulo II, Por prestación de Servicios relacionados con la Ganadería.

Capítulo III, Copias de Planos y Trabajos Catastrales.—Tarifa.

Capítulo IV, Servicios de Tránsito.

Capítulo V, Expedición, Registro e Inscripción de Títulos Profesionales.—Tarifa.

Capítulo VI, Expedición de Certificados, Constancias y Cartas de Identificación.—Tarifa.

Capítulo VII.—Expedición de Títulos de Propiedad que otorgue el Ejecutivo del Estado.

Capítulo VIII, Legalización de firmas.

Capítulo IX.—Registro Público de la Propiedad y del Comercio.—Tarifa.

Capítulo X, Dispensa de Leyes.

Capítulo XI, Búsqueda de Actas del Registro Civil y otros documentos.

Capítulo XII, Examen a Título de Suficiencia.

Capítulo XIII, Expedición de Pasaportes.

Capítulo XIV, Licencias.

Capítulo XV, Portación de Armas de Fuego.

Capítulo XVI, Servicios Prestados en el Hospital Civil Regional.—Tarifa.

Capítulo XVII, De los Productos.

Capítulo XVIII, Servicio de Agua Potable.

Capítulo XIX, De los Aprovechamientos.

Capítulo XX, Participaciones.

Capítulo XXI, Ingresos Extraordinarios y Accidentales.

Capítulo XXII, Ingresos Adicionales.

1.—El 5% para la Universidad Autónoma de Zacatecas.

2.—Para la Campaña contra la Garrapata.

Impuestos, derechos, aprovechamientos.

Capítulo XXIII, Disposiciones generales.—Transitorios.

Artículo Unico.—La presente Ley entrará en vigor el día 1° de enero de 1974.

Al igual que en la Ley Hacendaria Estatal, es interesante observar, entre otras cosas, que la Ley de Ingresos del Estado, adopta las definiciones correspondientes del Código Fiscal de la Federación promulgado el 30 de Diciembre de 1966 y publicado el 19 de enero de 1967, en el D.O.F. el cual entró en vigor el 1° de abril de 1967 con algunos conceptos de su antecesor cuya vigencia fue casi de Seis Lustros.

Código Fiscal de 30 de diciembre de 1938 vigente el 1° de enero de 1939.

Artículo 2.—**Son Impuestos**, las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador del Crédito Fiscal.

Artículo 3.—Son Derechos, las contraprestaciones requeridas por el Poder Público, en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él.

Artículo 4.—Son Productos, los ingresos que perciba el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Artículo 5.—Son Aprovechamientos, los demás ingresos ordinarios del Erario Federal no clasificables como impuestos, derechos o productos; los rezagos que son los ingresos federales que se perciban en año posterior al en que el crédito sea exigible, y las multas.

La Ley General de Hacienda del Estado de Zacatecas del 1º de Enero de 1963 establece:

Artículo 5.—Para los efectos de la presente Ley, se entiende por **Impuestos** las prestaciones en dinero o en especie, obligatorias, permanentes y unilaterales que exige el Poder Público a todas las personas físicas o morales cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador del Crédito Fiscal.

Artículo 6.—Por **Derechos** se entienden las prestaciones que exige el Poder Público como compensación por determinados servicios o por un gasto provocado, a los ciudadanos que reciben el servicio o que provoquen el gasto.

Artículo 7.—**Son Productos** los ingresos provenientes de la explotación o aprovechamiento por parte del Gobierno del Estado, de los bienes que constituyen su patrimonio ya sea que se obtengan en virtud de concesiones, contratos o convenios que el propio Gobierno celebre con instituciones, con particulares o bien mediante actos o contratos por los que dichos bienes se enajenen.

Artículo 8.—Son **Aprovechamientos**, aquellos ingresos que se obtengan del cobro de Impuestos, Derechos y Productos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores; de recargos por falta de pago oportuno; de multas por infracciones a las Leyes

y aquellos que no puedan clasificarse como impuestos, derechos o productos.

Código Fiscal del 1º de Abril de 1967 publicado el 19 de Marzo anterior.

Artículo 2.—Son **Impuestos** las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

Artículo 3.—Son **Derechos**, las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la Ley, en pago de un servicio.

Artículo 4.—Son **Productos** los ingresos que perciba la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Artículo 5.—Son **aprovechamientos** los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos.

Artículo 6.—Sólo mediante Ley podrá afectarse un ingreso federal a un fin especial.

LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1974 EN ZACATECAS.

IMPUESTOS:

Son **impuestos**, las prestaciones en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todas aquellas personas físicas o morales, cuya situación coincida con la que la Ley señale como hecho generador del crédito fiscal.

DERECHOS:

Son **Derechos**, las contraprestaciones requeridas por el Estado en pago de servicios de carácter administrativo prestados por el mismo.

PRODUCTOS:

Son **productos**, los ingresos que percibe el Estado por actividades que no correspondan al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y también las que derivan de la explotación de sus bienes patrimoniales.

APROVECHAMIENTOS:

Son **aprovechamientos**, los demás ingresos ordinarios del Erario, no clasificados como impuestos, derechos o productos; los rezagos son los ingresos que perciben en un año posterior al que el crédito sea exigible y las multas.

La doctrina tributaria considera al Impuesto la principal fuente de ingresos del Estado y la forma normal como éste obtiene de los particulares los elementos económicos suficientes para atender a los gastos públicos.

Clasificación de los Impuestos.—Los Impuestos se clasifican por el objeto-fin de los mismos en el siguiente grupo:

Sobre el Capital; Sobre el Tráfico de Capitales; Sobre la Renta Total; Sobre las Rentas Parciales; Sobre el Gasto, uso o consumo.

Los Impuestos se clasifican por el objeto-materia en estos grupos:

- Sobre los productos del suelo;
- Sobre los alquileres;
- Sobre los rendimientos del capital;
- Sobre los rendimientos del trabajo;
- Sobre el uso de automóviles, teléfono, etc.;
- Sobre el transporte de mercancías y viajeros;
- Sobre el consumo de la sal, cerveza, etc.

Los caracteres jurídicos del impuesto.—En nuestro sistema tributario, los caracteres jurídicos del impuesto, se desprenden del Artículo 31 Fracción IV de la Constitución, del Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación y de otros elementos consignados en las Leyes Fiscales.

Se señalan como principios Jurídicos y económicos del Impuesto los siguientes:

a).—De Legalidad. b).—De Limitación. c).—De generalidad. d).—De proporcionalidad y equidad. e).—De certeza. f).—De numerario del Impuesto; y g).—De relación con el gasto público.

Todas estas características se estudian y desarrollan de tal manera que se entienda que los impuestos sólo pueden percibirse cuando son fijados por la Ley; que la capacidad económica del Estado lo crea sin convertirlos en elementos expropiatorios; porque se imponen como contribuciones para cubrir el presupuesto y porque debe ser proporcional y equitativo con los capitales o materias que afectan.

En cuanto hace al principio de certeza, con éste se combate cualquiera actividad de la Autoridad Fiscal, que proceda irregularmente, debiéndose cubrir en dinero o en especie, para sufragar los gastos públicos. Y en lo que ve a las erogaciones que el Estado debe hacer para el cumplimiento de sus fines esenciales, el impuesto está sujeto a la facultad discrecional del órgano administrativo competente, entendiéndose este concepto, en el sentido de que la aplicación o destino impositivo será conforme lo demanden las necesidades colectivas y el desarrollo de la Nación.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.—En general el presupuesto se entiende que "es un acto público anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir la Federación y los gastos que se deban realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas.

Asimismo, se dice que "El presupuesto en su sentido tradicional es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos.

También recibe el nombre de presupuesto el documento, estado o relación de los gastos e ingresos, la ecuación entre los mismos y el mantenimiento de su relación necesaria. Un sentido más modesto del presupuesto lo convierte en parte inte-

grante del **Plan Económico del Estado o programa de toda la** actividad gubernamental. Esto se realiza lo mismo en los países democráticos, que en las naciones comunistas, pues su finalidad es atender las necesidades públicas.

El presupuesto como instrumento político, económico y público, es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación al desarrollo social. El Estado actúa sobre la economía nacional para asegurar su estabilidad y estimular su desarrollo. En un aspecto más específico, la política fiscal se propone conseguir la ocupación plena.

En la medida que su manejo se subordine a principios jurídicos, económicos y técnicos de rigurosa selección con un lógico encadenamiento a la planeación general, los beneficios serán más inmediatos (1).

Se considera que en materia financiera también existen las llamadas competencias federal, local y municipal y que todos estos entes públicos llevaron sus presupuestos en su doble consideración de ingresos y egresos, conforme a ciertos principios, 1o. de Universalidad, 2o. Anualidad, 3o. Unidad y 4o. Especialidad que son los tradicionales aparte de los llamados de previsión y periodicidad, y formales de claridad o publicidad, exactitud y exclusividad, todos los cuales se desglosan para su estudio en Derecho Financiero que es materia de labor diversa, ya que hemos estimado necesario, solamente proporcionar un esbozo de este aspecto de la Administración Pública, con el fin de ilustrar nuestro trabajo con el presupuesto de la entidad que nos ocupa.

EL PRESUPUESTO DE ZACATECAS.—Entre las facultades del Congreso Estatal está la de "Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de Egresos del Estado, establecer, variar y reformar los métodos para la recaudación de las rentas públicas. Decretar anualmente los gastos de la Administración Pública, en vista del Proyecto del Presupuesto de Egresos que le envíe el Ejecutivo, y modificar dichos gastos cuando lo estime conveniente". (Art. 48 Const. Fracciones XIII y XIV).

1 Serra Rojas Andrés.—Der. Admvo.—II Tomos.—4a. Edic.—1968.—Op. Cit.—pp. 759 y sgs.

El Ejecutivo del Estado tiene dentro de sus facultades la de cuidar de la recaudación y administración de las rentas del Estado, dando cuenta de ellas al Congreso del mismo; ordenar la inversión de los caudales públicos del Estado, en los distintos ramos de la Administración, de conformidad con lo prevenido por la Ley; proponer al Congreso, antes del día 15 de diciembre de cada año, los presupuestos de Ingresos y Egresos para el año próximo (Art. 60 Const. Fraccs. V, VI y XIV).

El Presupuesto de Egresos para el año de 1971 contiene los siguientes ramos:

RAMO	DEPENDENCIA	TOTAL	
I	PODER LEGISLATIVO	\$ 586,500.00	
II	PODER EJECUTIVO		
	DESPACHO DEL C. GOBERNADOR	683,928.00	
III	" "	OFICIALIA MAYOR DE GOBIERNO	621,780.00
IV	" "	PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	1.067,521.80
V	" "	TESORERIA GENERAL DEL ESTADO	6.262,530.24
VI	" "	DIRECCION GENERAL DE CATASTRO Y REGISTRO PUBLICO	853,200.00
VII	" "	DIRECCION GENERAL DE GOBERNACION	1.733,300.00
VIII	" "	DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA	507,026.00
IX	" "	DIRECCION GENERAL DE TRANSITO	761,920.00
X	" "	DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL	292,160.00
XI	" "	DIRECCION GENERAL DE OBRAS PUBLICAS	7.544,440.00
XII	" "	DIRECCION GENERAL DE EDUCACION PUBLICA	27.790,928.48
XIII	" "	DIRECCION GENERAL DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	173,060.00
XIV	" "	DIRECCION GENERAL DE AGRICULTURA	1.635,480.00
XV	" "	DIRECCION GENERAL DE GANADERIA	382,140.00
XVI	" "	DIRECCION GENERAL DE PRENSA Y RELACIONES PUBLICAS	949,480.00
XVII	" "	DIRECCION GENERAL DE CAMINOS	1.117,800.00
XVIII	" "	DIRECCION GENERAL DE MANTENIMIENTO Y EQUIPO	1.099,260.00
XIX	" "	SANATORIO REGIONAL	1.164,460.00
XX	" "	COMISION AGRARIA MIXTA	193,360.00
XXI	" "	SERVICIOS Y CONSTRUCCION EN COOPERACION CON EL GOBIERNO FEDERAL	15.507,934.48
XXII	" "	CANCELACION DE PASIVO	8.470,000.00
XXIII	" "	ASIGNACIONES DIVERSAS	4.409,000.00
XXIV	PODER JUDICIAL	1.441,800.00	
SUMA TOTAL DEL PRESUPUESTO PARA 1971		\$ 85.250,000.00	

Este presupuesto contiene 23 Artículos y Uno Transitorio, los cuales establecen el régimen y los principios generales, a los que se sujeta su ejercicio; transferencia y ampliación de partidas y el porcentaje de participación a los Municipios; la autoridad que hace los pagos, la vigencia presupuestal, y en general, las bases económicas, legales y financieras que lo determinan y sustentan.

El documento con el Presupuesto anotado, se presenta como muestra en este trabajo, con la seguridad de que a la fecha, ha variado muy poco en su estructura y en la suma del capital destinado al gasto público de la Entidad, porque el Gobierno ha incrementado las retribuciones del personal al servicio de la Administración Pública, ha impulsado las obras de beneficio general y proyecta erogaciones mayores en todos los renglones de la actividad oficial, con base, desde luego, en la percepción de ingresos.

El 12 de septiembre de este año, asumió el ejercicio del poder en el Estado un nuevo equipo de trabajo integrado por personas que tienen los mejores propósitos por elevar los beneficios de la población, mediante el trabajo honesto, la industrialización cabal de la entidad, y un redoblado esfuerzo por vencer las inclemencias y hostilidades naturales en el Estado.

Como en otros apartados, es pertinente señalar la necesidad de capacitar al personal de la Administración Pública Local, con sólidos conocimientos técnicos, morales y de solidaridad social, para que las clases más necesitadas en lo económico, obreros y campesinos alcancen niveles superiores de vida y progreso.

EL PODER LEGISLATIVO

TITULO CUARTO

CAPITULO III

- 1.—El Congreso del Estado.
- 2.—La Comisión Permanente.
- 3.—De la Iniciativa y Formación de las Leyes.
- 4.—Las facultades del Congreso y la Comisión Permanente.

1.—EL CONGRESO DEL ESTADO.—Con arreglo a la Constitución vigente del 11 de noviembre de 1967, adicionada y reformada el 30 de abril de 1970, y probablemente en agosto de 1973, y a la Ley Orgánica del Poder Legislativo promulgada el 12 de agosto de 1971, el Poder Legislativo Estatal, se deposita en una Cámara de Diputados, denominada "Congreso Constitucional del Estado".

Está integrado por Diputados Propietarios y Suplentes en igual número. Serán elegidos cada tres años popular y directamente y serán los representantes del pueblo en la proporción de uno por cada 75,000 habitantes, o fracción mayor de 50,000, pero nunca será en número menor de Once.

El 8 de septiembre de 1974, el Congreso inició sus Sesiones con un número de 13 Diputados Propietarios y sus respectivos Suplentes, electos el 7 de julio de este mismo año, habiéndose aumentado su número por reformas a la Constitución, las cuales tomaron en cuenta el aumento de la población.

El Título Cuarto de la Constitución Política Local, de los Artículos 26 al 50 reglamenta el Poder Legislativo, competencia y facultades del Congreso y de su Comisión Permanente.

La Ley Orgánica, consta de 172 Artículos y dos Transitorios y contiene la reglamentación del funcionamiento de este Poder, con atribuciones de Congreso Constitucional, Comisión Permanente y Gran Jurado.

Los requisitos para ser Diputado son: Ser ciudadano zacatecano en pleno ejercicio de Derechos Políticos, originario del Estado y vecino del Distrito y residentes en él por un año inme-

diato anterior, o de cinco años para los no nativos del Estado y tener 25 años de edad.

Los impedimentos pueden ser temporales o permanentes.

Temporales: Estar activo en el ejército, o tener mando de fuerza regular o de Policía en el Estado, noventa días antes de la elección.

Ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, Secretario General de Gobierno, Procurador General de Justicia, Tesorero General del Estado, Juez de Primera Instancia, Recaudador de Rentas, Presidente Municipal, Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, en el Distrito Electoral respectivo, 60 días antes de la elección.

Permanentes: Ser Ministro activo o retirado de Culto Religioso, o pertenecer a Corporación o Asociación de igual carácter.

El Congreso del Estado tiene cada año un período ordinario de Sesiones del 15 de septiembre al 15 de enero siguiente. Este Artículo 37 se modificó a partir del año 1973 en que las Sesiones se iniciaron el 8 de septiembre, para conmemorar la Fundación de la Capital y en el que cursa, que correspondió al último Informe del Gobernador del Estado, en que fue su Primera Sesión y el día 12 se celebró la Segunda, con motivo de la Transmisión de Poderes al Gobernador electo el 7 de julio.

2.—LA COMISION PERMANENTE.—A la conclusión del período y antes de clausurar sus Sesiones Ordinarias, el Congreso nombrará de su Seno, una Comisión Permanente, compuesta de tres Diputados en calidad de propietarios y otros tantos como suplentes. El Primero nombrado será el Presidente de la Comisión y los dos últimos, los Secretarios (Artículo 38).

Cuando por algún motivo urgente se exigiera la reunión del Congreso o la pidiera el Ejecutivo, será convocado a Sesiones Extraordinarias por la Comisión Permanente no pudiendo ocuparse de otros asuntos distintos a aquellos para los que hubiere sido convocado (Artículo 39 Constitucional).

A la apertura del período de Sesiones Ordinarias del Congreso, asistirá el Gobernador del Estado e informará por escrito

acerca de todos los ramos de la Administración Pública. El Presidente contestará en representación del Congreso en términos Generales autorizados por él mismo, emitiendo la opinión de éste sobre la labor desarrollada por el Ejecutivo (Artículo 40).

En la apertura de los Periodos Extraordinarios de Sesiones el Gobernador del Estado rendirá también Informe, cuando a petición suya se hubiere expedido la Convocatoria para dichas sesiones; en este caso el Informe se limitará a los asuntos que tengan relación directa con los que motivaron la Convocatoria a Sesiones Extraordinarias (Artículo 41).

Las resoluciones del Congreso tienen el carácter de Ley, decreto o acuerdo económico, los cuales se comunicarán por el Presidentes y los Secretarios, para su promulgación y publicación, debiendo dictarse así:

"El Congreso del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en nombre del pueblo (aquí el texto de la Ley o decreto).—Comuníquese al Ejecutivo para su promulgación y publicación."

Los acuerdos económicos deberán firmarse únicamente por lo Secretarios (Artículo 42).

Es materia **de Ley** toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones, en términos generales:

Es materia **de decreto** toda resolución, mandato u orden del Congreso que implique una declaración sobre casos particulares.

Son materia de acuerdo todas las demás resoluciones que tome el Congreso y que no tengan el carácter de Ley o Decreto.

3.—DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES. —
Compete el derecho de iniciar Leyes o Decretos (Artículo 44):

- I.—A los Diputados al Congreso del Estado;
- II.—Al Gobernador del Estado;
- III.—Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado;
- IV.—A las Asambleas Municipales;
- V.—A los representantes del Estado ante el Congreso de la Unión;
- VI.—A los ciudadanos del Estado.

Los Artículos del 45 al 47 establecen el procedimiento que se sigue en la Legislatura Local para la discusión, aprobación, promulgación y publicación de Leyes o Decretos. El término de que dispone el Ejecutivo para hacerles observaciones, forma de votarse y el momento en que se convierten en obligatorios, esto es, desde el día de su publicación.

En la especie, es opinión generalizada de que, de la misma manera como sucede en el ámbito Federal, o sea en el Congreso de la Unión, la Legislatura Estatal, solamente se ocupa de aquellas iniciativas de Ley enviadas por el Titular del Ejecutivo Local y raras veces se discute alguna propuesta por alguna otra de las entidades o instituciones habilitadas o legitimadas constitucionalmente para ello.

Esto es así, porque el sistema político del País y naturalmente de los Estados y Municipios, tiene reglas que eventualmente son contrariadas por los funcionarios y representantes del Poder Público en Ejercicio y fuera del mismo, que tal parece permanecen disciplinados e insensibles al cambio de la estructura política, jurídica, económica y social de la Entidad que nos ocupa, por temores fundados o no; de caerse o quemarse, como se dice en el ambiente político.

4.—LAS FACULTADES DEL CONGRESO Y LA COMISION PERMANENTE.—Estas están contenidas en XLII Fracciones del Artículo 48 y VIII del 50 de la Constitución Local.

Dado el sistema enumerativo que revisten y en concordancia con el Artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, tales facultades, bien se podrían clasificar de acuerdo con las Comisiones que se nombran con **carácter permanente**, amén de las que lo son **temporales**.

Las Comisiones de carácter permanente son de:

- I.—Puntos Constitucionales.
- II.—Gobernación.
- III.—Primera y Segunda de Hacienda.
- IV.—Justicia.
- V.—Educación.
- VI.—Asuntos Agrarios.

III.—Tesorería.

VIII.—Estilo.

IX.—Asuntos Diversos.

Estimamos inadecuado para este trabajo consignar todas las facultades del Congreso y de la Comisión Permanente enumeradas por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ya que en realidad se trata de tener una concepción general de uno de los poderes del Estado, el Legislativo, que bien podría merecer un estudio especial desde los ángulos sociológico, electoral, constitucional, jurídico y político, etc.

En el caso de la Ley Orgánica, se estructura con una parte general. Título I.—Del Título II, Cap. I, que reglamenta lo relativo a las Juntas preparatorias del Colegio Electoral y de las elecciones de los Diputados.

Capítulo II.—Elección de Senadores y Colegio Electoral. Capítulo III Elección de Gobernador. Cap. IV. Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. El Título III, Cap. I, se refiere al Congreso Constitucional y a la iniciación del Periodo de Sesiones. Capítulo II de los Diputados. Cap. III, del Presidente y Vice-Presidente y sus Atribuciones. El Capítulo IV, de los Secretarios y sus atribuciones.

El Título IV. Cap. Unico. Habla de las iniciativas de Leyes y Decretos o Acuerdos Económicos. El Título V, Cap. Unico, de las Comisiones que ya mencionamos y el conocimiento de las materias o ramos de cada una de ellas.

El Título VI. Cap. I de las Sesiones, ordinarias y extraordinarias y de la manera de efectuarse, privada o públicamente. El Cap. II, Reglamenta los Dictámenes, el III de las Discusiones. El IV de las Votaciones, nominales, económicas y por Cédulas. El Cap. V, de los trámites e iniciativas.

El Título VII, Cap. Unico, de las minutas de Decreto o de Ley; de cómo se dividen y su articulado, etc.

El Título VIII, Cap. Unico, del Auditorio asistente a las Sesiones.

El Título IX, Cap. Unico, de la Clausura de los periodos de Sesiones.

El Título X, Cap. Unico, de los deberes y atribuciones del Oficial Mayor del Congreso del Estado.

El Título XI, Cap. Unico, de la Comisión Permanente.

El Título XII, Cap. Unico, ceremonial de la Legislatura.

Y finalmente, los Transitorios que se refieren a la derogación de reglamentos y disposiciones similares, anteriores al presente **reglamento** y su vigencia.

Nótese que en los Transitorios se le denomina a esta Ley, con el vocablo reglamento, que realmente lo es, ya que es aplicable en lo particular al Poder Legislativo.

En cuanto a los empleados de la Cámara, éstos se reducen al Oficial Mayor como empleados de confianza, el encargado de Archivo y dos o tres taquimecanógrafas con el sueldo que autoriza el presupuesto de Egresos.

En el medio social se propone a los integrantes del Congreso Estatal, por conducto de todos los medios de comunicación, la conveniencia de que una vez que hayan terminado los periodos de Sesiones en la Cámara de Diputados, éstos se conviertan en auténticos agentes de Información del Gobierno Estatal y de verdaderos representantes populares, en la solución integral de los problemas de la Comunidad Zacatecana, visitando y conociendo realmente sus Distritos electorales y en general los problemas especiales y generales de sus habitantes y participar en toda lucha democrática del pueblo, en estrecha colaboración con el Ejecutivo para mayor desarrollo y prosperidad en la Entidad zacatecana.

EL PODER JUDICIAL

TITULO CUARTO

CAPITULO IV

- 1.—Los Organos del Poder Judicial y sus Auxiliares.
- 2.—El Supremo Tribunal de Justicia y sus Atribuciones.
- 3.—De los Jueces de Primera Instancia, Menores y Municipales, y empleados de la Administración de Justicia.

1.—LOS ORGANOS DEL PODER JUDICIAL Y SUS AUXILIARES.—El Ejercicio del Poder Judicial se rige por la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica del 2 de febrero de 1967 y sus Organos son los siguientes:

- I.—Supremo Tribunal de Justicia.
- II.—Jueces de Primera Instancia.
- III.—Jueces Menores.
- IV.—Juzgados Locales o Municipales.

Son auxiliares de la Administración de Justicia:

- I.—Los Defensores de Oficio.
- II.—Los Visitadores de Juzgados.
- III.—Los Cuerpos de Policía Judicial y Preventiva.
- IV.—Los Notarios en las funciones que les encomienda el Código de Procedimientos Civiles.
- V.—Los Médicos Legistas.
- VI.—Los Encargados del Registro Público de la Propiedad.
- VII.—Los Tribunales de Menores.

Los auxiliares de la Administración de Justicia están obligados a realizar los actos, funciones, trabajos, etc., para los que fueren requeridos legalmente por las Autoridades Judiciales y la falta de cumplimiento de esta obligación será sancionada hasta con la privación del cargo (Artículo 3).

2.—EL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA Y SUS ATRIBUCIONES.—Las funciones del Supremo Tribunal de Justicia, organización, integración y atribuciones, se establecen en los Artículos del 66 al 78 de la Constitución Política Local y reside en la Capital del Estado.

Se integra de Tres Magistrados Propietarios y Tres Suplentes, elegidos a propuesta del Ejecutivo por el Congreso del Estado, constituido en Colegio Electoral, por mayoría absoluta de votos y escrutinio secreto, quienes durarán seis años en su ejercicio, pudiéndose nombrar uno o varios Magistrados supernumerarios con las atribuciones que les señale el Pleno del Propio Supremo Tribunal.

Par ser magistrado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, Licenciado en Derecho con tres años de Práctica profesional; tener 30 años en pleno ejercicio de derechos políticos y civiles y haber observado una conducta pública notoriamente buena, teniendo como impedimento, el parentesco de consanguinidad dentro del Tercer Grado entre sí o con el Procurador General de Justicia. Y no haber sido cesado o suspendido por incapacidad o negligencia en el desempeño de un cargo público.

El Supremo Tribunal tiene un Presidente que se elige anualmente y puede ser reelecto. Funcionará válidamente con la presencia de dos de sus miembros excepto cuando se vote sentencia definitiva o interlocutoria. Tendrá un Secretario de Acuerdos y los funcionarios o empleados que determine el Presupuesto de Egresos.

Las facultades y obligaciones de este órgano superior de la Administración de Justicia consisten:

- I.—Formular su Reglamento Interior.
- II.—Iniciar ante el Congreso las Leyes y Decretos que tengan por objeto mejorar la administración de Justicia.
- III.—Conocer como Jurado de Sentencia, de los delitos Oficiales del Gobernador, de los Diputados al Congreso del Estado, del Secretario General de Gobierno y del Procurador General de Justicia.
- IV.—Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Municipios y entre éstos y el Estado, en los casos en que ejerciten derechos no políticos.
- V.—Nombrar a los Jueces y demás funcionarios y empleados del Poder Judicial, removerlos y destituirlos.
- VI.—Conceder licencia a los Magistrados. Jueces y emplea-

dos del Poder Judicial, en los términos establecidos en la Ley Orgánica respectiva.

VII.—Pedir informes sobre los ramos de su competencia al Congreso y al Gobernador del Estado, y darlos siempre que dichos informes no dañen la administración de Justicia.

VIII.—Nombrar, a propuesta en terna del Ayuntamiento respectivo, a los jueces municipales en los términos que fijen las Leyes, removerlos y destituirlos y,

IX.—Las demás facultades y obligaciones que les señalen las Leyes (Artículo 77).

El Supremo Tribunal de Justicia conocerá (Artículo 78):

I.—De la segunda instancia de los asuntos civiles y penales del Estado.

II.—De los recursos que las Leyes sometan a su conocimiento.

III.—De la revisión de los procesos en que hubieren causado ejecutoria las sentencias o resoluciones de los Jueces inferiores para sólo el efecto de investigar de aquellos que incurrieron en responsabilidad y de las demás revisiones de oficio que determinen las Leyes.

IV.—De las contiendas de jurisdicción entre Jueces de Primera Instancia, Menores y Municipales;

V.—De la responsabilidad oficial de los Jueces, en la forma que determinen las leyes, y

VI.—De los demás asuntos que las Leyes sometan a su Jurisdicción.

Además, los Magistrados, al entrar a ejercer su cargo, protestarán ante el Congreso o, en los recesos de éste ante la Comisión Permanente. Las faltas temporales de los Magistrados Propietarios se suplirán por los respectivos Suplentes de acuerdo al orden numérico de su designación. Asimismo, en las faltas absolutas de los Magistrados Propietarios se cubrirán por los Suplentes mientras el Congreso hace nueva elección dentro de los 10 días siguientes al de su falta. Si el Congreso estuviere en receso, la Comisión Permanente convocará a Periodo Extraordina-

rio de Sesiones para que proceda de acuerdo por lo establecido por esta Constitución (Artículos 71 y 72).

La Justicia se administrará en nombre del Estado y bajo la forma que prescribe la Ley (Artículo 73).

Ningún Proceso Civil o Penal tendrá más de dos instancias. Los Jueces y Magistrados serán personal y pecuniariamente responsables de los daños y perjuicios que ocasionen a las partes por falta de trámites esenciales en la substanciación de los procesos y por inexacta aplicación de la Ley (Artículo 74).

Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia se darán cuenta personalmente, de la marcha de la administración de Justicia en los Juzgados de su jurisdicción, en la forma y términos que establece la Ley reglamentaria respectiva (Artículo 75).

Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y los Jueces no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o cargo de la Federación, de otros Estados o de particulares, salvo los cargos docentes u honoríficos de asociaciones científicas o literarias y los de Beneficencia e Instrucción Pública. La infracción de esta disposición se castigará con la pérdida del cargo (Artículo 76).

Es pertinente hacerse notar que en la Ley Orgánica del Poder Judicial se reglamenta de manera similiar la Organización, funcionamiento y atribuciones del Supremo Tribunal de Justicia, de su Presidente y demás funcionarios y empleados a su servicio, como se ha dejado consignado anteriormente de acuerdo con los artículos citados de la Constitución Política Local; y los de la Ley Orgánica son del 4 al 8, 18, y del 23 al 28 que fijan, asimismo, normas y procedimientos de política sobre la Administración de Justicia.

3.—DE LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA, MENORES Y MUNICIPALES Y EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.—En el Estado hay 12 Distritos Judiciales. La Ley Orgánica del Poder Judicial, solamente habla de Once.

En cada uno de esos Distritos existe un Juzgado de Primera Instancia con Jurisdicción mixta excepto en el de la Capital del Estado en el cual funcionan 2 del Ramo Civil e igual número

del Ramo Penal, y en el de Fresnillo, que tendrá 2 Juzgados de Jurisdicción Mixta.

Compete al Supremo Tribunal aumentar o disminuir el número de Distritos Judiciales, de Juzgados, de Jueces de Primera Instancia, Menores, Locales o Municipales; así como también, variar su ubicación y Jurisdicción Territorial y competencia de materia, oyéndose el parecer del Ejecutivo del Estado (Artículo 9 L.O.P.J.).

Todos los Jueces, sean de la naturaleza que fueren, radicarán en la cabecera de su adscripción. En los lugares donde existen Juzgados Menores no habrá Juzgados Locales o Municipales (Artículo 10).

Se denomina Distrito Judicial, de acuerdo con la Ley Orgánica citada, la demarcación territorial señalada para que los Jueces de Primera Instancia ejerzan sus funciones.

Los Distritos Judiciales comprenden los siguientes Municipios: Siendo el primero de los mencionados su cabecera (Artículo 12):

I.—El de la Capital, los Municipios de Zacatecas, Guadalupe, Genaro Codina, Morelos, Villanueva, Vetagrande, Pánuco, Calera de Víctor Rosales, Villa de Cos, y General Joaquín Amaro.

II.—El de Fresnillo: Fresnillo, Valparaíso, Cañitas de Felipe Pescador y General Enrique Estrada.

III.—El de Sombrerete: Municipios de Sombrerete, Chalchihuites, Sain Alto y Jiménez del Teúl.

IV.—El de Jerez de García Salinas; Municipio de este nombre, Susticacán, Tepetongo y Monte Escobedo.

V.—El de Pinos; Municipios de Pinos, Villa Hidalgo, Villa González Ortega y Noria de Angeles.

VI.—El de Riogrande; Municipios de Riogrande, Francisco Murguía, Juan Aldama y Miguel Auza.

VII.—El de Tlaltenango de Sánchez Román: Municipio de este nombre, Mómax, Atolinga, Tepechitlán, Teúl de González Ortega y su Congregación Ignacio Allende, García de la Cadena y Benito Juárez.

VIII.—El de Jalpa: Municipio de este nombre, Moyahua de Estrada, Mezquital del Oro, Apozol, Juchipila, Huanusco y Tabasco. (Este Distrito se dividió en dos de tal modo que la cabecera del Segundo es Juchipila y seguramente se integra con los Municipios de Apozol, Moyahua y Mezquital del Oro, quedándole los restantes al de Jalpa. Verificaremos este dato en las reformas a la Ley de la materia).

IX.—El de Nochistlán: Municipio de Nochistlán y Apulco.

X.—El de Concepción del Oro: Municipio de Concepción del Oro, Melchor Ocampo, Mazapil y el Salvador.

XI.—El de Ojocaliente: Municipio de Ojocaliente, General Natera, Loreto, Cuauhtémoc, Luis Moya y Villa García.

El personal de cada uno de los Juzgados de Primera Instancia se compondrá de un Juez, Secretario de Acuerdos y el número de empleados que señale el Presupuesto de Egresos (Artículo 13).

En el Estado habrá 10 Juzgados Menores con jurisdicción Mixta (Artículo 14).

La Jurisdicción Territorial de los Juzgados Mixtos Menores será la siguiente, con residencia en los lugares primeramente nombrados (Artículo 15).

I.—El de Villanueva, en este Municipio y en el denominado General Joaquín Amaro.

II.—El de Calera de Víctor Rosales: en este Municipio.

III.—El de Valparaíso: en este Municipio.

IV.—El de Chalchihuites: en este Municipio y en el de Jiménez de Téul.

V.—El de Monte Escobedo: en este Municipio.

VI.—El de Miguel Auza: en este y Juan Aldama.

VII.—El de Téul de González Ortega: en ese Municipio y en los de García de la Cadena, Benito Juárez y Congregación Municipal Ignacio Allende.

VIII.—El de Mezquital del Oro: en ese Municipio.

IX.—El de Camacho; en ese poblado y en los poblados de Tanger, Pachecho, Refugio de Villita, San Juan de Ahorcados;

del Municipio de Francisco Murguía, San Isidro, Estación Opal, San Pedro de las Boquillas, San Antonio de la Sierrecilla, Presa Valenciana, Cañada Blanca, Palmilla, Los Fuertes, Tasajera, Eji- do de Hidalgo, Lagunilla, Pendencia, Apizolaya, Los Indios, El Rodeo, Romualdo, Coapas, Tanque Viejo, Jazminal, Tecolotes, San Rafael; del Municipio de Mazapil; los demás poblados de los municipios de Francisco Murguía y Mazapil, ventilarán sus asuntos de la competencia del Juzgado Mixto Menor ante el Juez de Primera Instancia del Distrito, y ante los Jueces Municipales de Francisco Murguía o de Mazapil los que sean de su compe- tencia.

X.—El de Loreto, en este municipio y en el de Villa García.

El personal de los Juzgados Menores se compondrá de un Juez, un Secretario y los empleados que determine el Presupuesto de Egresos (Artículo 16).

En cada Municipio, excepto en los que radique un Juzgado Menor, habrá un Juzgado Local o Municipal compuesto por un Juez nombrado por el Supremo Tribunal a propuesta del Ayun- tamiento respectivo, con el número de empleados que señale el Presupuesto de Egresos Municipales (Artículo 17).

Para ser Juez de Primera Instancia, además de los requisi- tos que señala el Artículo 80 de la Constitución Política del Es- tado se requiere (Artículo 19):

a).—Tener título de Licenciado en Derecho debidamente registrado en los términos de las disposiciones legales correspon- dientes; o ser pasante de Derecho.

b).—Ser mayor de 25 años en la fecha de su designación.

c).—No haber sido destituido o suspendido en el desem- peño de un cargo Judicial o del Ministerio Público.

d).—No tener parentesco de consanguinidad dentro del ter- cer grado con un Magistrado o con el Procurador General de Justicia del Estado.

Para ser Juez Menor es necesario llenar los requisitos exi- gidos por el Artículo 81 de la Constitución Política del Estado y además los siguientes (Artículo 20):

a).—Tener un mínimo de conocimientos en materia de De- recho.

b).—Ser mayor de 25 años en la fecha de su designación.

c).—Haber cursado la instrucción Primaria y Secundaria o su equivalente.

d).—No haber sido destituido en el desempeño de un puesto del Poder Judicial o del Ministerio Público.

Los Jueces Municipales deberán reunir los mismos requisitos que los Menores (Artículo 21).

DE LOS EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.—Los empleados de la Administración de Justicia deberán tener los siguientes requisitos (Artículo 22):

a).—Ser mayores de 21 años.

b).—Estar domiciliado en el lugar de la residencia del Juzgado o Tribunal.

c).—Tener buenos antecedentes de conducta.

d).—Haber cursado cuando menos la instrucción primaria.

ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA.—Los Jueces de Primera Instancia conocerán (Artículo 29):

I.—De todos los negocios penales, y de carácter civil cuyo monto exceda de quinientos pesos, cuando de acuerdo con la presente Ley su conocimiento no competa a los Jueces Menores o Locales en su Jurisdicción.

II.—De las diligencias de Jurisdicción Voluntaria cuyo conocimiento no corresponda a otras autoridades judiciales.

III.—Las diligencias judiciales que se les encomienden con arreglo a las leyes por las autoridades competentes de la República o del extranjero de acuerdo con los Tratados Internacionales y las que les encomienden las autoridades judiciales en exhortos, despachos, o requisitorias, los que se diligenciarán a la mayor brevedad según la importancia de ellas.

IV.—Los Jueces del Ramo Civil del Distrito Judicial de la Capital, conocerán de asuntos Penales en los casos de impedimentos, excusas o recusación de todos los jueces de jurisdicción Penal del propio Distrito Judicial.

V.—Los Jueces del Ramo Penal del Distrito Judicial de la

Capital conocerán de asuntos de carácter civil solamente en los casos de impedimento, excusa o recusación de todos los Jueces del Ramo Civil del propio Distrito Judicial.

VI.—Los demás que les señalen las Leyes.

Son atribuciones de los Jueces de Primera Instancia (Artículo 30):

I.—Proponer, a solicitud del Supremo Tribunal de Justicia, el nombramiento del personal de su dependencia.

II.—Corregir fundada y disciplinariamente las faltas de sus subalternos.

III.—Imponer correcciones disciplinarias a las partes y terceros extraños que dentro o fuera del procedimiento falten al respeto de la autoridad del Juez, o alteren el orden consistiendo en: Amonestación, multa de cincuenta a cien pesos, arresto hasta por tres días procediendo en su caso en los términos que señala el párrafo primero del Artículo 146 del Código de Procedimientos Civiles.

IV.—Dar aviso al Supremo Tribunal de los procesos, juicios diligencias, etc., que se inician, y dentro de los quince días siguientes a la ejecución de una sentencia remitirlos al Superior cuando estén debidamente terminados para su revisión o archivo.

V.—Remitir mensualmente informe del movimiento de su Juzgado al Tribunal, en la forma que éste lo ordene.

VI.—Autorizar en unión del Secretario la correspondencia oficial.

VII.—Desempeñar las comisiones que le confiera el Supremo Tribunal.

Los Jueces menores conocerán (Artículo 31):

I.—De los negocios Civiles y Mercantiles cuyo monto no exceda de cinco mil pesos, excepto los que por su cuantía deban conocer los jueces locales o municipales de su jurisdicción.

II.—Para conocer de los negocios penales cuya sanción legal no exceda de dos años de prisión, exceptuando los que sean materia del conocimiento de los Jueces locales de su jurisdicción.

III.—Practicar las primeras diligencias de toda clase de de-

litos que se cometan en su jurisdicción y cuya pena exceda de dos años hasta configurar el cuerpo del delito, si no hay detenido, en caso contrario, practicar las diligencias necesarias y resolver dentro de las (72) setenta y dos horas la situación jurídica de los detenidos, remitiendo lo actuado al Juzgado de Primera Instancia de su Distrito Judicial.

IV.—Cumplimentar las diligencias que se les encomienden por las Autoridades Judiciales en exhortos, despachos y requisitorias, a la mayor brevedad según la importancia de ellos.

Son Atribuciones de los Jueces Menores (Artículo 32):

I.—Proponer al Supremo Tribunal de Justicia los nombres de las personas que integrará el personal de su Juzgado.

II.—Rendir informe mensual de entradas y salidas de los negocios civiles y penales tramitados en el Juzgado.

III.—Dar aviso al Supremo Tribunal de Justicia del inicio de asuntos civiles y penales dentro de los tres días siguientes a la iniciación y dentro de los quince días siguientes a su terminación remitir los expedientes para su revisión y archivo.

IV.—Corregir fundada y disciplinariamente las faltas de sus subalternos.

V.—Imponer correcciones disciplinarias a las partes y extraños que dentro o fuera de procedimiento falten al respeto o a la autoridad del Juez o alteren el orden y aplicar los medios de apremio para el debido cumplimiento de sus determinaciones, respectivamente en los términos de los Artículos 146 y 162 del Código de Procedimientos Civiles.

VI.—Autorizar en unión del Secretario la correspondencia oficial.

VII.—Desempeñar las comisiones que le confiera el Supremo Tribunal de Justicia.

VIII.—Y todas aquellas que les confiere la Ley.

Los Jueces locales o Municipales conocerán (Artículo 33):

I.—De los negocios civiles cuyo interés no exceda de quinientos pesos.

II.—De los delitos cuya sanción sólo amerita la imposición de pena alternativa.

III.—En los demás delitos cometidos en su circunscripción territorial, practicarán las primeras diligencias, las que desde luego pasarán al Juzgado menor o de Primera Instancia, resolviendo la situación Jurídica si hay detenidos.

Los Magistrados, Jueces y funcionarios del Poder Judicial tienen la obligación de rendir la protesta de Ley en la forma establecida por la Constitución Política de la República y la particular del Estado.

Los Magistrados ante el Congreso Local, los Jueces y demás funcionarios ante el Supremo Tribunal de Justicia.

A todos los funcionarios del Poder Judicial, la Constitución del Estado y la Ley Orgánica respectiva, además de sus obligaciones, les señala la responsabilidad en que incurren al Cometer delitos del orden común durante el tiempo de su encargo y de las faltas, omisiones y delitos en el ejercicio de sus funciones.

Tomándose en consideración la gravedad de la falta u omisión, el Supremo Tribunal, oyendo en defensa al presunto responsable concederá un término perentorio de prueba, y de proceder la denuncia impondrá una corrección disciplinaria al infractor que puede consistir en: a).—Advertencia. b).—Extrañamiento. c).—Apercibimiento. d).—Suspensión hasta por un mes, y e).—Musta hasta de \$ 100.00

Por supuesto que si la denuncia correspondiente implica una responsabilidad grave que sea probada debidamente, el Tribunal debe destituir al respectivo funcionario.

La Separación del cargo procede cuando haya reincidencia en las faltas y omisiones de los funcionarios y empleados del Poder Judicial que entorpezcan la rapidez y expedición con que deben tramitarse los negocios judiciales.

La Ley en el Artículo 83 concede acción Pública para denunciar toda clase de responsabilidades comunes y oficiales de los empleados del Poder Judicial.

El Ejecutivo del Estado, en sus 4o. y 5o. Informes de Gobierno, de los Ejercicios 1971-1972 y 1972-1973 dio a conocer al Congreso Local que el Supremo Tribunal de Justicia tiene en

estudio "un proyecto de Reformas tendientes a atacar radical y profundamente los problemas que se confrontan en la administración de Justicia.

En ese proyecto aparece la Supresión de Notarías que por receptoría se llevan en los Juzgados de Primera Instancia, para crearse en su lugar Notarías de número en las cabeceras Distritales, a efecto de concentrar la atención del Juzgado en el trámite y resolución exclusiva de los asuntos Judiciales, para lo cual se ha considerado necesario elevar los sueldos que en la actualidad percibe el personal de los propios Juzgados de Primera Instancia.

Igualmente se tiene proyectado establecer un Juzgado de Primera Instancia en Valparaíso para desahogar el incremento de asuntos del Distrito de Fresnillo que han aumentado con motivo de las vías de comunicación que se construyen en la Zona Huicot.

Se estudia también la posibilidad de establecer un Juzgado Civil y Penal más en la Capital del Estado por las mismas razones del aumento creciente de asuntos civiles y penales.

Asimismo, se tiene pensado establecer Juzgados menores que conozcan de negocios civiles y mercantiles hasta por \$ 10,000.00 y de procesos penales cuya sanción legal no exceda de dos años de prisión, y que en su caso, serán dos en la Ciudad de Zacatecas y dos en la de Fresnillo, y posteriormente, uno en cada una de las cabeceras distritales de Río Grande, Jerez y Sombrerete.

Las Reformas en cuestión se harán a la Ley Orgánica del Poder Judicial, a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, Civil y de Procedimientos Civiles, mismas que ya han sido estudiadas por el Colegio de Abogados del Estado, por la Escuela de Derecho de la UAZ, por algunas otras Instituciones y por el propio Honorable Supremo Tribunal de Justicia, todas las cuales serán discutidas ampliamente para que debidamente unificados los criterios, los proyectos correspondientes sean enviados al H. Congreso Local para los efectos de aprobación en su caso.

Con estas Reformas se piensa a nivel Gubernamental me-

mejorar la marcha de la Administración de Justicia para cumplir con el precepto de la Constitución Federal, de que la misma sea pronta y expedita. Pero hasta la fecha no ha sido posible la aprobación de estas Reformas.

El Gobierno de Jueces implica el conocimiento cabal del derecho, del desarrollo económico y la aspiración suprema de alcanzar la Justicia Social del Pueblo.

EL MUNICIPIO LIBRE EN ZACATECAS

TITULO CUARTO

CAPÍTULO V

- 1.—El Municipio Libre en México.
- 2.—El Régimen del Artículo 115 Constitucional.
- 3.—La Hacienda Municipal.
- 4.—Comentarios Sobre el Régimen Municipal del Estado.
- 6.—El Gobierno del Municipio. Sus Organos y Funciones.
- 5.—La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado.
- 7.—De los Ayuntamientos.
- 8.—Atribuciones y Deberes del Presidente Municipal y del Secretario.
- 9.—La Hacienda del Municipio.
- 10.—La Ley de Hacienda Municipal.
- 11.—Plan de Arbitrios.

1.—EL MUNICIPIO LIBRE EN MEXICO.—El Municipio ha sufrido transformaciones como entidad política, Jurídica y social, en virtud de su finalidad de perfeccionar a sus integrantes y sistemas de gobierno, creando un verdadero régimen de división del trabajo para facilitar la satisfacción de las necesidades colectivas, buscando el mejor orden en la familia, o dictando disposiciones que permitan la convivencia humana y aplicando los mejores métodos técnicos y de comunicación para el desarrollo y progreso de la corporación y la comunidad en la que opera.

En nuestro País, el esquema normativo del Municipio se determina en el derecho Constitucional Mexicano por los siguientes ordenamientos: La Constitución Federal que establece los principios básicos de la organización municipal, la Constitución del Estado del que forma parte, que señala las características del régimen local y determina la esfera de competencia municipal en forma detallada, sujetándose a normas generales de la Constitución Federal. La Ley Orgánica Municipal, que es la norma que rige su vida interna, expedida por el Congreso del Estado, y las disposiciones de carácter local expedidas por los ayuntamientos dentro de su esfera de competencia, que son obligatorias para todos los habitantes del Municipio.

Estos ordenamientos, crean el conjunto de disposiciones jurídicas que tienen vigencia en el ámbito municipal y que determinan sus relaciones con los órganos del Estado respectivo y con la Federación. (1)

El Municipio es considerado como la unidad menor de la

1 José Gámez Torruco.—Pensamiento Político No. 10.—Febrero 1970.—Pág. 190.

división político-administrativa del país. Los Municipios integran los 29 Estados de la República y su número es diferente en cada uno de ellos.

Las tres entidades federativas restantes: Los Territorios de Baja California y Quintana Roo y el Distrito Federal están integrados, respectivamente, por 7 y 4 Delegaciones y por 12 Delegaciones y la Ciudad de México. (En el Territorio de Baja California se estableció ya el régimen municipal y en el Distrito Federal existen 16 Delegaciones y en el mes de mayo de 1974 se ha solicitado al C. Presidente de la República la conversión en Estados de los dos Territorios Federales de Quintana Roo y Baja California.)

Antecedentes de nuestro Municipio.—En la época prehispánica los llamados calpulis han sido considerados como los antecedentes remotos de nuestra organización Municipal. Mas se dice, que el "Municipio nace en México en 1519 y que fue trasplantado por los españoles capitaneados por Hernán Cortés, habiéndose instalado el Primer Ayuntamiento en Veracruz el 22 de abril de ese año. Después se fundaron los de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la Ciudad de México. Carlos V expidió ordenanzas municipales en 1523 y 1525 que rigieron durante la Colonia.

La Constitución de 1814 no modificó el Régimen Municipal ni tampoco el Acta Constitutiva, ni la Constitución de 1824. En las Leyes Constitucionales de 1836 en la Sexta Ley, se consagró la Institución del Municipio, señalándose que existirán en todas las capitales de los Departamentos, en los poblados que tuvieran más de 8,000 habitantes, así como en aquellos que en 1808 ya tenían la calidad de Municipio. Regulación parecida se encuentra en las Bases Orgánicas de 1843. La Constitución 1857, en su Artículo 109, hablaba ya del Municipio Libre. Don Venustiano Carranza emitió un proyecto el 12 de diciembre de 1914 estableciendo las bases para el Municipio Libre.

Durante las discusiones del Constituyente de 1917 se planteó el problema de la Autonomía Municipal y se llegó a la conclusión de que el Municipio debía tener libertad de disposición de su Hacienda, pero el Congreso Local determinaría los ingresos que la integran. (2)

2 Miguel Acosta Romero.—*Toría General del Derecho Administrativo*. Ed. 1973.—Pág. 123.

2.—EL REGIMEN DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.—

Como se sabe, la Constitución de 1917 consagra la organización política del Estado Mexicano sobre la base de una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de dicha Ley Fundamental.

Por tanto, dentro de las entidades federativas, la estructura político-administrativa fundamental es el Municipio, configurándose así, las tres conocidas esferas de competencia: La Federal, la Estatal y la Municipal.

Sobre los dos primeros algo se ha esbozado en este trabajo en tanto que sobre la última institución, se hará referencia al municipio zacatecano, cuyos antecedentes son los mismos de aquellos que existieron durante nuestro desarrollo histórico con la variada influencia europea.

Estamos entendidos de que los principios fundamentales que sobre el municipio libre establece el régimen Constitucional Mexicano, en el Artículo 115 de la Constitución, son los que se refieren a que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación.

Este sistema se regula por los siguientes preceptos:

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

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

III.—Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Por otra parte, el régimen democrático municipal adoptó el principio de la no reelección en los cargos edilicios, al preceptuar categóricamente el 115 Constitucional que, **en ningún caso**, los funcionarios municipales podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

La autonomía municipal, su personalidad jurídica, para adquirir y poseer bienes y para contratar amén de que es y debe ser fuente creadora de derecho.

Tienen tantas facultades que los intereses municipales, en ocasiones son invadidas más de lo que la Ley concede, por los gobiernos de los Estados que intervienen y controlan muchos aspectos de la vida municipal como en lo concerniente al mando de la fuerza pública cuando allí residen habitual o transitoriamente. Cuando se suspenden ayuntamientos y no se finca la respectiva responsabilidad a las autoridades municipales deuestas. En materia electoral, la legislatura o el gobernador califica las elecciones por diverso procedimiento y sobre el aspecto financiero, son las propias legislaturas las que dictan la Ley de Ingresos de los municipios y aprueban los presupuestos de egresos y revisan la respectiva cuenta anual y en muchos casos, cuando los ayuntamientos legislan, las ordenanzas o los reglamentos municipales son sometidos al examen y en su caso, aprobación de la Legislatura Estatal.

3.—LA HACIENDA MUNICIPAL.—Se considera que esto es así por las donaciones y participación que la Federación y el Gobierno Local le dá a los Municipios para la atención de los servicios básicos que está obligado a prestar y no cuenta con los recursos económicos suficientes, pero los tratadistas han aconsejado reformas sustanciales al régimen municipal y la necesaria expedición de la Ley Reglamentaria de la Frac. II del Artículo 115 Constitucional sobre Hacienda Municipal. Esta Ley entre otros principios fundamentales deberá contener los siguientes:

I.—Una equitativa participación municipal en los impuestos.

II.—La intervención del Banco de México para la percepción de las participaciones que correspondan al municipio.

III.—La garantía de la percepción con carácter mensual.

IV.—La percepción de la participación en los impuestos de exportación de los productos **agropecuarios**.

V.—El régimen de sindicalización de los municipios carentes de recursos, para fines de cooperación económica. Recomendándose sobre el particular, que las legislaturas de los Estados

aprueben anualmente los presupuestos de Ingresos y Egresos de los municipios de su entidad, que al efecto formulen cada uno de los ayuntamientos, que las participaciones municipales en impuestos de la Federación y de los Estados nunca sean menores del 10%; que la participación municipal en impuestos sobre la propiedad rústica y urbana, sea del 50% y sobre el comercio y la industria, nunca menor del 25%; que los municipios de escasos recursos puedan asociarse para la prestación de servicios públicos o para la ejecución de obras de interés común en un régimen de cooperación que reglamentará la **propia Ley**.

1.—En general, la Hacienda Municipal debiera formarse de los siguientes conceptos:

a).—De los impuestos de carácter privativo municipal sobre actividades comerciales e industriales.

b).—De los que graven el comercio ambulante o en plazas o vías públicas.

c).—De los impuestos a mercados, diversiones, espectáculos públicos, rastros, anuncios y propaganda comercial en la vía pública y los que se causen sobre juegos, rifas y sorteos permitidos.

d).—De los derechos por prestación de servicios de carácter municipal agua, drenaje, registro civil, cementerios, autorizaciones, licencias, certificaciones, legalizaciones y los de cooperación para obras de urbanización y servicios públicos.

e).—De las contribuciones principales y adicionales, que establezcan las legislaturas de los Estados.

f).—De las adicionales que fije el Congreso de la Unión sobre Impuestos Federales.

g).—De las participaciones generales en todos los impuestos federales y estatales.

h).—De los productos y aprovechamientos de sus bienes muebles e inmuebles.

Al establecerse en materia tributaria, que los Municipios deberán percibir por lo menos el 50% de los Ingresos que se obtienen del impuesto predial, se estima que nadie tiene más derecho que el Municipio, a las contribuciones sobre los bienes rústicos y urbanos de su respectiva localidad.

Por otra parte, deberá organizarse, con criterio realista y técnico, el catastro de cada municipalidad.

II.—La Ley deberá señalar los impuestos esencialmente municipales y dentro de esta limitación, reconocer al Municipio el derecho de libre imposición.

III.—En resumen, la reorganización fiscal ha de delimitar equitativamente la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, dando estos últimos, mayor participación en lo recaudado en su jurisdicción.

IV.—En cuanto a los ordenamientos sobre crédito municipal para servicios públicos, convendrá incorporar las sugerencias planteadas por el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, a fin de regular e impulsar las operaciones de crédito que se otorga a los Ayuntamientos.

V.—Paralelamente, deberá orientarse el fomento de la economía municipal, hacia la creación de medios que faciliten en la localidad la explotación de recursos naturales y de productos de transformación. Estos medios son, por su orden de importancia, la electrificación, las obras de pequeña irrigación, la apertura de caminos vecinales y los sistemas de transportación local.

VI.—Es indispensable la planeación de la economía municipal, para aprovechar al máximo los recursos naturales y humanos de cada localidad y organizar las fuentes de trabajo, la producción, la circulación de dichos productos, los mercados y el consumo interno.

Es ya comúnmente aceptada la premisa de que la producción y la distribución deben regularse para ponerlos al servicio de los fines sociales de la comunidad.

La planeación de la economía municipal, aceleraría el desarrollo económico y permitiría la creación de nuevas fuentes de ingreso, de carácter impositivo, que serían factor determinante para la ejecución de los programas de obras públicas.

En suma, la planeación de la economía municipal debe entenderse como la previsión y encauzamiento a mediano y largo plazo, del desarrollo económico local, con base en el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, humanos y natu-

rales y orientado el logro de metas en beneficio de la comunidad. (3)

Estas han sido metas y programa de la Revolución Social de 1910 y de la Carta Magna y los Ayuntamientos, pueden ser promotores de obras mediante el aprovechamiento y coordinación de todos los sectores sociales, a efecto de que en lo político, en lo jurídico, en lo económico y en el aspecto técnico, se haga efectiva una reforma Municipal en los términos en que se ha pronunciado el régimen actual para la reforma administrativa, para dignificar al municipio, al ciudadano y a las familias que lo habitan, y por ende, a la sociedad y a la patria.

4.—COMENTARIOS SOBRE EL REGIMEN MUNICIPAL DEL ESTADO.—Para que nuestro municipio en Zacatecas haya llegado a la situación actual, pasó por todas las etapas históricas que vivió el País mencionándose que fue de las entidades que se anticiparon en el nombramiento popular de sus autoridades.

Moisés Ochoa Campos, en su obra (La Reforma Municipal, 2a. Ed. 1968, Pág. 282) cita que: "En Zacatecas, el Gobernador del Estado, Don Trinidad García de la Cadena, había expedido el 12 de enero de 1868 una nueva Constitución Política local, señalando sobre el origen de los Poderes Públicos y de la forma de Gobierno del Estado".

Artículo 60.: "La facultad que la Constitución de la República concede a los Estados para que arreglen su administración interior, reside esencialmente en los ciudadanos del Estado, y éstos la ejercen por sus mandatarios que eligen al efecto según las leyes, para que formen los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en cuyo auxilio viene la administración municipal . . ."

Pero este reconocimiento, se limitaba al través del párrafo cuarto de la propia Constitución, sobre el Gobierno interior de los partidos, que establecía:

Artículo 47.—En cada cabecera de Partido, habrá un Jefe Político que durará cuatro años; será nombrado directa y popu-

3 Ochoa Campos Moisés.—La Reforma Municipal.—Ed. Porrúa., S. A.—2a. Ed. 1968.—Págs. 486, 487 y ss.

larmente en los términos que diga la ley electoral, y no podrá ser reelecto hasta que pase igual periodo.

Artículo 48.—Una Ley detallará los requisitos que se necesitan para ser Jefe Político, sus atribuciones y facultades.

Artículo 49.—Habrá Asambleas Municipales elegidas directa y popularmente en los pueblos del Estado para su gobierno interior y régimen municipal, cuya organización y facultades detallará una ley particular.

Artículo 50.—Toda población de quinientos habitantes, y menos de dos mil que se halle en terreno de propiedad particular, tiene derecho a que se le venda el que necesita para ejidos, y constituye en congregación regida por una Junta Municipal en los términos que establezca el Reglamento económico político de los Partidos; excediendo el número de habitantes de dos mil, se constituirá en Municipalidad.

Artículo 51.—Las Municipalidades que solas o reunidas con otras, por su situación topográfica por el número de sus habitantes que pasen de veinte mil y por los recursos que su industria, comercio y riqueza territorial hagan ingresar al Erario, puedan subsistir como Partido, serán elevadas a este rango por el Congreso, si ellas lo piden, oyéndose previamente al Gobierno.

De lo anterior se desprende que, los Jefes Políticos en Zacatecas, eran nombrados directa y popularmente, sin que pudiesen ser reelectos hasta después de un periodo. No obstante esta situación sólo prevaleció de 1868 a 1896, en que el decreto número 89 reformó el Artículo 47 de la Constitución del Estado en los siguientes términos:

"En cada cabecera de Partido habrá un Jefe Político que durará cuatro años en su encargo y será nombrado por el Ejecutivo del Estado."

En consecuencia, a partir del 25 de febrero de 1896, los Jefes Políticos dejaron de ser electos popularmente y se constituyeron en agentes, nombrados por el Gobernador. El Municipio quedó relegado a funciones auxiliares y a la autoridad intermedia fue, en Zacatecas, una realidad absoluta en un régimen de completa centralización.

La Carta Política del Estado en su Título Séptimo, Capítulo Unico, desarrolla ampliamente, los principios fundamentales de la Constitución de la República referentes al Municipio, de los Artículos 86 al 103, que tienen relación íntima con los 23 y 24 del propio Ordenamiento, ya que todos ellos fijan las características del Régimen Municipal de la Entidad determinándose su número de 56 y 1 Congregación, competencia, atribuciones y funcionamiento.

La División Política del Estado se forma con los siguientes 56 Municipios y su respectiva población, según datos aproximados del IX Censo General de Población del 28 de Enero de 1970 (Total en el Estado 949.663).

<i>Municipio</i>	<i>Número de Habitantes</i>	<i>Municipio</i>	<i>Número de Habitantes</i>
1.—APOZOL	6,789	21.—JIMENEZ DE	
2.—APULCO	4,747	TEUL	3,623
3.—ATOLINGA	6,025	22.—JUAN ALDAMA	13,661
4.—BENITO JUAREZ	4,343	23.—JUCHIPILA	14,517
5.—CALERA	13,030	24.—LORETO	21,544
6.—CANITAS DE FE. LIPE PESCADOR	6,310	25.—LUIS MOYA	6,939
7.—CONCEPCION DEL ORO	15,711	26.—MAZAPIL	28,656
8.—CUAUHTEMOC	6,643	27.—MELCHOR OCAMPO	4,180
9.—CHALCHIHUI- TES	11,347	28.—MEZQUITAL DEL ORO	3,725
10.—FRESNILLO	101,316	29.—MIGUEL AUZA	15,330
11.—GARCIA DE LA CADENA	4,755	30.—MOMAX	4,429
12.—GENARO CODINA	6,516	31.—MONTE ESCOBEDO	13,765
13.—GRAL. ENRIQUE ESTRADA	4,381	32.—MORELOS	5,296
14.—GRAL. FCO. MURGUIA	19,938	33.—MOYAHUA DE ESTRADA	8,450
15.—GRAL. JOAQUIN AMARO	4,933	34.—NOCHISTLAN DE MEJIA	28,463
16.—GRAL. PANFILO NATERA	13,223	35.—NORIAS DE ANGELES	8,738
17.—GUADALUPE	31,976	36.—OJO CALIENTE	20,280
18.—HUIANUSCO	8,023	37.—PANUCO	6,640
19.—JALPA	26,050	38.—PINOS	35,997
20.—JEREZ	40,202	39.—RIO GRANDE	34,879
		40.—SAIN ALTO	14,259
		41.—SALVADOR EL	4,048

42.—SOMBRETERE	48,411	49.—VALPARAISO	43,410
43.—SUSTICACAN	2,071	50.—VETAGRANDE	4,419
44.—TABASCO	11,542	51.—VILLA DE COS	18,012
45.—TEPECHITLAN	12,327	52.—VILLA GARCIA	9,116
46.—TEPETONGO	13,766	53.—VILLA GONZA-	
47.—TEUL DE GON-		LEZ ORTEGA	6,863
ZALEZ ORTEGA	16,313	54.—VILLA HIDALGO	9,383
48.—TLALTENANGO		55.—VILLA NUEVA	35,553
DE SANCHEZ		56.—ZACATECAS	56,829
ROMAN	19,145		

El antecedente inmediato del Municipio en la Constitución vigente es la promulgada el 17 de noviembre de 1944 dada por la Legislatura el día 10 del mismo mes y año, que tiene un articulado del 84 al 103 que igualmente se subordina a los lineamientos trazados por la Constitución Federal, habiéndose promulgado la Ley Orgánica del Municipio Libre por el Gobernador Don Leobardo Reynoso el 29 de junio de 1946, dada por el Congreso Local el 21 de dicho mes y año.

Las citadas leyes fueron reformadas por iniciativas del 29 de octubre y 10 de noviembre de 1964, para introducirle modificaciones de forma y fondo consideradas procedentes por el Congreso Local.

Como se ha dicho, el régimen Jurídico en el Estado se consagra en su Constitución Local que establece los principios de autonomía entre sí, de no reelección; de la libertad para administrar su Hacienda; de que serán administrados por un ayuntamiento que residirá en la cabecera Municipal y no habrá entre ellos y los poderes del Estado ninguna autoridad intermedia. Que tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales. Que una Ley Reglamentaria determinará las atribuciones y deberes del Ayuntamiento y del Presidente Municipal y todo lo referente a los ramos de su Administración.

Asimismo, se establecen los requisitos de elegibilidad de los miembros de los Ayuntamientos y los presidentes municipales, quienes serán responsables de los actos que ejecuten en contravención de las leyes durante su ejercicio, misma responsabilidad que podrá exigirse hasta un año después de haber terminado su gestión. Para estos efectos, existe acción popular para

denunciar a la autoridad competente aquellos hechos que se consideren violatorios de la Ley.

El Artículo 91 de la Constitución Local le da facultades al Congreso del Estado para resolver los conflictos que se susciten en el seno de los Ayuntamientos a instancias del Gobernador.

Se faculta a los Municipios para arreglar entre sí problemas de límites debiendo contar con la aprobación del Congreso. (Artículo 100).

Por otra parte, cada Municipio dará entera fé o crédito a los actos, registros y documentos públicos de los demás Municipios del Estado.

También se establece en el Artículo 98 la obligación de los Ayuntamientos de proponer al Congreso del Estado antes del día 1o. de noviembre de cada año, sus planes de arbitrios y de erogaciones para el año siguiente.

Los Artículos 101 y 102 se refieren a la gestión administrativa de las Congregaciones que estarán **a cargo de Juntas Municipales compuestas por un Delegado y 2 Vocales, designados los tres por el Ayuntamiento.** Asimismo, se faculta a los Ayuntamientos para nombrar representantes de la autoridad en los lugares que no sean Congregaciones Municipales y no formen parte de ésta, ya que a las Juntas Municipales, este precepto las faculta para hacer lo propio en los lugares que estén dentro de su Jurisdicción.

Es pertinente señalar en este particular, que anteriormente las Juntas Municipales eran electas directamente por los vecinos de cada Congregación y en la Constitución vigente, son nombradas por el Ayuntamiento respectivo para evitar que sus vecinos intervengan en dos elecciones: la del Ayuntamiento y la de las Juntas Municipales. A nuestro modo de ver, se trata de un Gobierno por Comisión, mismo que se ejercita al nombrarse los representantes de la Autoridad en aquellos lugares que no tengan la categoría de Municipio o congregación. A dichas autoridades, en las comunidades rurales o ranchos, tradicionalmente se les llama **Comisarios.**

Para que se forme una Municipalidad, se requiere según el

Artículo 103 de la Constitución Política del Estado tener una población de 5,000 habitantes y los recursos necesarios para el sostenimiento del Gobierno Municipal, en tanto que a las Congregaciones se les exige un mínimo de 2,000 habitantes siendo motivo de supresión de ambas el que carezcan de alguno de los requisitos mencionados, para lo cual es competente el Congreso del Estado.

En cada ranchería de importancia hay representantes del Ayuntamiento y las Juntas Municipales deberán hacer lo propio en los lugares que estén dentro de su Jurisdicción. (Art. 102)

Según se ha asentado el Congreso del Estado anualmente le señala al Municipio su Plan de Arbitrios y percibirá además, las participaciones federales y estatales que las Leyes le asignen.

Los Ayuntamientos podrán celebrar actos o contratos que graven o comprometan los servicios públicos municipales mediante autorización del Congreso (Art. 88). Esta y otras limitaciones con intervención del Gobernador o de la Legislatura Local, disminuyen la personalidad jurídica y autonomía Municipal.

5.—LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO.

—La Ley Orgánica del Municipio Libre en Zacatecas, supedita al Municipio al Gobierno del Estado, que como se ha observado en el contexto del País, abusa de las facultades que en la materia le otorga tanto la Carta Magna como la de la Entidad, ya que como se ha visto, interviene en el aspecto financiero, electoral, de seguridad pública y en muchos otros de carácter extrajurídico, que repercute y resiente la ciudadanía Municipal.

En la Reforma a la Constitución Local del 29 de octubre de 1964, aparece el cambio de nombre de varios municipios del Estado promulgado el 11 de noviembre de 1964.

Por muchas razones se ha criticado el número de Municipios y los cambios de su denominación, porque algunos de ellos, tradicionalmente y a pesar de su nombre oficial, se los conoce por el de la vox populi y no por el que se registra en las Actas del Congreso del Estado, que en verdad siempre se justifica o tiene un fundamento histórico, científico, cultural o literario.

Por nuestra parte y con todo que muchos municipios tie-

nen nombre del Calendario Eclesiástico, nos pronunciamos por el respeto general de los pueblos que siempre han vinculado su vida a la historia, tradición y costumbre de la entidad y del país. Ello no implica el choque con la cultura y el desarrollo social ni contra aquellos nombres de héroes de la patria y de Zatecas que han legado a nuestras generaciones libertad democrática y mayores oportunidades de progreso.

Estamos contra el oportunismo en todas sus expresiones y por tanto, que se denomine a nuestros pueblos, congregaciones, municipalidades, comunidades rurales y ejidales, con el sello y nombre personal de los políticos en turno, tanto en esferas local y nacional porque su obra, todavía no ha sido juzgada por el Juicio de la Historia.

Es natural que esta situación contrarie el espíritu del constituyente que quiso un municipio vigoroso en todos los órdenes.

6.—EL GOBIERNO DEL MUNICIPIO. SUS ORGANOS Y FUNCIONES.—El Municipio como persona moral tiene forzosamente órganos o personas que lo representen ante los habitantes de la comunidad o personas ajenas a ella.

Es el **Ayuntamiento** el organismo (respectivo) que tiene funciones legislativas y facultades de decisión y consulta y el cual se integra por el Presidente Municipal, los regidores, el Síndico y otros órganos consultivos.

Los Artículos 86 y 87 de la Constitución Local establecen que cada Municipio será administrada por un ayuntamiento que residirá en la cabecera municipal y no habrá entre ellos y los poderes del Estado ninguna autoridad intermedia.

Se integra con un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos de elección popular directa. Las Juntas Municipales, como ya se anotó, son designadas por los Ayuntamientos. Por cada uno de todos estos funcionarios se elige un suplente.

Los Ayuntamientos se eligen según la población Municipal, de tal manera, que cuando ésta sea de 15,000 habitantes habrá un Presidente y 4 Regidores; cuando llegue hasta 50,000 seis Regidores y el Presidente Municipal; y finalmente, ocho Regidores y el Presidente Municipal, en aquellos que tengan más

de esta última cifra y en el de la Capital, de acuerdo con lo que estipula el Artículo 11 de la Ley en consulta, que previene tomarse en consideración el último Censo que se haya levantado, para integrar los respectivos Ayuntamientos.

Los demás órganos del Gobierno Municipal son el Secretario, el Tesorero, a veces un Oficial Mayor, Jefe o Comandante de Policía, Jefe de Tránsito en algunos Municipios, Jefe del Registro Civil y algunos empleados y funcionarios que verdaderamente son auxiliares de la Administración Pública Municipal, aparte de las funciones de los empleados del Estado y federales que prestan servicios íntimamente ligados al Régimen Municipal.

El Capítulo VIII de la Ley Orgánica Municipal Artículo 42 al referirse a las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos establece que para el mejor despacho de los negocios, en la primera sesión de su período administrativo, nombrarán con el carácter de permanente las siguientes comisiones: I.—Educación Pública. II.—Justicia. III.—Hacienda y Revisión de Cuentas. IV.—Seguridad Pública. V.—Asistencia Pública. VI.—Ornato y Mejoras Materiales. VII.—Aguas y mercados. VIII.—Vigilancia de Establecimientos de Hospedaje. IX.—Sanidad.

Por la materia asignada a cada comisión de éstas se concluye que la finalidad de ellas tiende al mejor cumplimiento de los propósitos del gobierno municipal, pudiéndose nombrar comisiones especiales cuando la naturaleza o importancia del negocio lo exija, y alterar el orden de la enumeración precedente distribuyéndose los servicios de las comisiones en la forma que más convenga a los intereses de la municipalidad.

Es de observarse que los lineamientos administrativos que se siguen en la mayoría de las oficinas municipales, generalmente se basan en prácticas tradicionales y empíricas, al arbitrio del Alcalde en turno, por lo que se hace necesario su tecnificación donde sea posible, para obtener servicios públicos eficientes, uniformes y de beneficio colectivo.

7.—DE LOS AYUNTAMIENTOS.—La Ley Orgánica del Municipio en Zacatecas reglamenta las funciones, atribuciones y de-

beres de los Ayuntamientos en los Capítulos IV y V, Artículos del 19 al 33 y aparte de esta denominación también le da la de Asambleas y Corporaciones Municipales.

En términos generales podemos considerar que las atribuciones de los Ayuntamientos son las siguientes:

1.—Aprobar y modificar el presupuesto de gastos del Municipio, sometidos a su consideración por el Presidente Municipal.

2.—Administrar sus capitales y bienes propios, esto es, la Hacienda Municipal.

3.—Remitir anualmente en la última decena de octubre al Congreso del Estado los presupuestos de Ingresos y Egresos del Municipio.

4.—Revisar y aprobar la cuenta documentada que le presente el Presidente Municipal.

5.—Contratar empréstitos, requiriéndose para su validez, la aprobación del Congreso del Estado.

6.—Expedir los reglamentos de Policía y buen Gobierno y todos aquellos sobre las diversas ramas que competen al Municipio, como Salubridad, Beneficencia, Vías Rurales de Comunicación, Diversiones Públicas, Bienes Mostrencos, Fierros de Herrar y demás materiales de su competencia.

7.—Vigilar los establecimientos de enseñanza, ya sea públicos o privados y fomentar la educación en todos sus órdenes.

8.—Vigilar la seguridad, higiene y salubridad de las construcciones, casas habitación y la ejecución de obras de saneamiento.

9.—Resolver sobre las licencias y renunciaciones de sus miembros y del Presidente.

10.—Vigilar el correcto funcionamiento de la Tesorería y sus empleados.

11.—Resolver cualquier problema de la administración Municipal.

12.—Inspeccionar farmacias y droguerías de acuerdo con las disposiciones sanitarias.

13.—Reglamentar y vigilar el ramo de aguas que abastecen a la población para evitar perjuicios por su escasez o mala calidad.

14.—Evitar el alza inmoderada en los precios de artículos de primera necesidad.

15.—Velar por la conservación del orden interno de la población, la seguridad de las personas y las propiedades, para lo cual han de contar con fuerzas de seguridad y policía pagada por sus propios fondos.

16.—Vigilar el buen funcionamiento y conservación de las cárceles, atención y alimentación de los detenidos.

17.—Acordar la ejecución y realización de obras de utilidad pública y embellecimiento de la ciudad.

18.—Crear y suprimir empleos y aumentar o disminuir las contribuciones municipales de acuerdo con las necesidades del servicio y Erario Municipal.

19.—Iniciar ante el Congreso del Estado las leyes que de-made la buena administración Municipal.

20.—Organizar las festividades públicas y aportar los fondos necesarios para su verificación, nombrándose una Comisión de cinco personas para programar anualmente las festividades cívicas.

21.—Aceptar herencias, legados y donaciones en favor del Municipio, de los pueblos o la beneficencia, así como ejercitar por medio del Síndico respectivo las acciones que procedan.

22.—Cuidar la conveniente nomenclatura de calles, plazas, jardines y paseos públicos y de que se fijen las placas respectivas y se conserve la numeración ordenada de las fincas urbanas.

23.—Vigilar el cumplimiento de los acuerdos y reglamentos sobre alineamientos de calles, construcciones y fachadas para lograr el ornato e higiene públicos.

24.—Procurar la apertura, conservación y mejoramiento de caminos vecinales y rurales con la obligación de fijar las señales convenientes en cruces, distancias y rumbos de los mismos.

25.—Cumplir en la parte que les corresponda, las leyes, decretos y disposiciones de la Federación y del Estado y excitar al Presidente y Regidores para el mismo fin.

26.—Conocer de las faltas u omisiones en que incurran los funcionarios municipales en el desempeño de sus cargos,

teniendo la obligación de dar cuenta del procedimiento al Congreso del Estado para los efectos del Artículo 116 de la Constitución Local que ordena erigirse en gran Jurado.

27.—Los demás que le encomienden las Leyes.

8.—ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL Y DEL SECRETARIO.—Los presidentes municipales tienen encomendadas funciones de ejecución y resolución de los acuerdos del Ayuntamiento. Es el Jefe de la Policía y tiene facultades para hacer que se cumplan las leyes generales o locales de la federación y del Estado.

Tiene facultades para nombrar y remover a los empleados de la administración municipal; de imponer multas y sanciones a los mismos; cuidar de la conservación del orden público y darle a la autoridad judicial el auxilio necesario para cumplir debidamente las decisiones de los Tribunales; consignar a las autoridades competentes a los delincuentes disponiendo lo conducente para su aprehensión.

Prevenir la mendicidad, vagancia, ebriedad, toxicomanía, juegos prohibidos por la Ley y practicar visitas a escuelas, hospitales, cárceles y otros establecimientos con el objeto de que se cumplan de mejor manera el servicio y fin a que se les destina.

Formar el padrón de los habitantes del Municipio con todos sus datos personales y de vecindad.

Asimismo, el padrón de los niños en edad escolar con todos los datos personales de sus padres.

Llevar el Registro de los Profesionistas que ejerzan en la localidad.

Formar y llevar la estadística del Municipio.

Visar los libros del Registro Civil; expedir licencias; cuidar la conservación y repoblación forestal de acuerdo con la Ley de la Materia y autoridad competente; vigilar servicios de correo y comunicaciones en general.

Vigilar las actividades hacendarias del Municipio y auxiliar a las autoridades del Ramo Federal y Estatal.

Vigilar y auxiliar a las autoridades electorales de la Federación y del Estado.

Presentar iniciativas ante el Ayuntamiento de utilidad general.

Ejercer vigilancia en las oficinas de la administración municipal y llevar el Control y Registro de Leyes, Decretos, Reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter obligatorio.

Visitar frecuentemente las comunidades del Municipio; visar órdenes de pago, vigilar plazas y mercados y hacer que se cumplan los reglamentos de policía y buen gobierno, salubridad, obras públicas, educación y elaborar informes sobre seguridad pública, policía urbana y salubridad, cárceles, educación pública, mejoras materiales, movimiento de la Secretaría, estado civil de las personas, registro público de la propiedad y del comercio, Agricultura y Ganadería, Minería y todas aquellas actividades y atribuciones que le encomiende las Leyes.

La representación Municipal corresponde a su Presidente pero fuera del Estado al Ejecutivo del mismo.

Los regidores y Síndicos son mandatarios del Ayuntamiento y éste nombra un Secretario que a veces lo es del Presidente, encargado de levantar las actas correspondientes, autorizándolas con su firma, de abrir la correspondencia y dar cuenta con ella al Presidente Municipal.

Dar cuenta de los negocios de la competencia del Ayuntamiento y redactar en forma precisa y clara los acuerdos y resoluciones, oficios, minutas, circulares y demás documentos relacionados con el despacho.

Distribuir las labores de la oficina y revisar cuidadosamente los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento y Presidente.

Llevar los siguientes libros:

- a).—Entradas y salidas de negocios
- b).—Correspondencia y telegrama
- c).—Minutario de Oficios y Circulares
- d).—Actas de las Sesiones
- e).—Conocimientos

- f).—Registro de bienes motrencos y acta de remate
- g).—Entrada y salida de detenidos con expresión de la autoridad aprehensora, inserción de la orden fundada y motivada de autoridad a quien se haga la consignación en su caso.
- h).—Registro de agentes de seguridad
- i).—Registro de exhortos
- j).—Patentes y refrendos de fierros de herrar
- k).—Los demás que acuerde la Asamblea en el Reglamento.

Y finalmente, tendrá bajo su responsabilidad cuidar el buen orden de las labores de las oficinas y el personal al servicio de las autoridades y Administración Municipal.

Es de hacerse notar que las autoridades municipales vigilan la administración de justicia en la localidad y coadyuvan con las autoridades competentes. Igualmente, queremos marcar que los deberes y atribuciones de los órganos municipales anteriores, la Ley reglamentaria los enumera pormenorizadamente y nosotros nos concretamos a señalar las más importantes con el objeto de no incidir en repeticiones innecesarias supuesto que en la práctica muchas de las funciones encomendadas al Municipio no se cumplen por razones de índole económico, preparación de los respectivos funcionarios y mal entendimiento de la función pública, cuando el Ayuntamiento es la célula primaria de la Administración Pública Mexicana.

Estimamos pertinente que la Ley rectora del Municipio en Zacatecas, sea revisada con un estudio integral y puesta de acuerdo con la realidad actual sin ponerse en duda que contenga elevados principios de organización y funcionamiento para la administración pública municipal, siendo conveniente que en cada ejercicio político administrativo se programen el trabajo que sea posible realizar de acuerdo con los recursos económicos con que se cuente y las necesidades y el desarrollo lo exijan, para encauzar el progreso social y económico del Estado.

9.—LA HACIENDA DEL MUNICIPIO.—El Régimen patrimonial y Hacendario del Municipio, se establece en el Artículo 88

de la Constitución, en la Ley Orgánica del Municipio que se ha consultado, de los Artículos 92 al 100 y en la Ley de Hacienda Municipal promulgada el 19 de diciembre de 1933. Siendo procedente señalar que cada Municipio tiene y se rige por su Plan de Arbitrios Municipal, por lo que debemos considerar que los tres ordenamientos primeramente indicados revisten el carácter de normas generales para toda la entidad.

El precepto Constitucional 88, establece que "Los Municipios administrarán libremente su Hacienda. Anualmente el Congreso les señalará su Plan de Arbitrios, y percibirán además las participaciones federales y estatales que las leyes les asignen.

Los Ayuntamientos mediante autorización del Congreso podrán celebrar actos o contratos que graven o comprometan los servicios públicos municipales.

Es notorio que esta norma omite señalar cómo y de dónde se obtienen los ingresos hacendarios, mencionándose solamente las participaciones que en realidad no se obtienen por facultades del municipio sino por decisión de la Federación y el Estado.

En lo que ve a la Ley Orgánica del Municipio el Artículo 92 dice que el objeto de la Hacienda Municipal es administrar los fondos y recursos necesarios para sostener esta Institución.

El Artículo 93 establece que forman la Hacienda Municipal:

I.—Los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio público municipal.

II.—Las rentas propias.

III.—El producto de los impuestos municipales.

IV.—Las participaciones que se obtengan del Estado y de la Federación.

V.—Los ingresos extraordinarios y accidentales.

Es pertinente aclararse que la disposición anteriormente enumerada involucra tanto el régimen patrimonial como el Hacendario de nuestro municipio, ya que el primero se integra exclusivamente por el acervo de bienes muebles e inmuebles que le pertenecen y el segundo, por los impuestos, derechos, pro-

ductos y aprovechamientos, y en general, por todo crédito a su favor.

La Constitución Federal en la Fracción II del Artículo 115 establece que los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las Contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales. Esto es, esta norma constitucional es la base fundamental del régimen hacendario municipal en el País.

Puede verse asimismo, que ninguno de los dos preceptos constitucionales, local y federal, respectivamente, mencionan a los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, que verdaderamente son las fuentes de la hacienda del municipio, aunque bien es cierto que la Constitución Federal de la República, habla de las **Contribuciones** que señalen las legislaturas de los Estados, por lo que debe comprenderse que se refiere a impuestos solamente.

Por otra parte, conforme al Artículo 88 de la Ley Orgánica en consulta, ninguno de los bienes municipales que menciona podrá ser enajenado o gravado por las autoridades respectivas, siendo requisito indispensable, en su caso, la autorización de la legislatura local cuando así lo exija el interés público.

Los impuestos y las multas fijadas por la Hacienda del Municipio se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo procurándose no violar garantías constitucionales sobre la propiedad. (Art. 95)

Está previsto que para la recaudación de los impuestos y rentas municipales, habrá una Tesorería a cargo de un Tesorero y los empleados que se determinen en la propia Ley de Hacienda. (Art. 96)

El manejo de los fondos fiscales, según el Artículo 97, deberá ser caucionado por los respectivos empleados. Esta obligación generalmente es incumplida porque a la Tesorería llegan inexpertos y por regla general, son removidos cada trienio en que ocurre el cambio de Autoridades y Ayuntamiento.

Los ingresos o caudales de la Tesorería deberán distribuir-

se con entera sujeción al presupuesto municipal de egresos, bajo la responsabilidad personal y pecuniaria del Tesorero cuando se contravenga este precepto. (Art. 98)

Las cuentas correspondientes de la Tesorería serán glosadas por una Oficina Especial en la forma prevista en la Ley de Hacienda Municipal y el resultado anual de la glosa se pondrá en conocimiento del Ayuntamiento para su aprobación. (Art. 99) En realidad debería establecerse sobre el particular, **para lo que proceda**, ya que es factible comprobarse un mal manejo en los fondos del Municipio, mal aplicación y destino.

El Artículo 100 habla de Sub-Tesorerías en las Congregaciones las cuales dependerán económicamente de la Tesorería Municipal y sus empleados serán nombrados por las Juntas de cada Congregación, teniendo facultades para recaudar y distribuir los impuestos y rentas de la comunidad, glosándose anualmente en la forma señalada en el Art. 99.

10.—LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.—En relación con los ordenamientos comentados, la Ley de Hacienda Municipal es la que reglamenta la forma de recaudar los ingresos en el Municipio de Zacatecas.

Como ya lo apuntamos, esta Ley fue promulgada hace más de cuarenta años y dada la transformación social y económica de la Entidad que nos ocupa, es deseable la expedición de otro nuevo ordenamiento más acorde con las necesidades de la época y el desarrollo que vivimos, sin desaprovechar las **bondades de la Ley** que ha regulado por tantos años esta materia.

Integración de la Hacienda Municipal.—Con el nombre de arbitrios municipales la Ley en consulta, en su capítulo Segundo y Artículo 4o., establece que los ingresos municipales estarán constituidos por I.—Participaciones. II.—Derechos. III.—Impuestos. IV.—Productos. V.—Aprovechamientos.

Las participaciones quedan constituidas, según el Artículo 5o., por la parte de los Impuestos Federales y del Estado, que tengan derecho a percibir los Municipios de acuerdo con las Leyes respectivas.

La percepción de las participaciones se hará de acuerdo con las disposiciones fiscales federales o del Estado que las concede.

En otro aspecto, los Municipios están autorizados para cobrar derechos por la prestación de los siguientes servicios:

I.—Aguas. II.—Drenaje. III.—Mercados. IV.—Rastros. V.—Matanza de Ganado. VI.—Panteones. VII.—Registro de Señales y Marcas de Herrar. VIII.—Certificaciones Municipales. IX.—Licencias. X.—Actos del Registro Civil efectuados fuera de las Oficinas.

Las cuotas que deban cubrirse por concepto de derechos, se fijarán en atención al costo de los servicios o al gasto provocado no debiendo exceder su monto de dicho costo o erogación. Pero el servicio de panteones será gratuito por los cinco primeros años. (Art. 7)

Conforme al Art. 8 los impuestos municipales gravarán exclusivamente las fuentes de riqueza circunscritas en el Municipio de que se trata y comprenderán:

I.—Diversiones y Espectáculos Públicos. II.—Rifas, Loterías y toda clase de Juegos permitidos. III.—Uso de pisos en calles, paseos, plazas y demás sitios públicos. IV.—Establecimientos de tolerancia. V.—Cabarets y Bailes de especulación. VI.—Solares no acotados.

El Art. 9 le prohíbe al Municipio establecer impuestos sobre objetos que sean materia de impuestos del Estado.

Los impuestos por el uso de pisos en lugares públicos, deberán tener como base el número de metros cuadrados de superficie ocupados por puestos, expendios, andamios, etc., y deberá ser cubierto diariamente salvo los casos en que los Municipios autoricen otra forma de pago. (Art. 10)

En cuanto al impuesto sobre rifas, loterías y toda clase de juegos permitidos, el Art. 11 preceptúa que deberá ser pagado por la persona o Empresa que los explote.

Los **productos** del municipio se dividen en:

I.—Productos de bienes inmuebles; ya sea por enajenación de los bienes de su propiedad o por arrendamiento u otros contratos otorgados para la explotación de los mismos, así como los ingresos obtenidos en la explotación directa por el municipio de predios rústicos o urbanos.

II.—Productos de bienes muebles; ya sea por la enajenación de dichos bienes, propiedad de los municipios, o por alquiler u otros contratos para su explotación, o los productos de capitales invertidos propiedad de los mismos ayuntamientos. (Art. 12)

Los **Aprovechamientos**, establece el Artículo 13, quedarán constituidos por los siguientes conceptos: I.—Rezagos. II.—Multas de Carácter Municipal. III.—Recargos y IV.—Aprovechamientos diversos.

Las **Multas**, apunta el Art. 14, son aquellas que se apliquen por infracción a las disposiciones fiscales municipales y las que apliquen las demás autoridades municipales, de acuerdo con el Artículo 21 de la Constitución General de la República.

Este precepto, como es sabido, en lo conducente establece que, **“compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 15 días.**

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

Esta disposición constitucional, que es una garantía individual, debe de acatarse por toda autoridad municipal. Sin embargo, a diario puede observarse su violación sistemática, el abuso y el desvío del Poder de parte de las autoridades municipales a quienes la ciudadanía confirió el ejercicio del poder público, seguramente con excepciones muy contadas.

cipales, causará recargos que no podrán exceder del 2% mensual sobre las cantidades no pagadas. (Art. 15)

La Ley de Hacienda Municipal que viene comentándose, está formada por Cinco Capítulos y Tres Artículos Transitorios. Por su orden, los Capítulos contienen: disposiciones preliminares, arbitrios preliminares, recaudación de los ingresos municipales, infracciones y sanciones y disposiciones de carácter general. Los Transitorios se refieren a la vigencia de la Ley, derogación de disposiciones fiscales que se opongan a la misma y sobre la aplicación de aquellas que no se le opongan.

A grandes rasgos, esta Ley faculta al Municipio para dictar su Ley de Ingreso; fijar las tasas correspondientes, época y foma de pago; las tarifas que regirán para el cobro de derechos y las disposiciones que se dicten por el Ayuntamiento y sean consideradas necesarias para la recaudación y control de los impuestos y el cobro de derechos; las relativas a bases para el otorgamiento de concesiones, contratos o convenios, en lo que ve a la explotación y aprovechamiento de sus bienes propios. (Arts. 16 y 17)

Los Artículos del 18 al 22 hacen mención a los sujetos que se consideran infractores de las disposiciones Fiscales del Municipio cuyo monto se hará efectivo tomando en cuenta la importancia de la falta, la capacidad económica y especialmente la intelectual del infractor; asimismo, la autoridad fiscal municipal estará facultada para hacer la declaración correspondiente y de ser procedente la Comisión de un delito en cuyo caso deberá consignarse al Ministerio Público, para los efectos a que haya lugar.

Las disposiciones generales de la Ley están contenidas en los Artículos del 23 al 26, en donde se prohíbe el destino de los ingresos municipales a fines especiales, que no sean los servicios públicos encomendados a los Ayuntamientos y demás gastos autorizados en los presupuestos respectivos; salvo el caso de las participaciones que respecto a su finalidad se rigen por las leyes federales y del Estado que las conceden.

Los Ayuntamientos tampoco podrán celebrar igualas, con-

cesiones, arrendamientos o cualquiera otro contrato o convenio de naturaleza análoga, sobre el pago de impuestos.

Recurso Administrativo. Aunque la Ley que venimos comentando, expresamente no señala ningún recurso administrativo para los causantes en el caso de estar inconformes con las sanciones que se les impongan, de manera implícita, el Artículo 25 concede esta facultad, al preceptuarse que "Los Ayuntamientos podrán condonar las multas impuestas por infracciones a las disposiciones fiscales municipales de manera similar a lo establecido en la Ley Fiscal del Estado."

En lo que toca a las infracciones, éstas se catalogan tomándose en cuenta la omisión de los sujetos obligados a cubrir el crédito fiscal; para dar los avisos e informes oportunamente a la autoridad respectiva; la resistencia de cualquier forma para la práctica de visitas legalmente ordenadas y que entorpezcan la labor de los empleados fiscales municipales o nieguen los datos que les sean solicitados. La falsedad de informes, datos inexactos y cualquiera otra forma de incumplimiento a las disposiciones fiscales dictadas por el Ayuntamiento.

Las multas varían de \$0.50 a \$50.00, cuando la infracción sea de las que indica la Fracción I del Art. 18; de \$3.00 a \$100.00 en los casos previstos por las Fracc. II y III, y de \$0.50 a \$100.00 las señaladas en la Fracc. IV, del citado dispositivo legal.

Como ya se expresó anteriormente, igualmente el capítulo de las infracciones y sanciones de la Ley, resultan anacrónicas e incongruentes para todos los giros y la importancia de la vida moderna.

Proceso Económico Coactivo. La facultad económica coactiva del Municipio debería estar encomendada al Tesorero, debiéndose sustanciar el proceso análogamente a lo previsto en la Ley de la materia para el Estado. Pero no creemos que el proceso económico coactivo, lo ejerciten dichos funcionarios porque no se cuenta con un Reglamento Interior que delimiten sus obligaciones y las atribuciones correspondientes; que señalen ordenamientos sobre la contabilidad y los libros que deben llevarse, así como la manera de rendir y justificar sus cuentas; esto es,

el movimiento de los ingresos y egresos municipales, con todos los justificantes necesarios, a efecto de contar con una Hacienda Municipal saneada, ágil y libre de toda responsabilidad. Por lo regular es el Presidente Municipal quien determina lo que se hace y lo que no se hace en este renglón, siempre a su arbitrio. Siendo recomendable mayor técnica y manejar adecuadamente, el erario del municipio, porque de lo contrario jamás podrá haber una Administración Pública Municipal que promueva el desarrollo y progreso de la comunidad, y la región de cada municipio zacatecano.

11.—PLAN DE ARBITRIOS.—Los arbitrios que eran impuestos y por lo mismo fuentes de ingresos de la Hacienda de los Cabildos y en general del Municipio durante la Colonia, todavía se aplican o utilizan en nuestro País en varias entidades federativas como Zacatecas.

En efecto, la Constitución Política del Estado, en su Artículo 48, Fracc. XV, entre otras facultades del Congreso Local, establece la de "señalar las contribuciones que deben percibir los Municipios, las que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades, y aprobar los **Planes de Arbitrios** y presupuestos de gastos de los mismos".

Esta fuente de ingresos, que como se ve, es de tradición Colonial y por tanto hispánica, también es señalada en el Artículo 88 de la propia Constitución, que ya ha sido comentado al referirnos a la Hacienda Municipal.

El Plan de Arbitrios Municipal reglamenta la Ley de Hacienda Municipal del Estado y se ejercita cada año en los distintos Municipios de Zacatecas.

Es de considerarse que la importancia de cada Municipio de la Entidad, es la que determina los conceptos de ingresos fijos y variables y la estructura de este ordenamiento legal.

En un Plan de Arbitrios para el Ejercicio Fiscal de 1967, en el Municipio de Nochistlán, Zac., puede verse que su estructura consta de 78 Artículos y Uno Transitorio, habiendo sido dado por el H. Ayuntamiento constitucional, con la aprobación del Congreso del Estado.

En su contenido se hace referencia a que las fuentes de ingresos ordinarios son los Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones.

Los impuestos están comprendidos del Artículo 3 al 22 y sin definirlo se preceptúa que éstos son los que gravitan sobre:

- a).—Diversiones, espectáculos públicos, juegos permitidos por la Ley, sinfonolas y equipos de sonido.
- b).—Pisos de plazas y mercados.
- c).—Comercio ambulante en pequeño y puestos semifijos.
- d).—Cabarets y bailes de especulación.
- e).—Establecimientos de Tolerancia.

Cada renglón de éstos se especifica detalladamente respecto a la licencia, el pago correspondiente, y la Oficina recaudadora que es la Tesorería Municipal. Este concepto se reglamenta en el Capítulo Primero del Plan de Arbitrios que se comenta.

Los Derechos Municipales, dice el Artículo 23, son aquellas compensaciones que se erogan de particulares por determinados servicios públicos prestados a individuos o colectividades y que acusan sobre:

- a).—Actos de Registro Civil verificados fuera de la Oficina.
- b).—Rastros y mataderos.
- c).—Registro y refrendo de fierros de herrar.
- d).—Registro y refrendo de marcas y señales de sangre.
- e).—Panteones.
- f).—Certificados Municipales.
- g).—Registro y autorización a cargadores, lecheros y limpiabotas.
- h).—Registro de documentos.
- i).—Conservación de animales mostrencos y dañinos.

Igualmente los renglones enumerados anteriormente son desglosados del Artículo 24 al 48 y en los mismos se hace referencia a los sujetos, objeto, tarifas y las prestaciones que se cubren sobre el particular.

El Artículo 49 señala que los productos son los ingresos que se obtienen por los siguientes conceptos:

- a).—Venta de propiedades, muebles e inmuebles adjudicadas al Municipio.
- b).—Venta de propiedades muebles e inmuebles del municipio.
- c).—Arrendamiento de propiedades del municipio.
- d).—Arrendamiento de propiedades adjudicadas al municipio.
- e).—Otros no especificados.

Los Artículos del 50 al 58 especifican cuáles son las propiedades, muebles e inmuebles del Municipio que constituyen su patrimonio y aquellos que se le han adjudicado. Los bienes destinados al servicio público en forma que debe realizarse su venta y las condiciones en que deben celebrarse los arrendamientos.

El artículo 59 preceptúa que los ingresos por aprovechamientos son los que se obtienen de estos conceptos:

- a).—Rezagos diversos
- b).—Multas diversas
- c).—Donativos
- d).—Recargos
- e).—Reintegros
- f).—Cobro de responsabilidad de empleados públicos
- g).—Venta de mostrencos y animales dañinos.

El Artículo 60 se refiere a las participaciones del Municipio en los impuestos Federales y del Estado conforme a las disposiciones correspondientes que se dicten al respecto sobre el impuesto a la propiedad urbana, al comercio y a la industria, sobre rezagos de esos mismos impuestos y sobre el impuesto de compra venta de productos agropecuarios.

Sobre impuesto de compra venta de ganado. Sobre multas por infracciones a la Ley y Reglamento de compra venta de alcoholes, aguardientes y similares. Sobre multas por infracciones al reglamento para el funcionamiento de aparatos mecánico musicales.

Sobre impuestos Federales de fundos mineros, metales y minerales, explotación forestal, cemento, cerveza, energía eléctrica, bebidas alcohólicas y sobre otras participaciones de la Federación y del Estado.

Es de aclararse que estos renglones se enuncian enumerativamente en el precepto mencionado.

El Artículo 61 establece las tarifas de las diversiones, espectáculos públicos y juegos permitidos por la Ley. Pisos de plazas y mercados. Comercio ambulante en pequeño y puestos semi-fijos. Cabarets y bailes de especulación, rastros y mataderos.

Por introducción de ganado al rastro en horas extraordinarias. Hierros de herrar, panteones, Certificados municipales, conservación de animales mostrencos y dañinos.

El Artículo 62 hace referencia a las infracciones y sanciones y el 63 a los recargos.

Las disposiciones generales están comprendidas en los Artículos 64 a 68 y en los mismos se señalan las obligaciones del causante, la autoridad competente para recaudar los ingresos municipales, la prescripción de adeudos y responsabilidades fiscales; y los derechos del causante para reclamar la devolución de pagos que se hicieron indebidamente, etc.

En los Planes de Arbitrios Municipales en el Estado, se observan la raquítica situación que afrontan los Ayuntamientos por la pobreza de recursos y la necesidad de mantener los servicios administrativos.

Existen Municipios que utilizan a presos en funciones de gendarmes porque no hay medios para pagar sueldos y muchas veces el Secretario realiza funciones de Tesorero, Alcaide, Cobrador de Mercados y otras relacionadas con la administración Municipal.

Las principales atenciones en ciudades de importancia en el Estado, son las de Seguridad Pública, pago de los miembros del Ayuntamiento, Tesorería, Juzgado Civil, Juzgado Municipal, Vigilancia de Mercados, Servicios de alumbrado, aseo de calles y plazas, administración del rastro y de panteones, agua potable, servicio médico municipal, alimentación de presos, Fiestas Patrias, Banda de Música, Ornato público, parques y jardines, gastos de escritorio y cuando hay excedentes se destinan a ciertas Obras Públicas.

Por todo ello se requiere pagar los salarios mínimos de la Región a los empleados municipales, mayor participación de la Federación y del Estado, la colaboración de los vecinos y de juntas de mejoras materiales y de otros organismos públicos para ayudar a los municipios indigentes a salir de su atraso y buscar mejores perspectivas de superación dentro del contexto de trabajo y desarrollo que se lleva a cabo en Zacatecas y en el País.

BIBLIOGRAFIA

TITULO III

CAPITULOS DEL I AL V

- 1.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de Febrero de 1917 que entró en vigor el Primero de Mayo de ese año.
- 2.—Constitución Política del Estado de Zacatecas del 11 de Noviembre de 1964.
- 3.—Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del 29 de agosto de 1969.
- 4.—Informe del C. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Año 1973.
- 5.—Ley General de Hacienda del Estado de Zacatecas, del 1o. de Enero de 1963.
- 6.—Pedro Ruiz González.—Quinto Informe de Gobierno 1972-1973, Zacatecas.
- 7.—Ley de Ingresos para el Estado de Zacatecas y el Ejercicio Fiscal de 1974.
- 8.—Ley Orgánica del Poder Legislativo, promulgada el 12 de agosto de 1971.
- 9.—Ley Orgánica del Poder Judicial para el Estado de Zacatecas del 2 de febrero de 1967.

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto podemos formular algunas conclusiones de carácter general, agregándose a las contenidas en el desarrollo del trabajo, que bien pudieran carecer de validez absoluta e indiscutida, porque la realidad de la Entidad Federativa que nos ha ocupado, tiene necesidades imperativas en cada renglón o aspecto de su vida y aquellos enunciados, corresponden solamente al sector público y a pronunciamientos particulares que en realidad requieren extensos y particulares estudios. Sin embargo, bien pueden marcarse las siguientes que verdaderamente revisten la naturaleza de proposiciones teórico-prácticas.

La Historia Nacional demuestra que el Estado de Zacatecas se ha caracterizado por su aportación de recursos naturales y humanos al engrandecimiento patrio; que su territorio se modificó por intereses personales y que ha sido explotado por el colonizador europeo y otros aventureros que llevaron sus tesoros mineros hacia otras latitudes del mundo.

El Estado de Zacatecas, como parte integrante del Estado Mexicano, tiene todas las características de las demás Entidades Federativas que forman la República, como autonomía y a su vez, colaboración de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

La Administración pública del Estado de Zacatecas, tiende a promover su economía y desarrollo colectivo, fundada en principios esenciales de planeación y ejecución de programa de be-

neficio general, en normas jurídicas, técnicas y de carácter político.

El régimen de la administración pública de Zacatecas, se establece en sus ordenamientos legales fundamentales y la forma centralizada, es la que primordialmente se ejercita a través de sus órganos de poder, con facultades y obligaciones expresamente señaladas en las Leyes Constitucionales, orgánicas y de carácter secundario.

El ejercicio del poder implica esencialmente coordinación y cooperación de los hombres, para la consecución de ciertas finalidades, dada su calidad de seres sociales y el Derecho, es un medio que establece ciertas bases de convivencia en la vida social del hombre que acata por intuición y racionalmente otras normas, que hacen factible la cooperación y colaboración humanas, que como fines del Estado, el pueblo puede cambiar según su propia convicción y voluntad.

El pueblo tiene deberes derivados de las Cartas Magnas, Federal y Local, entre los que se mencionan la de elegir a sus gobernantes o mandatarios y por ello, es partícipe obligado del modo de como se ejerza el poder público, con la responsabilidad que pueda fincársele al funcionario y de quienes participan activamente en la vida pública.

La plinificación económica del Estado, es una imperiosa necesidad en este momento, en que se habla de mucho intervencionismo estatal en materias reservadas antes a individuos o a grupos de privilegio, por lo que este esfuerzo debe continuarse en nuestro medio, por las características del país en desarrollo.

En el marco de nuestro Estado Federal, Zacatecas, debe atender a un reparto más equitativo de la riqueza, fortaleciendo la nota política de igualdad y de que todo individuo en aptitud de trabajar, tenga un lugar adecuado para desarrollar sus aptitudes e inteligencia, como en las zonas semidesérticas en que sus habitantes pueden arrojar un rendimiento considerable en mano de obra especializada para la industrialización de productos de la región y el aprovechamiento cabal de sus recursos naturales.

El Federalismo en México requiere y exige la autonomía hacendaria de los Estados miembros, aunque la Federación de hecho ejerce una tutela económica y les resta esta autonomía porque los impuestos están centralizados en gran parte, con los llamados convenios fiscales que en realidad hacen de las Entidades Federativas, comisionistas de aquella y en todos sentidos, sujetos de control.

El poder político que ejerce el Gobernante de las Entidades Federativas, tiene delimitaciones de toda naturaleza en que resulta insoslayable la presión del centralismo casi absoluto del poder federal en los órdenes financiero, electoral, político, social y cultural, por lo que dentro del ámbito local, la administración pública tiene a su cargo el desarrollo de funciones que deben estar más del lado de las clases necesitadas y conjugar la presión social de los grupos del poder dentro del aspecto constitucional, a efecto de evitar anarquía, violencia o el abuso del poder.

Los recursos naturales deben aprovecharse y cuidarse al máximo, sin desperdicio alguno del agua tan escasa, en el área agropecuaria, poniéndose en práctica todas aquellas técnicas avanzadas de cultivo y producción en cada zona de la Entidad. Y además, el crédito oficial y privado debe extenderse en el agro zacatecano y mejorarse los cultivos en todos los órdenes conforme a lo más aconsejable, técnicamente, aplicándose también a la ganadería y productos derivados.

En Zacatecas, la industrialización a escala pequeña, mediana y grande, parece ser la solución a muchos problemas urgentes y que ya promueve el Gobierno que asumió la responsabilidad del Estado el 12 de septiembre de 1974, con especial interés por las empresas de aprovechamientos minerales, turismo y comercio, de acuerdo con los recursos financieros que puedan obtenerse de la Federación y otros organismos, como Nacional Financiera, Instituciones Bancarias, etc.

El gobierno también debe promover la ampliación del crédito al campo, como se ha expresado, la reducción de impuestos o la fijación de mayores incentivos fiscales en algunas actividades industriales, el costeamiento de empresas nuevas de

industria y minera, la construcción de obras de infraestructura económica, proporcionar asistencia técnica y medios de investigación, servicios estadísticos, ayuda directa a empresarios que lo requieran, para la creación de mayores fuentes de trabajo, siempre que revistan interés para el Estado.

Deben ampliarse, asimismo, las obras públicas, incrementándose la producción agrícola, mediante la conservación de suelos, construcción de presas y otras obras de captación hidráulica, canales de desagüe, diques y bordos, zanjas y acotaciones, mejoras e hibridez de las semillas, cultivo y explotación de los bosques y zonas selváticas, cultivo y recolección de productos, aprovechamiento de la fauna doméstica y su comercialización, todo ello para obtener ventajas de facilitar la distribución de los trabajadores vacantes; agregándose a ésto, la posibilidad de iniciar o impulsar una política sobre la vivienda popular y rural, descuidada por algunas administraciones que siguieron procedimientos y prácticas políticas y económicas tradicionales, sin ningún interés por remediar verdaderamente este aspecto de la problemática zacatecana.

Para nuestro Estado, la política de establecer nuevas escuelas técnicas, debe proseguirse para prepararse a los habitantes, principalmente a la juventud, para el desarrollo de las diversas ramas de trabajo en artesanías, agrícola, ganadera, avícola, apícola, industrialización, etc., para satisfacer necesidades colectivas y ser autosuficiente, o en su caso, prestarse o venderse a los pueblos circunvecinos, para robustecer la economía local y municipal en la Entidad.

Es necesario que la iniciativa privada, de acuerdo con el Gobierno del Estado, estudie la forma de establecer fuentes de trabajo, industrias, talleres de artesanía, comercio, etc., en los Municipios de la entidad para darles nueva vida y esperanzas de prosperidad, incrementando sus servicios y atención colaboracionista a la ganadería, agricultura y las demás actividades de la comunidad zacatecana.

La Legislación del Estado debe someterse a una revisión técnica y jurídica para contar con mejores instrumentos normativos de proyección técnica social, acorde con el desarrollo

del país, y para la buena marcha de la administración pública local, el Gobierno debe propugnar por capacitar al personal que sirve al Estado, en aquellas esferas que lo requieran, decretándose, asimismo, estímulos económicos ante el alto costo de la vida, y en cuanto a los funcionarios y sus atribuciones, en ningún momento deben apartarse del interés colectivo, la solidaridad social y el desarrollo político-económico de Zacatecas.

El sistema tributario de la Entidad requiere de estudios especializados, a efecto de incrementar los ingresos, sin lesionar gravemente al causante, a quien en última instancia, debe canalizarse sus propios dineros; particularmente merece revisarse la legislación sobre la materia y aprovecharse al máximo las participaciones de la Federación y otros organismos públicos. Asimismo, los contribuyentes, deben vigilar los gastos públicos y ejercitar sus derechos consagrados en la Ley, para inconformarse por la mala aplicación del presupuesto y el excesivo gravamen con que pretende responsabilizarse.

Los funcionarios de los Poderes Judicial deben procurar el fiel cumplimiento de su cargo conforme a Derecho, con alto espíritu de comprensión hacia las carencias de la población, que merece el mejor cuidado en la impartición de Justicia de sus autoridades, viéndose en todo caso por su bienestar, seguridad y armonía colectiva.

En lo que hace a los representantes populares del Poder Legislativo Local, aparte del cumplimiento de sus funciones inherentes, deben convertirse en verdaderos agentes de colaboración y trabajo de los demás poderes en el Estado y en bien del desarrollo y progreso de la sociedad zacatecana.

Las Autoridades Municipales en el Estado, tienen el deber social de incrementar el desarrollo y superación de esta célula política de México, trabajando para que los recursos municipales sean factores de superación y progreso de Zacatecas y del País, apegándose a las mejores tradiciones cívicas y a los avances del progreso tecnológico, científico y humanístico.

Como los ayuntamientos en muchos casos, no pueden satisfacer todas las necesidades colectivas, ni prestar los servicios públicos que se requieren, aparte de las participaciones Federal

y Estatal, que obtienen, es necesario que se fomente y multipliquen los organismos de colaboración de los particulares, como las Juntas de Mejoramiento Cívico y Material y otras entidades similares, despertándose el interés de los particulares para resolver los problemas de la comunidad en que viven, con amplio sentido de solidaridad, sin que desaparezca la subordinación que estos organismos deben conservar en relación con las autoridades Estatales y Municipales.

El régimen fiscal de los municipios puede modificarse sin que para nada se pierda su autonomía, a efecto de allegarse recursos para satisfacer las necesidades de la colectividad, porque resultan insuficientes las contribuciones que les señala la Legislatura Local. Los ingresos y egresos de las Tesorerías Municipales, pueden controlarse y llevarse ordenadamente mediante la necesaria documentación, para efectuar los pagos del causante, con recibos de los cuales quede una copia para constancia en la Oficina, haciéndose el corte periódica y regularmente.

En el mundo moderno y actual, existe la necesidad ingente, de orientar y ordenar las nuevas estructuras sociales por las vías modernas de la comunidad, porque se ha llegado al convencimiento de que se es más individuo, cuando se está ligado e insertado totalmente en la vida de las comunidades: la familia, el pueblo en que se vive, la nación a que se pertenece y el mundo en general.

Por ello la labor de la autoridad (administración pública) debe encaminarse hacia el bienestar colectivo buscando que las transformaciones sociales no queden al margen de la democracia que es el manejo de los pueblos por sus elegidos y la administración pública cumplirá con sus fines que son los correlativos y propios del Estado.

En cuanto al Estado de derecho que se vive en la República y en sus entidades federativas la relación con los individuos se establece en las respectivas constituciones como si fueran efectos de un contrato o cuasi contrato. Si de un lado el Estado como soberano tiene derechos frente al ciudadano y puede exigir a éste obediencia, de otra lado el ciudadano tiene

derechos frente al Estado y puede exigir que los órganos de éste no violen, sino tutelen su personalidad.

En estas condiciones la actitud funcional exige que Jueces, Juristas y Abogados tengan constantemente en cuenta la relación existente entre el derecho, la realidad social viva y una consideración del derecho y de la administración pública en acción y beneficio colectivo.

A P E N D I C E
COMPILACION LEGISLATIVA DEL
ESTADO DE ZACATECAS (1)

- 1.—Constitución Política del Estado de Zacatecas promulgado el 11 de Noviembre de 1964.
- 2.—Código Civil para el Estado de Zacatecas promulgado el 15 de Febrero de 1965 y publicada en el P.O.E. el 2 de marzo de 1966 para entrar en vigor 60 días después. Hasta la fecha de su vigencia estuvo el Código de 1884 y la Ley de Relaciones Familiares.
- 3.—Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas, promulgado el 12 de Enero de 1965 y publicado el 2 de marzo de 1966, para entrar en vigor 60 días después, derogándose la Legislación anterior de 1884.
- 4.—Códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Zacatecas, promulgado el 23 de Noviembre y 15

1 Aparte de las Leyes listadas se recopilaron Periódicos Oficiales del Estado, con Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos, ya atrasados, Leyes derogadas, Informes de Gobierno y otras publicaciones, que verdaderamente hemos considerado ocioso mencionar. Asimismo, deseo aclarar que en algunos de los Ordenamientos Legales enumerados no se citan ni periódico Oficial de su publicación y ni la respectiva vigencia por no aparecer en los ejemplares. Todo este material fue toda una faena juntarla porque no se encuentran en las Oficinas del Estado, encargada de venderlas y se obtienen de muy diversa manera.

- de Diciembre, respectivamente de 1966, publicados en el P.O.E. el 19 de julio de 1967, en vigor 60 días después. Derogaron Códigos de 1936.
- 5.—Ley General de Hacienda del Estado de Zacatecas, en vigor primero de enero de 1963.
 - 6.—Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, promulgada el 29 de Agosto de 1969.
 - 7.—Ley Orgánica del Poder Judicial para el Estado de Zacatecas, promulgada el 2 de Febrero de 1967, derogó la de 19 de Junio de 1965.
 - 8.—Ley Orgánica del Poder Legislativo, promulgada el 12 de Agosto de 1971, y publicada el día 14 de agosto de ese año, para entrar en vigor.
 - 9.—Ley de Ejecución Fiscal del Estado de Zacatecas, promulgada el 8 de mayo de 1969 publicada en el P.O.E. el 10 de mayo de ese año, para entrar en vigor el día siguiente.
 - 10.—Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 1974, publicado en el P.O. el 26 de Diciembre de 1973.
 - 11.—Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado.
 - 12.—Plan de Arbitrios del Municipio de Nochistlán, Zac. para el año de 1967.
 - 13.—Ley de Ganadería para el Estado de Zacatecas, promulgada el 7 de Febrero de 1963.
 - 14.—Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de Zacatecas, promulgado el 31 de Diciembre de 1960.
 - 15.—Ley de Hacienda Municipal de Zacatecas, promulgada el 19 de Diciembre de 1933.
 - 16.—Ley Electoral del Estado de Zacatecas, promulgada el 16 de noviembre de 1964.
 - 17.—Ley Orgánica de la Universidad Autónoma "Francisco García Salinas" de Zacatecas, promulgada el 21 de Agosto

- de 1968, publicada el 13 de Agosto y en vigor el día 16 de septiembre del mismo año.
- 18.—Ley sobre Inscripción Fiscal, para el Estado de Zacatecas, promulgada el 9 de Noviembre de 1970.
 - 19.—Ley de Profesiones del Estado de Zacatecas, promulgada el 16 de Marzo de 1966.
 - 20.—Ley sobre Prevención Social, protección Infantil y Juvenil y Organización y funcionamiento de los Tribunales de Menores en el Estado de Zacatecas, promulgada el 25 de Marzo de 1964.
 - 21.—Ley de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas del Estado, promulgada el 21 de Junio de 1965, derogó la de 16 de Diciembre de 1953 (también compilada).
 - 22.—Ley para el Abastecimiento de Agua Potable en el medio Rural, promulgada el 28 de Febrero de 1968, publicada el 1º de Mayo y en vigor el día siguiente.
 - 23.—Ley de Arancel.—Para el pago de Honorarios de Abogados y Costas Judiciales en el Estado de Zacatecas, promulgada el 15 de enero de 1965, publicada en el P.O. del 20 de Febrero y en vigor desde el 25 de ese mes y año.
 - 24.—Ley Orgánica del Ministerio Público, promulgada el 7 de Junio de 1963.
 - 25.—Ley de Fomento Industrial del Estado de Zacatecas, promulgada el 3 de febrero de 1954, publicada el día 11 y en vigor 30 días después.
 - 26.—Ley Orgánica Electoral de los Municipios del Estado.—Ed. 1939.—Derogada por la Ley Electoral citada.
 - 27.—Ley de Asistencia Social del Estado de Zacatecas, promulgada el 2 de Octubre de 1959, publicada y vigente el 21 de Noviembre de 1959.
 - 28.—Ley del Impuesto Sobre Herencias y Legados, promulgada el 31 de Diciembre de 1960, en vigor 10 de Enero de 1961. Está derogada.

- 29.—Ley de Educación Pública del Estado, promulgada 15 de Enero 1951.
- 30.—Arancel de Honorarios profesionales, promulgada el 11 de Febrero 1955, publicada P.O.E. 25 mayo y en vigor 10 días después.
- 31.—Ley Reglamentaria de la Venta de y consumo de Cerveza en el Estado, promulgada 23 de Noviembre 1959.
- 32.—Decreto de Congelación de las Rentas del Estado, promulgado el 26 de agosto de 1957.
- 33.—Ley Reglamentaria de la Fracción XVII del Artículo 27 Constitucional, promulgada el 29 de Junio de 1946, publicado 23 abril 1947 y en vigor desde esa fecha.
- 34.—Ley para Titulación de los predios ubicados en Centros Rurales Urbanos y de Urbanización y Rectificación de terrenos, promulgada 16 de Junio de 1965.
- 35.—Ley de Expropiación promulgada 20 de septiembre de 1944. (Tiene 15 Artículos y 3 Transitorios).

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.—ACOSTA ROMERO MIGUEL.—Teoría General del Derecho Administrativo.—1er. Curso.—Texts. Univers.—UNAM.—Méx. 1973.
- 2.—ACOSTA ROMERO MIGUEL.—La Administración Pública Mexicana.—pp. 917-986.—Revista de la Fac. de Derecho de México.—Tomo XX Julio-Dic. 1970. Núm. 79-80. UNAM.
- 3.—ANDSA.—Zacatecas Esquema Social y Económico.—Méx. D. F. 1955.
- 4.—BASURTO ESCALERA FRANCISCO.—El Estado-Nación y su Forma de Poder.—Tesis.—FAC. DER. UNAM.—1963.
- 5.—BODENHEIMER EDGAR.—Teoría del Derecho.—FCE. Ed. 1964.
- 6.—BURGOA IGNACIO.—El Estado.—1a. Ed. Porrúa, S. A.—Méx. 1970.
- 7.—CARPIZO JORGE.—La Constitución Mexicana de 1917.—1a. Edic.—1969.—UNAM.
- 8.—CARPIZO JORGE.—Sistema Fed. Mexicano.—Los Sistemas Federales del Continente Americano.—Varios Autores.—FCE. UNAM.— 1a. Ed. Méx. 1972.
- 9.—CASO ANTONIO.—Sociología.—8a. Ed. Libreros Mexicanos Unidos, S. de R. L. de C. V.—Méx. 1956.
- 10.—CORTES FIGUEROA CARLOS.—La Descentralización Exorbitante. Pág. 35-55. Estudios de Derecho Público Contemporáneo.

- neo. Homenaje a Gabino Fraga.—Varios Autores.—1a. Edic. UNAM.—FCE.—Méx. 1972.
- 11.—CUE CANOVAS AGUSTIN.—El Federalismo Mexicano.—Libro Méx. Edic. 1960.
 - 12.—DE LA GARZA LIC. SERGIO FRANCISCO.—Derecho Financiero Mexicano.—5a. Ed. Porrúa, S. A. Méx. 1973.
 - 13.—DE LA PEÑA MOISES T.—ZACATECAS ECONOMICO.—Rev. de Economía.—México 1948.
 - 14.—FLORES GARCIA FERNANDO.—Administración de Justicia en Anáhuac.—Rev. de la Fac. de Derecho de México.—UNAM.—Tomo XV.—Enero - Marzo 1965.—Núm. 57.—Págs. 86 y ss.
 - 15.—FLORIS GOMEZ GONZALEZ FERNANDO Y CARVAJAL MORENO GUSTAVO.—Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 2a. Edic.—Editorial Olimpo.—México, D. F. 1969.—Pp. 110 y 111.
 - 16.—FLORIS MARGADANTS GUILLERMO.—Introd. a la Historia del Der. Mexicano.—Text. Univ.—UNAM.—1971.
 - 17.—FRAGA GABINO.—Derecho Administrativo.—Décimotercera Edic. Ed. Porrúa.—México, D. F., 1969.
 - 18.—GARCIA OVIEDO CARLOS Y ENRIQUE MARTINEZ USEROS.—Derecho Administrativo.—9a. Ed. EISA 1968.
 - 19.—GUTIERREZ DE MENDOZA JUANA B.—¡POR LA TIERRA Y POR LA RAZA! 2a. Ed.—1967.—México, D. F.
 - 20.—HERNANDEZ ESPARZA ABDON.—El Delito de Defraudación Fiscal.—Ed. Botas.—Méx. 1962.
 - 21.—IEPES.—PRI.—Asamblea Popular de Desarrollo de Zacatecas.—Varios Autores.—Mayo de 1970.
 - 22.—JIMENEZ CASTRO WILBURG.—Administración Pública para el Desarrollo.—FCE.—1a. Ed. 1971.
 - 23.—JIMENEZ CASTRO WILBURG.—Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa.—FCE.—Reimpresión 3a. Ed. 1970. México.

- 24.—JIMENEZ TORRES ALFREDO.—Planeación Económica y Social del Estado de Zacatecas.—Tesis.—ESE IPN.—México, D. F. 1963.
- 25.—LOPEZ ALVAREZ FRANCISCO.—La Administración Pública y la Vida Económica de México.—2a.—Ed. Porrúa, S. A.—México, 1956.
- 26.—MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.—Derecho Precolonial.—Inst. Inv. Socs.—UNAM.—1961.
- 27.—MIRANDA CALDERON JOSE LUZ.—Estudio Jurídico-Económico de la Administración Pública del Estado de Guanajuato.—Tesis Fac. Der. UNAM.—1972.
- 28.—NAVA NEGRETE ALFONSO.—Cuestiones Constitucionales en la Ley de Ingresos de la Federación.—Estudios de Derecho Público Contemporáneo.—Homenaje a Gabino Fraga. Varios Autores.—1a. Ed. Pp. 185-207.
- 29.—OCHOA CAMPOS MOISES.—La Reforma Municipal.—2a. Ed. Porrúa, S. A. Méx. 1968.
- 30.—PEÑA Y PEÑA ALVARO.—Estado de Zacatecas.—Cuaderno de Lectura Popular.—Serie Monográfica de México.—S.E.P. Sub. Sría. Asuntos Culturales.—México, D. F. Mayo de 1968.
- 31.—O'GORMAN EDMUNDO.—Historia de las Divisiones Territoriales de México.—3a. Ed. Porrúa, S. A. Méx. 1966.
- 32.—QUIRARTE CLOTILDE EVELIA.—Nochistlán de Zacatecas.—Cuatro Siglos de su Vida.—Ed. a Beneficio del Hospital Civil de Nochistlán.—1960.
- 33.—RODRIGUEZ REYES ALVARO.—Administración del Sector Público.—1a. Ed. Herrero Hnos. Sucs.—1970, Méx.
- 34.—ROMERO FLORES JESUS.—Historia de los Estados de la República.—Estado de Zacatecas.—Págs. 259-274.—Eds. Botas. 1a. Edic. México, D. F. 1964.
- 35.—RUIZ GONZALEZ PEDRO.—II y V Informes de Gobierno.—Zacatecas.—SEP., 1970 y 1973.

- 36.—SANCHEZ AZCONA JORGE.—Derecho, Poder y Marxismo. 1a. Ed. Porrúa, S. A. Méx. 1970.
- 37.—SERRRA ROJAS ANDRES.—Derecho Administrativo. 4a. Edic. 2 Tomos.—Lib. Manuel Porrúa, Méx. D. F. 1968.
- 38.—SIC. DIR. GRAL. EST.—VIII y IX Censos de Población, de 8 de Junio 1960 y 28 de enero de 1970.—Ed. de Zacatecas y Anuario Estad.—1968.
- 39.—SISTEMAS BANCOS DE COMERCIO.—La Economía del Estado de Zacatecas.—Colección de Estudios Económicos. Regionales.—Investigación 1967.
- 40.—TENA RAMIREZ FELIPE.—Leyes Fundamentales de México. 1808-1967.—3a. Ed. Porrúa, S. A.—Méx. 1967.
- 41.—TENA RAMIREZ FELIPE.—Derecho Constiucional Mexicano. Ed. Porrúa, S. A. 1958.
- 42.—VELASCO IBARRA ENRIQUE.—La Administración Pública en México. Administración Pública y Desarrollo.—Varios Autores.—Fac. Cienc. Pol. y Socs.—UNAM.—1970.

LEGISLACION

- 1.—CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, promulgada el 5 de Febrero de 1917.
- 2.—COMPILACION LEGISLATIVA DEL ESTADO DE ZACATECAS, por el sustentante Francisco Blanco Dueñas.
- 3.—LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, de 23 de Dic. 1958, en vigor desde 1o. enero de 1959.—Ed. Porrúa, S. A. 1972.
- 4.—CODIGOS FISCALES DE LA FEDERACION, de 30 de Dic. 1939, en vigor 1o. enero 1939 y del 30 de Dic. 1966, vigente desde el 1o. de abril de 1967.