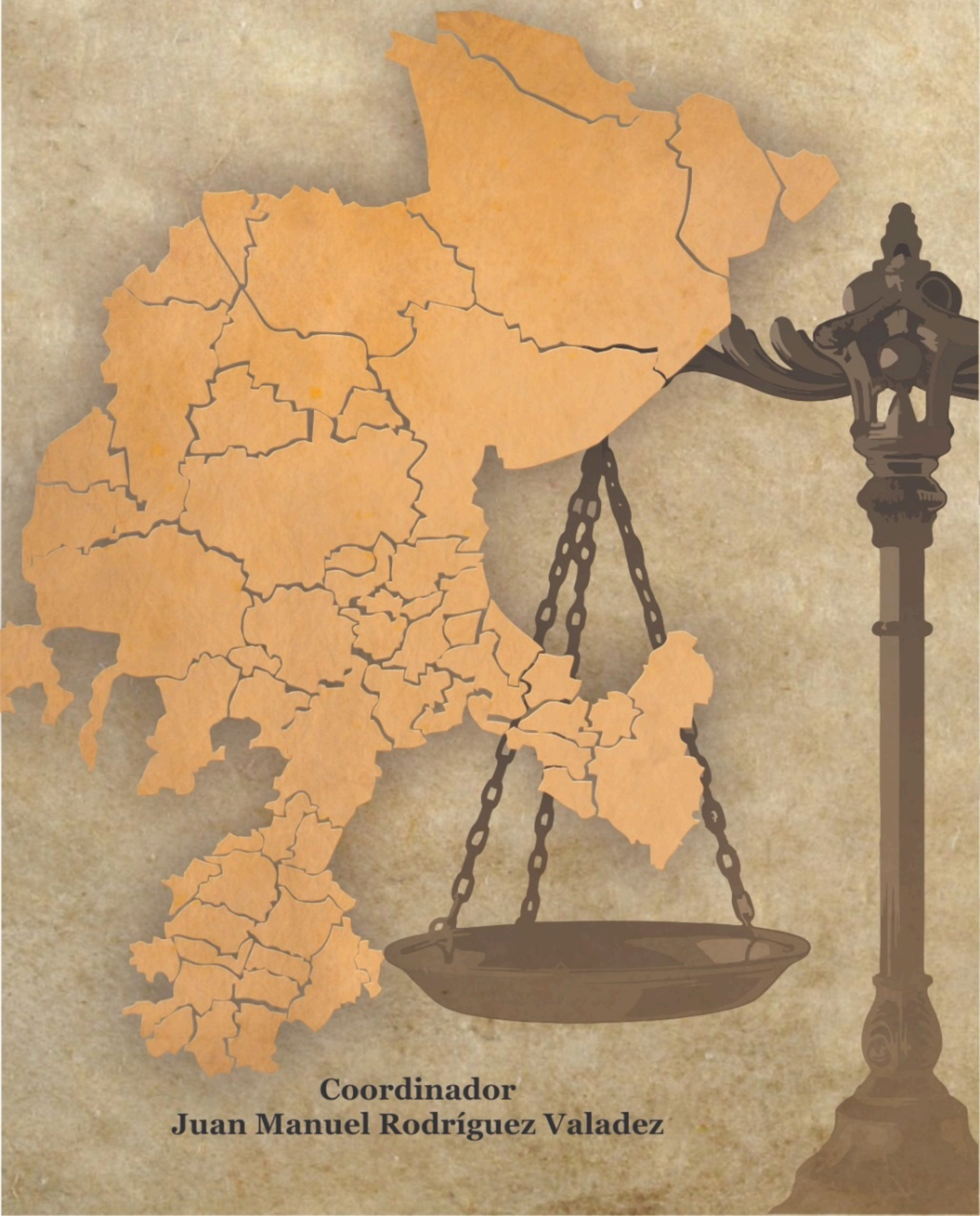


Tópicos del derecho municipal en Zacatecas



**Coordinador
Juan Manuel Rodríguez Valadez**

Tópicos del derecho municipal en Zacatecas

Juan Manuel Rodríguez Valadez
Rafael Rodríguez Rodríguez
Juan Manuel Reyes Cardona
Viridiana Reina de Luna
Liliana Angélica Vélez Rodríguez

Cuerpo Académico en formación
“Ciudadanía e Instituciones Jurídicas”
UAZ. Núm. 271”

Tópicos del derecho municipal en Zacatecas

Coordinador:

Juan Manuel Rodríguez Valadez

Colaboradores:

Rafael Rodríguez Rodríguez
Juan Manuel Reyes Cardona
Viridiana Reina de Luna
Liliana Angélica Vélez Rodríguez
Merced Guilebaldo Carreón Valerio
Jesús Cardona Hernández
Jaime Arturo Casas Madero
Lázaro Cabrera de Ávila
José Enciso Contreras

Cuerpo Académico en formación
“Ciudadanía e Instituciones Jurídicas”

Tópicos del derecho municipal en Zacatecas
Coordinador: Juan Manuel Rodríguez Valadez

Diseño de portada y Formación: Alejandro Lizardo
Corrección de estilo: Imelda Díaz Méndez

Primera Edición: 2025
© Juan Manuel Rodríguez Valadez
Universidad Autónoma de Zacatecas
“Francisco García Salinas”
Torre de Rectoría 3er. piso, Campus UAZ Siglo XXI
Carretera Zacatecas-Guadalajara km. 6
Ejido la Escondida
CP 98000, Zacatecas, Zac.
investigacionyposgrado@uaz.edu.mx
ISBN: 978-607-555-162-1

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier modo electrónico o mecánico, sin la autorización de la institución editora.

Índice

Introducción	11
Capítulo I. Evolución del Municipio	55
<i>Juan Manuel Rodríguez Valadez, Rafael Rodríguez Rodríguez, Juan Manuel Reyes Cardona.</i>	
1.1. Origen, concepto y evolución.....	55
1.2. La naturaleza del municipio	64
1.3. El cabildo indiano	69
1.3.1. Fundación municipal y conquista de México	83
1.3.2. Nuevos organismos en América: el Régimen de Intendencias.....	96
1.3.2.1. Los subdelegados	102
1.3.3. El municipio en la Independencia.....	104
1.3.3.1. Ayuntamientos entre 1808-1824	121
1.4. Evolución constitucional del municipio mexicano	126
1.4.1. El municipio en México del siglo XIX.....	132
1.4.2. Centralismo y municipio	139
1.4.3. El municipio en las Constituciones de 1857 y 1917 ..	144
1.4.4. Periodo de 1917-1981	148
Fuentes de investigación	159
 Capítulo II. El municipio contemporáneo	 167
<i>Juan Manuel Rodríguez Valadez, Jaime Arturo Casas Madero, Liliana Angélica Vélez Rodríguez.</i>	
2.1. Periodo de 1917-2022.....	171
2.1.1. Análisis de la Reforma de 1983	188
2.1.2. Reforma municipal en 1999.....	192
2.2. Municipio y democracia.....	198
2.2.1. Mito académico - político: el municipio, gobierno más cercano.....	200
2.3. Las finanzas municipales	205
2.3.1. Desarrollo y tendencias	214
2.4. Soberanía estatal y autonomía municipal	227
2.4.1. El asociacionismo municipal	232
2.4.2. Presidencialismo municipal versus gobierno colegiado	235
Fuentes de investigación	241

Capítulo III. La evolución del Municipio en el Estado de Zacatecas a través de su Ley Orgánica

245

Juan Manuel Rodríguez Valadez.

3.1. El emergente derecho de la Revolución Mexicana en Zacatecas	245
3.2. La primera Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Zacatecas	248
3.2.1. Reformas de 1921 y 1946	259
3.2.2. Reformas de 1930, 1933, 1934, 1936	261
3.2.3. Reformas de 1938, 1942, 1943, 1952, y 1960.....	263
3.2.4. Reformas de 1961 y 1964	265
3.3. Ley Orgánica del Municipio de 1971	268
3.3.1. Fe de erratas	270
3.4. Reformas de los años setenta.....	271
3.4.1. Reformas y adiciones 1977	272
3.4.2. Reformas y adiciones de 1979	272
3.5. Ley Orgánica del Municipio Libre de 1982	273
3.6. Más reformas de los ochenta	278
3.7. Nueva LOMLEZ de 1993	282
3.8. Ley Orgánica del Municipio de 2001	286
3.9. Ley Orgánica Municipal vigente	291
4. Conclusiones	299
Fuentes de investigación	315

Capítulo IV. Historias de mujeres en las causas criminales

317

Liliana Angélica Vélez Rodríguez.

4.1. La normatividad colonial	319
4.2. Los procesos judiciales	324
4.3. Conclusiones preliminares	331
Fuentes de investigación.....	333

Capítulo V. La sindicatura municipal en el estado de Zacatecas ..

335

Jaime Arturo Casas Madero.

5.1. Evolución municipal zacatecana y conceptos básicos	336
5.1.1. Ayuntamientos en México	337
5.1.2. Municipio en la actualidad	338
5.1.3. Conceptos básicos	341

5.2. Cabildo o Ayuntamiento	343
5.2.1. Los integrantes del Ayuntamiento	344
5.3. La reglamentación municipal en México	344
5.4. La descripción de la Sindicatura en Zacatecas	353
5.4.1. Proceso de Nombramiento de la Sindicatura	354
5.4.2. De la función del síndico (a)	354
5.4.3. Marco Jurídico de la Función del Síndico (a).....	355
5.4.4. Objetivo General de la función del Síndico (a)	361
5.4.5. Síndico (a) como Auxiliar del Ministerio Público	362
Fuentes de investigación.....	363

Capítulo VI. El municipio y los Derechos Humanos

Rafael Rodríguez Rodríguez, Juan Manuel Rodríguez Valadez.

Introducción	365
6.1. Derechos humanos: marco general y contenido ético	367
6.2. Medios de defensa de particulares frente a la administración municipal.....	368
6.3. La capacitación y promoción de los derechos humanos y su defensa	369
6.4. Instrumentos y órganos destinados a la defensa de los derechos humanos	372
6.4.1. Los instrumentos	372
6.4.2. La legislación estatal	377
6.5. Conclusiones y sugerencias	386
Fuentes de investigación y consulta	391

Capítulo VII. Facultades municipales en materia de educación pública

Viridiana Reina de Luna.

Introducción	393
7.1. Antecedentes	394
7.2. La política de descentralización educativa en México	396
7.3. Facultades del municipio en materia educativa contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	398
7.4. Ley General de Educación	399
7.5. Las agendas de los ayuntamientos municipales en materia de educación.....	401
7.5.1. Caso del Estado de Tlaxcala	402

7.5.2. Caso de Tepehuacán de Guerrero, Hidalgo	403
7.5.3. Gobierno municipal de San Pedro Cholula del estado de Puebla.....	404
7.5.4. Municipio de Durango	405
7.5.5. Estado de Veracruz	406
7.5.6. Ayuntamiento de Isla Mujeres del estado de Yucatán ..	407
7.5.7. Municipio de Monte Escobedo del estado de Zacatecas	408
7.6. Conclusión	409
Fuentes de Investigación	411

Capítulo VIII

Aproximaciones a la evaluación de políticas de servicios públicos municipales en Guadalupe, Zacatecas (2018-2021)	413
<i>Lázaro Ávila Cabrera. Manuel Cedeño del Olmo.</i>	
Introducción	413
8.1. Hipótesis.....	410
8.2. Algunos datos de la Encuesta Nacional de Calidad Institucional y Gobierno (ENCIG, 2021).....	417
8.3. Marco teórico y metodológico.....	418
Bibliografía.....	425

Capítulo IX. El Derecho Laboral burocrático y el municipio

<i>Juan Manuel Reyes Cardona.</i>	<i>427</i>
Introducción.....	427
9.1. Antecedentes del Derecho Burocrático	427
9.2. La fundamentación Constitucional del Derecho Burocrático.....	429
9.3. Las leyes estatales del trabajo burocrático.....	433
9.4. La Ley del Servicio Civil en Zacatecas.....	438
9.4.1. Orígenes.....	439
9.5. Perspectivas actuales del derecho burocrático	441
9. 6. La Reforma Laboral en la Legislación de Zacatecas en materia burocrática	446
9.7. Conclusiones.....	462
Fuentes de Investigación.....	464

Capítulo X. Minillas: Crónica y fin de un Municipio

Merced Guilebaldo Carrón Valerio.

10.1. Monte Grande y la minería.....	467
10.2. Nace un municipio minero	472
10.3. El declive	478
10.4. Post-municipalidad.....	183
10.5. Conclusión	486
Fuentes de investigación.....	487

Capítulo XI. Municipios del estado de Zacatecas y

Distritos Mineros	489

Jesús Cardona Hernández.

11.1. Zacatecas, ciudad minera.....	492
11.1.1. La Ganadería y la Minería, en el Estado.....	493
11.2. Distritos Mineros en el Estado.....	497
11.2.1. Distrito Minero de Chalchihuites	497
11.2.2. Distrito Minero de Concepción del Oro	501
11.2.3. Distrito Minero de Providencia	503
11.2.4. Distrito Minero de Melchor Ocampo.....	504
11.2.5. Distrito Minero Noche Buena	506
11.2.6. Distrito Minero El Salvador.....	507
11.2.7. Distrito Minero de San Julian-Teyra.....	509
11.2.8. Distrito Minero de Nuevo Mercurio	510
11.2.9. Distrito Minero de Juan Aldama-Miguel Auza	510
11.2.10. Distrito Minero de General Francisco R Murguía ...	514
11.2.11. Distrito Minero de Villa de Cos.....	515
11.2.12. Distrito Minero de Saín Alto	517
11.2.13. Distrito Minero de San Martín-Sombrerete.....	519
11.2.14. Distrito Minero de Jiménez del Téul.....	520
11.2.15. Distrito Minero de Fresnillo	523
1.2.15.1. La Educación en el Municipio: Escuela.	
Práctica de Minería de Fresnillo.....	525
11.2.16. Distrito Minero General Pánfilo Natera	528
11.2.17. Distrito Minero de Guadalupe.....	530
11.2.18. Jalpa	534
11.2.19. Distrito Minero Ojocaliente	536
11.2.20. Distrito Minero de Panuco	538
11.2.21. Distrito Minero Real de Ángeles	542
11.2.22. Distrito Minero Pinos (Ciudad de Toledo):.....	543
11.2.23. Distrito Minero Vetagrande.....	546

11.2.24. Distrito Minero Zacatecas (capital)	551
Glosario.....	560
Bibliografía.....	563

Capítulo XII. El ayuntamiento de Zacatecas, según su

ordenanza de 1839	563

José Enciso Contreras.

12.1. Introducción.	565
12.2. La ciudad de Zacatecas en aquellos tiempos centralistas.	566
12.3. Los ayuntamientos en el sistema centralista.	572
12.4. Organización del ayuntamiento según las ordenanzas de 1839.	574
12.4.1. <i>Asistencias públicas</i> , funciones, imagen pública y mazas.....	574
12.4.2. Reuniones del cabildo.	578
12.4.3. Comisiones del cabildo.	578
12.4.4. División de la ciudad y término municipal.	579
12.4.5. Los oficios municipales.	580
12.4.5.1. Secretario.	581
12.4.5.2. Hacienda municipal y administrador depositario.	582
12.4.6. Otros oficios del ayuntamiento.	585
12.4.7. De los egresos del ayuntamiento.	587
Bibliografía.....	593
Archivo	594

Introducción

El municipio es una institución política antigua; sus orígenes deben buscarse en la historia de las civilizaciones clásicas, donde la concentración del poder político configuró una extensa red de instituciones administrativas que controlaron la marcha de la vida social.¹ Este poder centralizó las decisiones del colectivo social y paulatinamente, la división territorial se convirtió en una necesidad administrativa estructurada en la especificidad de cada región, en la cultura de cada localidad, provincia o nación según el caso.

La centralización del poder ayudó a perfeccionar la organización social y, con ello, destacó la creación de un grupo especializado de servidores públicos que llevaban el registro de las actividades y obras realizadas en beneficio de las sociedades. La *Polis griega* y la *Civitas en romana* tuvieron una organización excepcional donde los *honoratarios*, con sus procedimientos decisorios, eran colegiados al igual que sus unidades orgánicas y sus oficios.² Jorge Fernández Ruiz señala:

(...) con frecuencia, el primer encuentro de los seres humanos de nuestros días con los entes públicos y el derecho se da en el contexto del municipio, caracterizado como institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y como una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal.³

-
- 1 Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio y su evolución institucional*. BANOBRAS/FOMUN. México, 1987b, p. 25.
 - 2 Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México, 1980, p. 12.
 - 3 Fernández Ruiz, Jorge y otros. *Régimen Jurídico Municipal en México*. Porrúa/UNAM. México, 2003, p. 9-11.

En este sentido, Rodolfo Stavenhagen y Tania Carrasco⁴ reiteran que el desarrollo de los pueblos antiguos es ejemplo del elemento de vecindad y cultura, como:

a) *πολις* organización griega como expresión e integración de los *δemos* que equivalían al concepto de los caseríos, rancherías o barrios, pues en situaciones críticas y de riesgo militar se integraban en forma solidaria para su defensa, como lo acontecido con las guerras del Peloponeso, la guerra con Troya, la invasión persica; situaciones, todas ellas, que una vez superadas, condujeron a los pueblos griegos a periodos de paz y de desarrollo autárquico y autónomo.

b) *La civitas* fue una ciudad romana que en su oportunidad llevó a su pueblo a la hegemonía militar, cultural y de gobierno, integrando la organización de los pueblos conquistados, conforme aceptaban o se resistían a su dominio y al pago de los tributos hacia Roma.

Así, la construcción de vías de comunicación, edificios administrativos, religiosos y de recaudación de impuestos, entre otros, pasaron a ser parte de las obligaciones de quienes detentaban el poder político, para lo cual perfeccionaron las formas de control, que en la modernidad prefigurarían el papel del Estado Moderno. El ayuntamiento prefigura la organización política y administrativa del municipio, Omar Guerrero manifiesta: “según la historia de la legislación romana, el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma”.⁵ De esta lucha surgieron los tribunos de la plebe que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores regularizaron las funciones municipales, luego los ediles curules habrían de consolidar la existencia de los primeros ayuntamientos.

Omar Guerrero asevera que la figura de los ediles-curules apareció aproximadamente en el año 387 A. C., y se otorgó la potestad de *imperium*, es decir, la capacidad de atender los problemas del territorio al que estaban adscritos o de la localidad en que eran elegidos. Por tanto, puede asegurarse que el origen formal de las asociaciones sociopolíticas, conocidas como ayuntamientos o municipios, ocurrió en su forma más primitiva en

4 Stavenhagen, Rodolfo y Carrasco, Tania. “La diversidad étnica y cultural” en: Florescano, Enrique (coord.). *El patrimonio nacional de México*. CONACYT/ Fondo de Cultura Económica. México. Tomo I. México, 1997, p. 260.

5 Guerrero, Omar. *La administración pública...* Op. Cit., p. 57.

el siglo IV antes de Cristo.⁶ Una vez que transcurrieron los siglos de oro, del X al XIII, se inició el movimiento centralizador provocando que los municipios estuvieran bajo el sometimiento progresivo del poder de los monarcas a lo largo del siglo XIV, dice Quintana Roldán.⁷

Entre las acciones históricas más sobresalientes se conoce la de Alfonso X, el Sabio, rey que, en 1348 en la ciudad de Castilla, expidió la ley de las *Siete Partidas* y a través de la cual centralizó todos los fueros municipales suprimiendo los más antiguos. De igual forma, señala Sabino Álvarez Gendini “Enrique III de Castilla y León, en 1396, creó la figura de los corregidores, supervisores de los municipios retirándoles, de esta manera, su antigua autonomía”.⁸

Pedro IV de Aragón, en el año de 1340, instituyó la figura de “Justicia mayor” con una amplia gama de facultades judiciales que anteriormente estaban en manos de los alcaldes. En este entorno, en el que la organización y el funcionamiento municipal fueron demeritándose, se produjo la inconformidad en los municipios y, ante la generalización de la situación hostil, se ocasionó el *movimiento de los comuneros* que culminó en el siglo XVI bajo el caudillaje de don Juan de Padilla, Juan Bravo, Francisco Maldonado, Pedro Girón y el Obispo Antonio de Acuña, reuniéndose quince municipios inconformes. A partir del año de 1519 el movimiento comunero se reúne en Toledo y la junta incitó a los pobladores a llevar acciones de resistencia en contra de las órdenes autoritarias de Carlos V. Al año siguiente, en Ávila, la junta multiplicó sus esfuerzos de resistencia por lo que motivó la declaración de guerra por parte del rey, el 31 de octubre de 1520. La lucha cruenta culminó en abril de 1521 con la batalla de Villalar, al ser derrotados plenamente los comuneros y por la consiguiente ejecución de sus líderes. El hecho histórico hizo que el municipio español se declarara en franca decadencia, como lo expresa García Oviedo:

Villalar consuma la catástrofe municipal española, en lo sucesivo todos los poderes locales desaparecen, irguiéndose como única autoridad el Estado, y éste personificado en el Príncipe. Subsistió el municipio como una necesidad impuesta por el hecho de una concurrencia familiar, pero sin los fueros y prestigios de otros siglos.⁹

6 Ibid., p. 58.

7 Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 2011, p. 16.

8 Álvarez Gendini, Sabino. *Manual de derecho administrativo español*. Barcelona, De Bosh. 1954, p. 129.

9 García Oviedo, Carlos. *Derecho administrativo*. México, EISA. Tomo I. 1968, p. 394.

Cuando el avance de las instituciones y la complejidad de las sociedades humanas generaron consigo la necesidad de crear nuevas formas de control, de manera directa o indirecta, contribuyeron al fortalecimiento del municipio como institución política y administrativa. Entre aquellas figuras se encuentra: el *concilius*, de donde se deriva la palabra concejo. Los concilios eran (por lo general) reuniones locales en las que se discutían y resolvían diversos problemas materiales y vecinales, constituyendo una simple administración de sus intereses más cercanos (pastos, bosques, regadío y precio de sus productos). Esta estructura apareció en el siglo X y perduró hasta el siglo XII. Mientras que el *concejo abierto* estuvo caracterizado por tener una amplia autonomía local, incluyó el sistema de cartas o fueros, en el que las reuniones vecinales celebradas en la plaza pública trataban todos los problemas relacionados con los asuntos locales en las áreas administrativas y judiciales, resolviendo los conflictos por mayoría de votos. El crecimiento de las ciudades marcó la decadencia de esta práctica, por resultar difícil su realización y su periodo de duración se ubicó entre el siglo XII y a finales del XIV. El *ayuntamiento*, también conocido como *corporación municipal* o *comisión*, estuvo integrado por tres o cuatro personas en servicio y éstas eran elegidas libremente y de manera popular; representaban la voluntad general de las poblaciones y se apoyaban en los delegados de concejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar la justicia. Sus miembros eran: *el juez forero o alcalde, los alcaldes foreros (funcionarios judiciales) y los regidores o concejales*. Éste comenzó a funcionar a mediados del siglo XIV. En cuanto a la *centralización de funciones judiciales*, el gobierno municipal estuvo interferido por un nuevo funcionario de nombramiento real: el *corregidor*, esta figura tuvo la función de inspeccionar a los ayuntamientos.¹⁰

Dichas formas administrativas evolucionaron lentamente y contribuyeron a formar de diversas maneras al municipio en España, y del cual precedieron los municipios de América Latina, particularmente el mexicano. Tomando en consideración la herencia latina en España, no es difícil concluir que la organización administrativa romana fuera implantada en esta región; no obstante, es innegable que la religión y las costumbres de los españoles terminaron por dotar al municipio con características propias; pero el elemento fundamental en la instauración final del municipio español fue la concesión de los reyes a nuevas villas o ciudades

10 Cfr. Carmona Romay, Adriano G., y otros. *Curso de Gobierno Municipal*. Puerto Rico, 1950; y Ochoa Campos Moisés. *El Municipio y su evolución Institucional en México*. México. FOMUN. 1987. pp. 86-84.

emergentes como premio a su lucha por la reconquista de los espacios que habían estado ocupados por los árabes. Con Carlos V en el poder comenzó la batalla contra los municipios para centralizar el poder, lo cual se convertiría en uno de los principales elementos para cohesionar política y administrativamente al Reino de España.

Entre las figuras administrativas más importantes del municipio español trascendieron: el *Concilium* o *Asamblea Judicial*, de esta figura surgió el *Concejo Municipal*, que era autónomo en lo político y administrativo, atendiendo a sus propias leyes y magistrados. Se nutría de un grupo de vecinos importantes y deliberaba de manera cerrada o pública sobre asuntos del interés de la comunidad. Los *Jueces* o *Justicias* eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y el respeto a los edictos reales, procurando siempre la administración de la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona. Los *Judex* eran representantes populares elegidos mediante la celebración de la asamblea vecinal –en vez del Rey, figura jurídica–, que en un principio mantuvo facultades similares a las de los jueces, en quienes paulatinamente se diluyó. Los *Alcaldes* fungían como un equivalente a un jefe general, sólo que, en este caso, ejercía funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que se elegía, a través de la celebración de una asamblea pública y de forma participativa de la sociedad. Entre otros aspectos, eran la cabeza visible de la comunidad, a la que representaba en todos los asuntos de su interés y deviene de la influencia árabe en España.

Las dos figuras anteriores también estuvieron fortalecidas e inspiradas por otras tradiciones. Con el tiempo estas figuras administrativas fueron transformándose en categorías o títulos políticos y se usaron para definir ciertas características o atribuciones de poder dentro de las regiones españolas. Sintéticamente podemos decir que de la tradición romana las corrientes que nutrieron al municipio español se tiene el régimen edilicio; de la árabe, la figura del alcalde; y de la tradición visigótica, el *Concilium*.¹¹

En ese contexto, Francisco Ruiz Massieu y enfáticamente asevera que: el municipio en México ha transitado –desde luego con peculiaridades– y pertenece más a una tierra prometida que a un paraíso perdido. Ha sido una aspiración popular circular más que una realidad madura. La institución municipal es una institución histórica, una pieza fundamental desde la densa trama institucional del virreinato y sujeta al principio de centra-

11 Iturriaga, Arminda. “Historia del Municipio Mexicano” en: *Gobierno y administración municipal en México*. SEGOB/CEDEMUN. México, 1993, p. 24.

lización propia del arreglo orgánico colonial; donde puede identificarse el legado ibérico, con su trasunto foral, y aquellos que se estructuraron en torno a caciques indígenas y a la organización gubernativa autóctona. En los ayuntamientos de ciudades más desarrolladas –como la Ciudad de México y Puebla– se advierten tendencias oligárquicas (sobre todo del predominio de comerciantes), y expresiones del patrimonialismo de la época (cargos edilicios en arrendamiento o adquiridos en propiedad, vitalicios y hereditarios).¹²

Paralelamente a la tradición municipal europea, en América también se desarrollaron ciertas estructuras sociales autóctonas que después de la colonización del continente incorporaron elementos que –más adelante– darían forma a los municipios americanos; entre ellas se encontraba el *calpulli*, organización familiar que evolucionó en el imperio azteca. Mario Moya Palencia define al *calpulli* como una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal.¹³

Enrique Semo apunta que esa institución constituía una unidad autónoma de gobierno, pero sujeta, desde luego, a un ámbito superior constituido por Señoríos, Reinos, o Imperios, según el caso, tenía su propio gobierno formado por un concejo de ancianos que designaban a sus funcionarios, cuyos cargos eran vitalicios. Sus atribuciones consistían en la administración de la localidad, la organización del trabajo, la distribución de los productos, la administración del régimen comunal agrario y la conservación del orden e impartición de justicia.¹⁴ Ciertamente el *calpulli* azteca y el municipio de tradición española se fusionaron, no se puede negar que en ellos encontramos a los gérmenes del actual municipio mexicano, que durante la época colonial pasó a constituir la base de dominación del Imperio Español.

Fue en tierras americanas donde se instauró el primer ayuntamiento por los expedicionarios españoles; Hernán Cortés fue quien lo fundó en la Villa Rica de la Vera Cruz, un 22 de abril de 1519. Más adelante, con la caída de Tenochtitlán se fundó el segundo ayuntamiento del continente y el primero de carácter metropolitano en Coyoacán, aunque Teresita

12 Ruiz Massieu, José Francisco. “El derecho municipal mexicano: constantes y perspectivas” en: Soberanes Fernández, José Luis. *Tendencias actuales del derecho*. UNAM/ Fondo de Cultura Económica. México, sección de obras de Política y Derecho. México, 2001, p. 239.

13 Moya Palencia, Mario. *Temas Constitucionales*. UNAM. México, 1978, p. 68.

14 Semo, Enrique. *Historia del capitalismo en México*. Era. México, 1979, s/p.

Huerta Rendón asevera que el segundo que se fundó fue Villa Segura de la Frontera, en Tepeaca, Puebla.¹⁵

En un principio la organización de los ayuntamientos americanos se realizó a partir de la división territorial de los anteriores señoríos, con el tiempo la división se organizaría con base en provincias integradas por las principales ciudades a las que se les denominó cabeceras o alcaldías mayores y en ellas funcionaba un cabildo. El municipio sufrió las transformaciones propiciadas por la variación de los regímenes de gobierno colonial, señala Arminda Iturriaga:

En los primeros años el gobierno estuvo ejercido por gobernadores, en 1529 se estableció la primera audiencia y a partir de 1535 el virreinato se afirmó como forma de dominación política. De 1550 a 1570 la Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un Alcalde Mayor, a partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió el territorio de la colonia.¹⁶

Para el año de 1776 el territorio de la Nueva España se dividió, por decreto del Rey Carlos III, en 12 intendencias que constituirían la base de la división territorial y administrativa del Virreinato. Esta situación obedeció: al crecimiento del poder del monarca español, sus tentativas para disminuir la autonomía de los diferentes reinos que constituían al Imperio y la aparición de una literatura política que exaltaba sin tasa la dignidad del monarca y agrega François, Xavier Guerra:

Los municipios subsistieron como unidades políticas jurídicamente reconocidas. Son pequeñas repúblicas, actores autónomos de la vida social y actores políticos de insoslayable magnitud en la vida política que en la independencia encontrarían aquí sus precedentes y fundamento.¹⁷

En España los gobiernos municipales eran oligárquicos y designaban abiertamente a sus colaboradores; pero en 1776 se impuso una Reforma que determinó los cargos de diputados y síndicos personeros de lo común; y aunque el poder oligárquico del gobierno municipal prevaleció

15 Huerta Rendón de la Barreda, Teresa de Jesús. "Derecho Municipal (El municipio, su competencia, origen y perspectiva)" en: *Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Tomo II, número 13. México, 1981, p. 808.

16 Iturriaga, Arminda. *Historia del Municipio...* Op. Cit., p. 24.

17 Guerra, François Xavier. *Modernidad e independencia: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México, Fondo de Cultura Económica. 1993b, pp. 56-70.

la elección de las autoridades municipales por todos los vecinos sentó un precedente que movería la conciencia de los americanos.

Con la independencia de México se genera un intrincado proceso de identidad nacional, donde, a finales del siglo XVII, las colonias españolas mostraban los efectos del pensamiento ilustrado, mismo que inspiró a la Revolución Francesa. Tal orientación sería uno de los principales factores ideológicos que movilizaría a las élites americanas para consumar la independencia. A partir de ese momento la realidad política mexicana se movería en dos sistemas de pensamiento que, al plantearse como proyectos de nación, tendrían profundas consecuencias en el desarrollo ulterior de la construcción política del naciente Estado Mexicano.

Así, desde el siglo XVIII, encontramos un México dividido por las pugnas entre liberales y conservadores donde el enfrentamiento sumergió al país en años de lucha fratricida, donde el liberalismo impuso su ideario para impulsar el desarrollo y forma de gobierno. El proyecto constitucional planteado desde 1821 se concretizó en 1857 cuando se restituyó el modelo federalista con Benito Juárez y Porfirio Díaz consolidó el capitalismo en México.

Pero, nuevamente durante los años subsecuentes, la precaria estabilidad alcanzada por los federalistas cedió el paso a la dictadura porfirista y, con el movimiento armado de 1910, sería cuando la identidad nacional comenzaría a cobrar verdadera significación para el pueblo de México. El siglo XIX vio evolucionar al municipio, pero la vida municipal, aún en el siglo XX, no estuvo exenta de transformaciones; la rápida modernización del país a lo largo del siglo pasado hizo necesario reformar repetidas veces el texto constitucional original y estos cambios han sido acordes a la propia dinámica de las transformaciones históricas del país en el tránsito de su desarrollo. Señala Mauricio Merino:

(...) a partir de las reformas borbónicas y durante todo el siglo XIX, el municipio mexicano sufrió un largo proceso de reducción de funciones que lo llevó a perder, paulatinamente, la importancia que tuviera en tiempos de la Colonia, cuando era clave de la organización política territorial del país (...) Atacados una primera vez en su autonomía y sus recursos por los gobiernos de la Colonia, reducidos legalmente por la Constitución liberal de Cádiz a no ser más que una colectividad territorial en la individuos indeterminados se funden en una unidad exterior, sin ofensiva liberal, la de la desamortización civil que los privará de sus bienes comunales. La ofensiva comenzó,

en efecto, con la Ley Lerdo (...) la presión ejercida por los gobiernos nacionales fue tan constante como las resistencias municipales para acatar las órdenes de parcelar y privatizar los ejidos (...) la política liberal contraria al viejo papel de la propiedad colectiva se concretó a finales del siglo, con la Ley de Terrenos Baldíos de 1884, cuando la filosofía positivista ganó la plaza de las ideas gobernantes (...) para substituir los bienes en común, los municipios se vieron obligados a buscar fuentes alternativas de ingresos (...) ya no se dependería de los pueblos, sino de la riqueza relativa de sus habitantes, donde la pobreza era la regla general (...) Entre las muchas ideas que encontraron su sitio en la Revolución mexicana, la referente al municipio fue considerada como tema secundario.¹⁸

El XIX es el siglo de las vicisitudes municipales, la invasión napoleónica y la caída de la dinastía borbónica, los principales ayuntamientos novohispanos, señaladamente el de la Ciudad de México, asumen precariamente la soberanía (se asoma la soberanía popular) y más tarde alcanza su mayor nivel normativo (formal) con la Constitución de Cádiz. El constitucionalismo decimonónico no acogió explícita y sistemáticamente al municipio, pues, como se resolvió por el federalismo, se consideró que correspondía a los constituyentes locales la definición de su régimen. Las constituciones locales, por desgracia, no hicieron lo que la teoría federal postulaba, toda vez que algunas fueron omisas y otras simplemente lacónicas. Ninguna lo hizo con largueza.

El constitucionalismo centralista (1835 y 1843) –precisamente por centralista, ya que no había cartas locales, pues en vez de Estados creó departamentos– fijó las bases del municipio mexicano en el que encontró tímido refugio la aspiración democrática. En el XIX se dieron dos acontecimientos que lesionaron de gran manera a nuestra institución: la desamortización de los bienes de las corporaciones –que aun cuando se enderezaba hacia la iglesia propietaria, comprendió también a los ayuntamientos, así como a las comunidades indígenas– es uno y la aparición de las autoridades intermedias –los jefes políticos porfirianos– es el otro.

El movimiento social que se desencadenó en 1910 (la Revolución Mexicana), que se expresa ideológica y programáticamente en la Constitución de Querétaro, reivindica normativamente al municipio, que encuentra, después de 400 años, su nicho precisamente en la Carta de Que-

18 Merino Huerta, Mauricio. *Gobierno local, Poder Nacional (La contienda por la formación del estado mexicano)*. México, El Colegio de México. 1998, pp. 212-214.

réтары, cuando ésta señala en su Artículo 115 que “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”.

En 1917 el municipio se elevó a rango fundamental, *por acudir a Carl Schmitt*,¹⁹ *para obsequiar al federalismo*, ya que se trataba de un asunto propio del régimen interior de los estados, a éstos les quedó el desarrollo de su estatuto tanto en sus respectivas Constituciones como en la legislación ordinaria. La realidad municipal se fue por otro camino si se considera que el proceso de centralización nacional, que se vivió desde la década de los veinte hasta los setenta, limitó severísimamente los ingresos de los ayuntamientos y limitó, con idéntica severidad, el disfrute efectivo de la libertad municipal. A ello se añadió la excesiva injerencia de los ejecutivos locales. En el Distrito Federal, además, se suprimió el municipio en 1928.

La Carta de Querétaro ilumina la diferencia radical que hay en el constitucionalismo mexicano entre el orden federal y el estatal por un lado y el municipal por el otro, si se considera que el Artículo 41 no incluye a los ayuntamientos cuando prescribe que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

El ayuntamiento tiene una naturaleza política porque se integra electoralmente y es administrativa puesto que presta servicios públicos y atiende necesidades colectivas, pero no es una autoridad que ejerza la soberanía popular. A ello se añade que el principio de división de poderes –decisión política fundamental– hace que sólo se le confíen al ayuntamiento competencias administrativas (incluidas las reglamentarias), y no jurisdiccionales ni legislativas. Para 1983, después de varios intentos infructuosos, se inició la Reforma municipal más importante que ha llevado al fortalecimiento de las comunas: se abandonó el enfoque federalista inhibitorio de 1917 y se enmendó, consiguientemente, el Artículo 115 para desarrollar las bases municipales y así se definieron las competencias, se atribuyeron fuentes tributarias (todavía insuficientes), se aclararon las potestades reglamentarias, se limitó la injerencia de los gobernadores para

19 Ruiz Massieu, José Francisco. “El derecho municipal mexicano: constantes y perspectivas” en: Soberanes Fernández, José Luis. *Tendencias actuales del derecho*. México, UNAM/ Fondo de Cultura Económica. Sección de obras de Política y Derecho. 2001, p. 240.

depositar las funciones de tutela en los congresos, se precisó el régimen laboral, se le dotó de libertad presupuestal y se previno la coordinación entre municipios y entre niveles de gobierno. Años antes se había dado paso, en la Constitución Federal, al pluralismo político (la representación proporcional) y al fenómeno de la conurbación en el escalón municipal.

Esta Reforma desató modificaciones en las Constituciones locales, la expedición de nuevas leyes orgánicas y la implantación de programas de fortalecimiento municipal de carácter financiero, administrativo y técnico. A partir de 1989, un nuevo programa federal –Programa Nacional de Solidaridad–, con cuantiosos y crecientes recursos provenientes de la reorientación del gasto y de los ingresos netos extraordinarios por la desincorporación de empresas públicas y de la renegociación de la deuda pública, ha vigorizado de manera insólita a los cabildos. La Reforma municipal de la década admite dos grandes trancos: primero, las competencias (1983) y, después, los recursos para hacer uso de ellas (1989).

Esta década de Reforma municipal, además del mayor flujo financiero y de las más anchas competencias legales, debe dar crédito a la elevación de los niveles de competencia electoral en varias regiones, lo que contribuirá a dar mayor prestancia a los Ayuntamientos. Desde la perspectiva político-constitucional conviene hacer algunas precisiones. México tiene un arreglo político-territorial tripartita: *el nacional* (comúnmente denominado federal), *el regional* (los estados) y *el municipal*. Cada uno posee sus propias competencias, aunque el orden nacional y el estatal tienen la misma jerarquía (son órdenes coextensos).

El orden municipal está sujeto a la tutela del orden estatal, ya que el Congreso –y el ejecutivo– ejerce control sobre los municipios y la órbita competencial no se define por los ayuntamientos sino por una instancia heterónoma (Constitución de la República, la Constitución local o el Congreso local). Heterónomamente se definen sus ingresos fiscales y de crédito y se califican los comicios municipales (el Congreso o el poder judicial). Sobre esto ha de insistirse: el Estado libre y soberano –y en esto radica el federalismo mexicano– se da a sí mismo su constitución, con el único límite de no contradecir lo dispuesto por la Constitución de la República, en tanto que un Ayuntamiento únicamente puede reglamentar las competencias que le son dadas externamente. Dicho de otra manera, los municipios no son parte del Pacto Federal, por ello están sometidos a los regímenes interiores de los estados, carecen de soberanía, no pueden darse su propia ley fundamental y mucho menos decidir cuáles han de

ser sus impuestos, pese a haber sido elevado a nivel de gobierno en la Reforma de 1999 por el gobierno de Vicente Fox.

El derecho municipal mexicano manifiesta un acomodamiento flexible –una especie de licencia terminológica y conceptual– de principios, instituciones y métodos que pertenecen al derecho constitucional y al derecho administrativo, es decir, al derecho político. Ello explica en alta medida la aún insuficiente, lenta y repetitiva acción del trabajo doctrinal que se aprecia en nuestro país. La centralización doctrinal no sólo ha entorpecido la formación del derecho municipal mexicano, sino que también ha obstaculizado la aparición de un genuino derecho estatal que desenvuelva el derecho político de los estados, hasta ahora, ha sido dejado de lado por la fuerza expansiva del derecho de las instituciones constitucionales de la federación.

La prolongada etapa de intervencionismo estatal –que se expresó en la asunción de las grandes tareas de promoción del desarrollo, de producción directa y de gestión empresarial a cargo de los órganos nacionales–, con la consecuente concentración de los recursos económicos, no ha permitido que las municipalidades se erijan en una instancia protagónica en ese campo. Por ende, se les han asignado responsabilidades en la prestación de los servicios públicos primarios de carácter no industrial y no comercial.

Por otro lado, el proceso de urbanización que caracteriza a todas las sociedades ha introducido excepciones a la universalidad del municipio, cuando se ha desembocado en fenómenos de conurbación o de *metropolización* para ganar en eficiencia administrativa y técnica y superar problemas de índole financiera. Esas excepciones son un tema muy rico del derecho administrativo. Al respecto también debe darse cuenta de que, en el asiento de los poderes nacionales para favorecer la operación de éstos o por razones de carácter político, también se suelen introducir modalidades municipales.

Un tema no resuelto es el referente a la solución de las controversias que se suscitan entre el municipio y las regiones político-territoriales de las que son parte constitutiva. A pesar de que se trata de una añeja y recurrente preocupación de los científicos de la administración, los programas de creación o fusión de municipalidades han tenido resultados magros. Ni la vía coactiva ni los estímulos fiscales y presupuestales han sido eficaces ahí, donde se considera que el número de las comunas es excesivo y tienen costos altos en términos de eficiencia. Los resultados

son igualmente magros tratándose de creación de empresas paramunicipales o el asociacionismo de municipios para la formación de empresas o mejorar los servicios públicos comunes. La modestia de los avances no es ajena a las limitaciones presupuestales que han hecho imposible dar un tratamiento justo al problema laboral de los municipios e implantar un verdadero servicio civil.

Entre los pocos autores mexicanos que con este enfoque innovador se han aproximado a esta tendencia figura el estudio de Roberto Ortega Lomelín.²⁰ En donde el derecho de la descentralización, el derecho local y el derecho de las colectividades territoriales –con sus respectivos capítulos sobre cuestiones municipales y, por supuesto, el llamado derecho municipal– son apenas ramas tributarias del derecho político por su denso contenido constitucional y administrativo.

Al municipio se le ha tratado como un apéndice de los estados no como un verdadero nivel de gobierno –pese a la Reforma de 1999 que realizó Ernesto de Zedillo, pero que se apropió Fox, en la que se reconoció como tal (en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Artículo 105) la naturaleza de poder público constitucional al municipio–; la inercia nacional los sigue tratando como involuntables y manumitidos. El municipio goza de autonomía que no se traduce en autosuficiencia, sino como una isla y con una visión patrimonialista de los gobernantes municipales.

En la alegría de fingir, el municipio mexicano –donde la elección de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, deviene de un ejercicio de soberanía popular– en el papel de gobierno local se ve con limitaciones y las entidades federativas de las que depende no lo reconocen como auténtico nivel de gobierno y menos aun cuando en la Constitución no forma parte actuante del Pacto Federal.

Si toda investigación debe partir de lo ya dado para acceder a lo no establecido en el estado del arte sobre el presente tema de investigación sobresalen las aportaciones significativas, en el siglo XIX, de Castillo Velasco, cuyo mérito fue acompañar su obra del derecho constitucional con los textos fundamentales locales. En México no tuvimos una obra equivalente a la que dedicó James Bryce,²¹ en *The American Commonwealth*, al estudio de los estados norteamericanos en 1897. En el México del siglo XX se destacan los trabajos de la maestra Aurora Arnáiz y de Elisur Arteaga.

20 Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo: la descentralización*. México, Porrúa. 1988.

21 Bryce, Viscount. *The American Commonwealth*, vol. I. Liberty Fund. Indianapolis, 1888.

A éstos se agregan los artículos o capítulos de libros de otros publicistas sobre cuestiones estatales o municipales específicas. En la actualidad podemos dividir en dos grandes apartados la cuestión municipal en México:

- Desde 1917 a la Reforma municipal de 1983.
- Desde la Reforma al Artículo 115, en 1999, hasta la fecha.

En el primer apartado sobresalen las investigaciones de: J. Jesús, Castorena; Julio de Acosta y Esquivel Obregón. De igual forma, algunas obras publicadas por la UNAM y su Instituto de Investigaciones Sociales, con autores como: Miguel Acosta Romero quien escribe sobre las relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades federativas; así como Fernando Cámara Barbachano en “Las subculturas mexicanas como partes integrantes de los municipios, estructuras tradicionales y modernas de su organización y gobierno”. También José Gamas Torruco en su artículo “El marco jurídico del municipio mexicano” y Aurelio González Sempe con su investigación “Administración municipal y administración regional (una perspectiva teórica)”. Resaltamos allí mismo “Modelo de organización municipal y descripción funcional de puestos” de Eduardo Guerrero del Castillo.

En el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*²² subrayamos a varios autores que hablan sobre el tema como: Hugo B. Margáin con su investigación denominada “Comentarios sobre la trascendencia del Artículo 115”; allí mismo, Mario Melgar Adalid agrega un capítulo al libro que lleva por título “Desarrollo económico de los municipios”. De igual forma debe mencionarse a Jorge Carpizo con “Evolución y perspectivas del régimen municipal en México”; a José Dávalos y “Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y municipios en el Artículo 123 constitucional”. También “El Federalismo y municipalismo” de Gamas Torruco; y “Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX” de María del Refugio González.

Otros autores que desarrollan sus ideas e investigaciones en torno al municipio son: Miguel Acosta Romero; Antonio Álvarez Esparza; Javier de Cervantes; Sergio Francisco de la Garza con “El municipio: historia, naturaleza y gobierno” y Álvaro Arreola Ayala. Por otra parte, en la *Revista Pensamiento Político* habla sobre el tema: Heriberto Batres García con “La carrera administrativa municipal y la función de capacitación y adiestramiento”. En la Revista Hacienda Municipal desarrollan el concepto del

22 Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1983.

municipio: E. François, J. Bremecker; José Luis Burciaga Torres y Jaime Cárdenas Gracia.

Para comprender la dimensión y entender la Reforma municipal al Artículo 115 Constitucional, en febrero 1982, es imprescindible abreviar la prolífera *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*:

- En la número 1, correspondiente al año de 1981, se encuentran varios artículos como: “Avances de la Reforma Administrativa en Estados y Municipios”;²³ “Las Tasas y las Tarifas de los Servicios Públicos en los tres niveles de Gobierno”;²⁴ “ Los Estados y Municipios en el Desarrollo de Ciudades Industriales”²⁵ y “Relaciones Administrativas entre la Federación y los Estados”.²⁶
- En la número 2, del año 1981, se encuentran artículos como: “Algunas reflexiones sobre la administración pública en las entidades federativas de México -análisis comparativo”;²⁷ “Planificación y Estado Social de Derecho”²⁸ y “La administración de ciudades nuevas en México y otros países”.²⁹
- La *Gaceta* número 3, del año 1981, contiene los artículos: “El municipio en México. Su situación actual”;³⁰ “Naturaleza y Evolución del Municipio de México”;³¹ “Actividad Política y Participación

23 Carrillo Castro, Alejandro. “Avances de la Reforma Administrativa en Estados y Municipios”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 1. 1981, pp. 11-16.

24 Faya Viesca, Jacinto. “Las Tasas y las Tarifas de los Servicios Públicos en los Tres Niveles de Gobierno”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 1. 1981, pp. 17-32.

25 Iduñate Ramírez, Eduardo. “Los Estados y Municipios en el Desarrollo de Ciudades Industriales”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 1. 1981, pp. 39-56.

26 R. Velasco. Gustavo. “Relaciones Administrativas entre la Federación y los Estados”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 1. 1981, pp. 69-88.

27 Flores Cruz, Cipriano. “Algunas reflexiones sobre la administración pública en las entidades federativas de México (análisis comparativo)”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 2. 1981, pp. 43-50.

28 Faya Viesca, Jacinto. “Planificación y Estado Social de Derecho”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 2. 1981, pp. 57-68

29 Quiroga Leos, Gustavo. “La administración de ciudades nuevas en México y otros países”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 2. 1981, pp. 12.

30 Camino Martínez, Ángel. “El municipio en México. Su situación actual”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 3, julio-septiembre. 1981, pp. 11-16.

31 Martínez Cabañas, Gustavo. “Naturaleza y Evolución del Municipio de México”. México, INAP. *Ga-*

Ciudadana a Nivel Municipal”;³² “Sistema Federal Mexicano”³³ y “El Régimen Municipal”.³⁴

- En la Gaceta número 4, salió la Reforma más importante a la institución y tuvo los artículos: “Visión histórica del municipio como institución política”³⁵ y “Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México”.³⁶
- En las Gacetas con número 5 y 6, correspondiente a enero y junio de 1982, sobresalen los artículos “Descentralización de la vida nacional”³⁷ y “Fortalecimiento municipal”.³⁸
- Las Gacetas número 8 y 9, de diciembre 1982 y marzo 1983, respectivamente, se pueden encontrar artículos como: “Exposición de Motivos correspondiente a la iniciativa de Reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional”,³⁹ así como la “Comparecencia ante la asamblea del Senado de la República” para informar sobre la extensión y alcances de la iniciativa de Reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional promovida por el C. Presidente

ceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 3. 1981, pp. 13-16.

- 32 Faya Viesca, Jacinto. “Actividad Política y Participación Ciudadana a Nivel Municipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 3. 1981, pp. 57-68.
- 33 Carpizo, Jorge. “Sistema Federal Mexicano”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 3. 1981, pp. 137-150.
- 34 Moya Palencia, Mario. “El Régimen Municipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 3. 1981, pp. 151-176.
- 35 Faya Viesca, Jacinto. “Visión histórica del municipio como institución política”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 4. 1981, pp. 29-50.
- 36 Núñez Jiménez, Arturo. “Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 4. 1981, pp. 85-110.
- 37 De La Madrid Hurtado, Miguel. “Descentralización de la vida nacional”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 5-6. 1982, pp. 3-15.
- 38 De La Madrid Hurtado, Miguel. “Fortalecimiento municipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 5-6. 1982, pp. 55-87.
- 39 “Exposición de Motivos correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. 1983, pp. 13-22.

de la República;⁴⁰ “Federalismo y Municipalismo”;⁴¹ “La nueva estructura constitucional del municipio”;⁴² “Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano”;⁴³ “El Municipio Libre”;⁴⁴ “Fortalecimiento Municipal”⁴⁵ y “Evolución y perspectivas del régimen municipal en México”.⁴⁶

- En la número 10 y 11, de abril y noviembre de 1984, se encuentran: “La Planeación Municipal”;⁴⁷ “El Desarrollo Regional en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”⁴⁸ y el “Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal. Estrategias e Instrumentos”.⁴⁹
- Las Gacetas número 12 y 13, de diciembre 1983 y marzo de 1984, contienen artículos denominados: “Las Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”;⁵⁰

40 “Comparecencia ante la asamblea del Senado de la República, del Lic. Manuel Bartlett, Secretario de Gobernación, para informar sobre la extensión y alcances de la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional promovida por el C. Presidente de la República”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. pp. 23-32.

41 Gamás Torruco, José. “Federalismo y Municipalismo”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. pp. 39-42.

42 Valencia Carmona, Salvador. “La nueva estructura constitucional del municipio”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. pp. 43-52.

43 Faya Viesca, Jacinto. “Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982- marzo 1983. pp. 53-76.

44 Lanz Cárdenas, José Trinidad. “El Municipio Libre”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. pp. 97-106.

45 Olmedo, Raúl; Luna Traill, Jaime y Melgar Adalid, Mario. “Fortalecimiento Municipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. pp. 125-136.

46 Carpizo, Jorge. “Evolución y perspectivas del régimen municipal en México”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. pp. 137.

47 Acevedo Valenzuela, José Luis. “La Planeación Municipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 10-11 (abril- noviembre). 1984, pp. 19-26.

48 Almada López, Carlos Fernando. “El Desarrollo Regional en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 10-11 (abril-noviembre). 1984, pp. 27-30.

49 Delgado Navarro, Juan. “Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal. Estrategias e Instrumentos”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 10-11 (abril-noviembre). 1984, pp. 31-40.

50 Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. “Las Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 12-13 (diciembre 1983 y marzo 1984). 1983, pp. 3-14.

“Reformas y Adiciones al Marco Constitucional del Municipio Mexicano”;⁵¹ “Las Reformas a la Constitución Estatal, la Ley Orgánica, los Bandos Municipales y los Reglamentos Municipales”.⁵²

- En las números 14 y 15, que se publicaron en abril y noviembre de 1984, (en las que se abordó de manera específica el tema del servicio civil de carrera) se desarrollan los temas: “La Carrera Administrativa Municipal en México”;⁵³ “El Sistema de Mérito y la Carrera Administrativa en el Servicio Municipal Brasileño”;⁵⁴ “La Carrera Administrativa Municipal en Costa Rica”;⁵⁵ “Capacitación y Desarrollo Municipal en Colombia”;⁵⁶ “Capacitación y Carrera Administrativa en el Ecuador”;⁵⁷ “La Función Pública Local en España”⁵⁸ y “Capacitación y Carrera Administrativa: La Experiencia Británica”.⁵⁹
- En las Gacetas número 16 y 17, de octubre 1984 y abril 1985, tenemos varios artículos relacionados al tema en cuestión, como: “Alcances e Implicaciones Jurídico-Administrativas del Nuevo Artículo 115”;⁶⁰

-
- 51 Solís Acero, Felipe. “Reformas y Adiciones al Marco Constitucional del Municipio Mexicano”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 12-13 (diciembre 1983 y marzo 1984). pp. 15-30.
- 52 García Fajardo, Edmundo. “Las reformas a la Constitución Estatal, la Ley Orgánica, los Bandos Municipales y los Reglamentos Municipales”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 12-13 (diciembre 1983 y marzo 1984). pp. 31-36.
- 53 Martínez Cabañas, Gustavo. “La Carrera Administrativa Municipal en México”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984, pp. 33-38.
- 54 De Barros Layola, Cleuler. “El Sistema de Mérito y la Carrera Administrativa en el Servicio Municipal Brasileño”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984, pp. 39-46.
- 55 Monge Román, Luis Antonio. “La Carrera Administrativa Municipal en Costa Rica”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984, pp. 47-56.
- 56 Power, Alejandro. “Capacitación y Desarrollo Municipal en Colombia”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984, pp. 57-62.
- 57 Jickling, David. “Capacitación y Carrera Administrativa en el Ecuador”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984, pp. 63-68.
- 58 Carrasco Belinchov, Julián. “La función pública local en España”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984, pp. 69-74.
- 59 Nickson, Andrew. “Capacitación y Carrera Administrativa: La Experiencia Británica”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984, pp. 75.
- 60 Faya Viesca, Jacinto. “Alcances e Implicaciones Jurídico-Administrativas del Nuevo Artículo 115”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo

“Descentralización: Medio para Redistribuir Competencias entre los Gobiernos”;⁶¹ “El Municipio libre y las técnicas centralistas”;⁶² “Municipio: Gobierno de la comunidad”;⁶³ “Descentralización Económica en los Municipios”;⁶⁴ “El Municipio y la Descentralización Administrativa”;⁶⁵ “La Descentralización Política y el Fortalecimiento Municipal”;⁶⁶ “La Realidad Sociológica del Municipio”;⁶⁷ “Las Conquistas de la Revolución en lo Agrario, en lo Laboral y el Municipio Libre”;⁶⁸ “La Participación Político-Electoral en el Municipio”;⁶⁹ “Legitimidad y Poder Político en el Ámbito Municipal”;⁷⁰ “La Legitimidad del Poder Político en el Municipio”;⁷¹ “Mayorías y Minorías en la Participación Política”;⁷² “Organizaciones Políticas

de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985.

- 61 Chanes Nieto, José. “Descentralización: Medio para Redistribuir Competencias entre los Gobiernos”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 40-46.
- 62 Neme Castillo, Salvador. “El Municipio libre y las técnicas centralistas”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp.53-56.
- 63 Flores Cruz, Cipriano. “Municipio: Gobierno de la comunidad”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 64-68.
- 64 Valdés Mondragón, Josué. “Descentralización Económica en los Municipios”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 75-80.
- 65 Calderón Arozqueta, José Luis. “El Municipio y la Descentralización Administrativa”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 81-84.
- 66 Almada López, Carlos Fernando. “La Descentralización Política y el Fortalecimiento Municipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 85-88.
- 67 Ruiz De Chávez, Salvador. “La Realidad Sociológica del Municipio”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 109-114.
- 68 Rosowsky, José. “Las Conquistas de la Revolución en lo Agrario, en lo Laboral y el Municipio Libre”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 123-128.
- 69 Ramos Gurrión, Manuel. “La Participación Político-Electoral en el Municipio”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp.129-134.
- 70 Marquet Guerrero, Porfirio. “Legitimidad y Poder Político en el Ámbito Municipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 141-144.
- 71 Palacios Alcocer, Mariano. “Legitimidad y Poder Político en el Ámbito Municipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 145-148.
- 72 Serna Elizondo, Enrique. “Mayorías y Minorías en la Participación Política”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 149-152.

y Procesos Electorales en el Municipio”;⁷³ “La Oposición Política en el Municipio”;⁷⁴ “La Planeación Democrática y el Municipio”;⁷⁵ “La Empresa Paramunicipal”;⁷⁶ “El Desarrollo Municipal”;⁷⁷ “Las Políticas Sectoriales y el Municipio. Su Participación en el Sector Terciario”⁷⁸ y “La Integración del Municipio al Desarrollo Regional”.⁷⁹

- La Gacetas mexicanas número 18 y 19, de abril y noviembre de 1985 respectivamente, al estar procurando cerrar el estudio del primer periodo, contiene los artículos: “El Municipio: Colonial y Republicano”;⁸⁰ “La Evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano”;⁸¹ la “Tipología Municipal”;⁸² “El Municipio Libre, la Descentralización y el Fortalecimiento del Pacto Fe-

73 Benítez Treviño, Humberto. “Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en el Municipio”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 153-156.

74 Carrillo Poblano, Manuel. “La Oposición Política en el Municipio”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 157-160.

75 Martínez Cabañas, Gonzalo. “La Planeación Democrática y el Municipio”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 177-180.

76 Fernández Vertti, Néstor. “La Empresa Paramunicipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 215-218.

77 Olmedo Carranza, Raúl. “El Desarrollo Municipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 219-224.

78 Solís Acero, Felipe. “Las Políticas Sectoriales y el Municipio. Su Participación en el Sector Terciario”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 251-254.

79 Neme Castillo, Salvador J. “La Integración del Municipio al Desarrollo Regional”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. pp. 279-280).

80 Flores Caballero, Romeo. “El Municipio: Colonial y Republicano”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 18-19, abril-noviembre 1985. pp. 17-22.

81 Solís Acero, Felipe. “La Evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 18-19, abril-noviembre 1985. pp. 23-62.

82 Martínez Almazán, Raúl. “Tipología Municipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 18-19, abril-noviembre 1985. pp. 63-70.

deral”;⁸³ con “La Reforma del Régimen Local en España”⁸⁴ y “El Sistema Municipal en Brasil”.⁸⁵

De igual manera, en diversos números de la Gaceta tenemos artículos que tratan sobre el tema de este libro, algunos que valen la pena mencionar son: “La democratización como instrumento para mejorar y hacer más idónea la prestación de servicios públicos municipales”⁸⁶; “Delineando los márgenes de la libertad municipal”;⁸⁷ “Antecedentes del fortalecimiento municipal en México”⁸⁸ y “Sistema nacional de fortalecimiento municipal. Estrategias e instrumentos”;⁸⁹ “La prestación de los servicios municipales”;⁹⁰ “Planeación y reglamentación del desarrollo urbano”;⁹¹ “Las reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”;⁹² “La cooperación intermunicipal (intermunicipalizaciones)”;⁹³ los autores que tratan sobre estos temas son:

- 83 Olmedo Carranza, Raúl. “El Municipio Libre, la Descentralización y el Fortalecimiento del Pacto Federal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 18-19, abril-noviembre 1985. pp. 143-152.
- 84 Molina Del Pozo, Carlos F. “La Reforma del Régimen Local en España”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 18-19, abril-noviembre 1985. pp. 257-284.
- 85 Pérez García, Arturo. “El Sistema Municipal en Brasil”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 18-19, abril-noviembre 1985. México, 1985. pp. 284.
- 86 Cantú Díaz, David H. “La democratización como instrumento para mejorar y hacer más idónea la prestación de servicios públicos municipales”. México, *Revista Mexicana de Justicia*, número 2, abril-junio 1984.
- 87 Castelazo, José R. “Delineando los márgenes de la libertad municipal”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12, octubre 1983-marzo 1984. México, 1984. pp. 101-120.
- 88 Delgado Navarro, Juan. “Sistema nacional de fortalecimiento municipal. Estrategias e instrumentos”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 10-11, abril-septiembre 1984, pp. 31-40.
- 89 Delgado Navarro, Juan. “Antecedentes del fortalecimiento municipal en México”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12-13 octubre 1983-marzo 1984. pp. 97-100.
- 90 Gómez Benítez, Armando “La prestación de los servicios municipales”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12, abril 1983- septiembre, 1984. pp. 65-68.
- 91 González Escamilla, Roque. “Planeación y reglamentación del desarrollo urbano”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12-13 octubre 1983-marzo 1984. pp. 55-64.
- 92 Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, “Las reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12-13 octubre 1983-marzo 1984. pp. 3-14.
- 93 Márquez Carbo, Luis. “La cooperación intermunicipal (intermunicipalizaciones)”. México, INAP. *Ga-*

Gustavo Martínez Cabañas; Alejandra Moreno Toscano; Gustavo Quiroga Leos; Eduardo Rivas Sosa. En la Gaceta número 20 se puede encontrar el texto de Raúl Olmedo Carranza, quien, entre otros, estará entre los formuladores e intelectuales de la Reforma al Artículo 115 en 1983, de igual manera debe mencionarse la obra de Moisés Ochoa Campos.

Varias Revistas y obras contienen investigaciones que abordan al municipio con autores como: Antonio Carrillo Flores, Antonio Bartlett, Antonio Martínez Báez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrías; Héctor Carreón Rojano; Ricardo H. Cavazos Galván; Germán Cisneros Parías; Arturo Díaz Camacho; Edmundo García Fajardo; Cosme Garza García; Pablo Esteves Kubli; Ulrick Lorenzo Figueroa Mata; Gamas Torruco; Armando García Gámez; Joaquín Gamboa García; Rosa Guadalupe González de Del Río; Accel Hernández; Raúl Hernández Vega; Luis Inostroza Fernández, Julio Jiménez y Agustín Lozano; Kory Ross C.; Arturo Licón Baeza y Valentín López González.

Otros autores que analizan el tema son: Jorge Madrazo; Nicolás Martínez Cerda; Julián Matute Vidal; SAHOP; Enrique Moreno Cueto. Alfonso Noriega Cantú; José Ovalle Favela; Jaime Orozco Barbosa; José Ortiz Díaz; Mariano Palacios Alcocer; Alberto M. Walker López; Sara Luz Quiroz Ruiz y Héctor Carreón Rojano; Alfonso Ramírez; Carlos Ramírez Zetina; José Rivera Pérez Campos; David García Estrada; Jorge Moreno Collado, Regina Jiménez-Ottalengo y Fernando del Villar; Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu; Moisés Ochoa Campos; Gustavo Pérez Jiménez; Sergio Ramos G; Teresita de Jesús Rendón Huerta; Juan Ugarte Cortés; Salvador Valencia Carmona; Pedro G. Zorrilla Martínez; José Francisco Ruíz Massieu; Mario Ruíz Massieu; Esteban Ruiz Ponce; Fernando Rodríguez de la Mora; Enrique Romero González; Philip Rosenberg; Roberto Ross Gámez; José Sáenz Arroyo; Julián Salazar Medina; Rodrigo Sánchez Mújica; Adolfo C. Solís; Manuel Suárez Muñoz; Manlio Favio Tapia E.; Ángel Rivera Granados; Rolland M. C.; Salvador Rocha Díaz.

En el segundo apartado del estado del arte (que abarca el periodo de la Reforma Constitucional, de 1999, a la fecha) se pueden ubicar a excelentes autores: Rafael Ponce de León Armenta; Carlos Quintana Roldan; Alfonso Nava Negrete; Calvo Barrera y Cienfuegos Salgado; Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero; López Chavarría; Moisés Ochoa Campos; Felipe Solís Acero; "Federalismo Fiscal" de José Gamas Torruco;

Francisco Ruíz Massieu; José Luis Calderón Arozqueta; Enrique Cabrero; González Oropeza; Norma Estela Pimentel Méndez; Máximo N. Gámiz Parral; Ovalle Favela; José Guillermo Vallarta Plata; Salvador Valencia Carmona. De igual manera se pueden encontrar algunas obras de un carácter crítico para el sistema político de: Omar Guerrero; Diego Valadés; Manuel González Oropeza y de José Luis López Chavarría.

En el Estado de Zacatecas tienen interés por el tópico del municipio varios autores como: Alonso de la Mota y Escobar; Elías Amador; Salvador Vidal (quien continúa el trabajo de Amador); José Rogelio Álvarez; Francisco García González. Emilio Rodríguez Flores; Francisco de la Garza; Miguel Othón de Mendizábal; Daniel Cosío Villegas; Jesús Silva Herzog; Manuel Calvillo; Alfredo Robles Zarate; Beatriz Rojas; Armando González Quiñones; Juan Ignacio Piña Marquina; David Castañeda Medrano; Marco Antonio Flores Zavala; Oscar Cruz Barney; Elías Amador Garay. Frédérique Langue. Rafael Carrasco Puente; Benjamín Rocha y Emilio Rodríguez Flores; René Guerrero Galván; Jesús C. Romero; Felipe Ángeles; Eliseo Rangel Gaspar; Zenaido Rodríguez R.; Enciso José Contreras; Raúl Mejía Zúñiga; Alicia Hernández Chávez y Mariana Terán Fuentes; Roberto Ramos Dávila.

Donde también se siguió desarrollando el tema fue en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Secretaría de Educación Pública y Cuauhtémoc Esparza; el Foro de seguridad Jurídica. El Digesto documental de Zacatecas. Entre los equivalentes a informes de gobierno se encuentran las distintas memorias de varios gobernadores como: Francisco García Salinas; Gabriel García Elías; Eduardo G. Pankhurst, Jesús Aréchiga; Gabriel García Elías; Matías Ramos Santos; Victoriano Zamora.

De la misma manera, debe mencionarse que existe una abundante recopilación sobre la reglamentación municipal zacatecana del siglo XIX, como:

- ☐ Reglamento municipal de Zacatecas.
- ☐ Reglamento de la Suprema Junta de Censura del Estado de Zacatecas.
- ☐ Reglamento sobre la posición de bienes muebles y bienes inmuebles y su usufructo.
- ☐ Reglamentación de la administración de las rentas del Estado de Zacatecas.
- ☐ Regulación de las corridas de toros en 1907.

En la incipiente materia penal también se han elaborado varios reglamentos:

- ☐ Reglamento contra rateros y asesinos.
- ☐ Ley orgánica de instrucción primaria, Programas de enseñanza y reglamento de dicha Ley en 1891.
- ☐ Reglamento para las casas de empeño 1881.
- ☐ Reglamento de Hospicio de niños de Zacatecas 1881.
- ☐ Reglamento de policía para el gobierno interior de los pueblos del departamento de Zacatecas en 1839.
- ☐ Ordenanzas municipales para el régimen interior del Ayuntamiento de Zacatecas en 1876.
- ☐ Reglamento de prostitución en Zacatecas en 1879.
- ☐ Reglamento para las diversiones públicas de esta ciudad en 1880.
- ☐ Reglamento de policía para la municipalidad de Zacatecas de 1881.
- ☐ Reglamento-político de los partidos. Zacatecas de 1883.
- ☐ Prevenciones que deben observarse por el personal del cuerpo de gendarmes en el ejercicio de su cargo de 1886.
- ☐ Reglamento del Artículo 772 del Código Civil de 1897.
- ☐ Reglamento interior del monte de piedad municipal en 1911.
- ☐ Reglamento de la cárcel pública para hombres, Zacatecas de 1917.
- ☐ Reglamento para expendios de carne en la capital, Zacatecas de 1922.
- ☐ Reglamento interior para la inspección general de policía de Fresnillo de 1922.
- ☐ Reglamento para el régimen interior del mercado municipal 1922.
- ☐ Reglamento de policía para los molinos de nixtamal y expendidos de masa de 1936.
- ☐ Reglamento para la organización disciplina y servicio de la policía de Zacatecas de 1938
- ☐ Reglamento de faltas de policía de Zacatecas 1968-1970.

Los reglamentos y leyes en torno a la diversa legislación zacatecana son:

- ☐ Ley orgánica de instrucción primaria de 1891.
- ☐ Ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la constitución federal de 1857.

- Ley de Hacienda Municipal de 1899. Sociedad mutualista de obreros libres de 1902.
- Ley Fiscal del Estado de Zacatecas de 1903.
- Ley Orgánica de Educación Primaria de 1921.
- Código Sanitario del Estado de Zacatecas de 1923.
- Ley de Ganadería para el Estado de Zacatecas, de 2 de enero de 1954.⁹⁴
- Catálogo de leyes de Zacatecas 1918-1998.⁹⁵

Pretendemos generar una obra, que aborde a los municipios del Estado de Zacatecas desde una perspectiva histórico-jurídica que ayude a comprender el municipio contemporáneo y se justifique por la aridez en el contexto local. Entonces, en las tendencias contemporáneas que advertimos en la institución municipal, conforme avanza el proceso democrático, el “municipio” deja de ser una figura meramente administrativa –de prestación de servicios públicos– para adoptar su carácter político; convirtiéndose en un ente político territorial y, pese a la fallida Reforma de 1999 (que intentó elevarlo a rango de otro orden de gobierno), los estados contemporáneos cuentan con varios pisos competenciales de carácter territorial. La arquitectura jurídico política que se advierte es tripartita (escalones nacional, regional y municipal).

94 Todos los reglamentos señalados y utilizados en este trabajo de investigación, están identificados en la parte correspondiente de legislación, los ejemplares físicos forman parte del acervo de este investigador.

95 Rodríguez Valadez, Juan Manuel. *Zacatecas: historia de las instituciones jurídicas*. IIJ/UNAM/Senado de la República LXI Legislatura. México, 2010. En Anexo en CD (Catálogo de Leyes de Zacatecas 1917-1981).

Referencias

- Acevedo Valenzuela, José Luis. "La Planeación Municipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 10-11 (abril- noviembre). 1984.
- Almada López, Carlos Fernando. "La Descentralización Política y el Fortalecimiento Municipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. 1985.
-
- _____. "El Desarrollo Regional en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 10-11 (abril-noviembre). 1984.
- Álvarez Esparza, Antonio. "Regulación constitucional de la relación jurídica de trabajo de los servidores municipales". México, *Revista Jure*, número 5. 1985.
- Álvarez Gendini, Sabino. *Manual de derecho administrativo español*. Barcelona, De Bosh. 1954.
- Álvarez Noguera, José Rogelio. *Enciclopedia de México*. México, Instituto de la Enciclopedia de México, volumen 2. 1977.
- Amador Garay, Elías. *Bosquejo Histórico de Zacatecas*. México, Partido Revolucionario Institucional. Tomo I y II. Zacatecas, 1982.
- Amador Garay, Elías. *Elementos de geografía del Estado de Zacatecas*. México, Tipología de la Escuela de Artes y Oficios en Guadalupe. 1894.
- Ángeles, Felipe. *La batalla de Zacatecas*. México, 1998.
- Arnáiz, Aurora. *Instituciones constitucionales mexicanas*. México, UNAM. 1975.
- Arreola Ayala, Álvaro. "Elecciones municipales" en: González Casanova, Pablo (coordinador). *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*. México, Siglo XXI. 1993.
- Arteaga, Elisur. *Derecho constitucional estatal*. México, Porrúa. 1988.
- Batres García, Heriberto. "El municipio y su proyección en el proceso de desarrollo nacional". México, *Revista Pensamiento Político*. 1974.
- Batres García, Heriberto. "La carrera administrativa municipal". México, *Revista Pensamiento Político*. 1974.
- Benítez Treviño, Humberto. "Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en el Municipio". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. 1985.

- Bremecker, E. François. "La función de capacitación y adiestramiento". México, *Revista Hacienda Municipal*. 1985.
-
- _____. "La carrera administrativa municipal y la función de capacitación y adiestramiento". México, *Revista Hacienda Municipal*. Número 15 enero-marzo. 1985.
- Bryce, Viscount. *The American Commonwealth*, vol. 1. Liberty Fund. Indianapolis, 1888.
- Burciaga Torres, José Luis. "Reflexiones sobre el municipio". México, *Revista de la Escuela de Derecho de Durango*. 1976.
- Cabrero, Enrique. "Municipio y sus haciendas locales: un escenario de carencias y oportunidades". México, CIDE/U de G/Colegio de la Frontera Norte/UAMEX. (Premio Gobierno y Gestión Local 2009). 2010.
- Calderón Arozqueta, José Luis. "El Municipio y la Descentralización Administrativa". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. 1985.
- Calvillo, Manuel; y otro. *La República Federal mexicana: gestación y desarrollo*. Organización Novaro. Obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal en 1824. Tomo I. SFE.
- Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David (coordinadores). *Derecho Electoral de las entidades federativas*. México, Fundación Académica Guerrerense, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Chilpancingo, 2006.
- Camino Martínez, Ángel. "El municipio en México. Su situación actual". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 3, julio-septiembre. 1981.
- Cantú Díaz, David H. "La democratización como instrumento para mejorar y hacer más idónea la prestación de servicios públicos municipales". *Revista Mexicana de Justicia*, número 2, abril-junio 1984.
- Cárdenas Gracia, Jaime. "La construcción de una Cultura política municipal democrática". México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Número 5, septiembre-octubre. 1985.
- Carpizo, Jorge. "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. 1983.
-
- _____. "Sistema Federal Mexicano". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 3. 1981.
- Carrasco Belinchov, Julián. "La función pública local en España". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Ór-

- gano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984.
- Carrasco Puente, Rafael. *Hemerografía de Zacatecas 1825-1950*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1951.
- Carreón Rojano, Héctor. "Necesidad del establecimiento de un sistema de coordinación fiscal, de los Estados de la República con sus municipios". México, *Boletín Informativo*, año 1, número 1. Xalapa, Veracruz. 2001.
- Carrillo Castro, Alejandro. "Avances de la Reforma Administrativa en Estados y Municipios". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 1. 1981.
- Carrillo Flores, Antonio; Bartlett Antonio; Martínez Báez, R.; Velasco, Gustavo Antonio, y Sastrías, Fernando. "Bases para un proyecto de ley municipal". México, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, número 29, enero-marzo. 1946.
- Carrillo Poblano, Manuel. "La Oposición Política en el Municipio". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. 1985.
- Castañeda Medrano, David. *Bibliografía del estado de Zacatecas*. México, Universidad Autónoma de Zacatecas. Zacatecas, 1979.
- Castelazo, José R. "Delineando los márgenes de la libertad municipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12, octubre 1983-marzo 1984.
- Castorena, J. Jesús. *El problema municipal mexicano*. México, Cultura. 1926.
- Cavazos Galván, Ricardo H. "Acciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de fortalecimiento municipal". México, *Semestre Municipal*, número 1. 1981.
- Chanes Nieto, José. "Descentralización: Medio para Redistribuir Competencias entre los Gobiernos". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. 1985.
- Cisneros Parías, Germán. "El municipio: perspectivas de su estructura política". México, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Nuevo León*. Número 6, julio-septiembre. 1981.
- Cosío Villegas, Daniel. E., y otro. *Historia general de México*. México. El Colegio de México. 3ª edición. Tomo II. 1981.
- Cruz Barney, Óscar, Enciso Contreras José y Guerrero Galván René. *Código Civil para el Gobierno interior del Estado de Zacatecas*. México, UNAM. 2012.

- De Acosta, Julio y Esquivel Obregón, Toribio. "El fuero del municipio; breves consideraciones sobre el Artículo 115 Constitucional". México, *Revista Jus*. 1948.
- De Barros Layola, Cleuler. "El Sistema de Mérito y la Carrera Administrativa en el Servicio Municipal Brasileño". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984.
- De Cervantes, Javier. "El municipio en Nueva España". México, *Revista Jus*. Número 147. 1951.
- De la Garza, Sergio Francisco. "El municipio". México, *Revista Jure*. 1945.
-
- _____. "El municipio: historia, naturaleza y gobierno". México, *Revista Jure*. 1947.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. "Descentralización de la vida nacional". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 5-6. 1982.
-
- _____. "Fortalecimiento municipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 5-6. 1982.
- De La Mota y Escobar, Alonso. *Descripción Geográfica de los reinos de Nueva Galicia, Nueva Vizcaya y Nuevo León (1605)*. Instituto Jalisciense de Antropología e Historia. Colección Histórica de obras facsimilares de México, 1966.
- Delgado Navarro, Juan. "Antecedentes del fortalecimiento municipal en México". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12-13 octubre 1983-marzo 1984. 1984.
-
- _____. "Sistema nacional de fortalecimiento municipal. Estrategias e instrumentos". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 10-11, abril-septiembre, 1984.
- Delgado Navarro, Juan. "Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal. Estrategias e Instrumentos". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 10-11 (abril-noviembre). 1984.
- Díaz Camacho, Arturo. "La fiscalización y control del gasto federal concertado con Estados y municipios". México, INAP. *Revista de Administración Pública*, número 57-58, Sistema Nacional de Control y Evaluación. 1984.
- Digesto documental de Zacatecas. México, Tribunal Superior de Justicia del

- Estado de Zacatecas, Maestría- Doctorado en Historia, Universidad Autónoma de Zacatecas. Vol. III. Zacatecas, 2005.
- El pronunciamiento de Zacatecas. Foro de seguridad Jurídica, Derechos Laborales y políticos de los migrantes. Memoria Comisión de asuntos migratorios y tratados Internacionales. Zacatecas, México, 2002.
- Enciso Contreras, José. *Mercado de Vino, Mercaderes y Fraude de la SISA en Zacatecas*. UNAM. México, 1993; Ordenanzas de Zacatecas del siglo XVI y otros documentos normativos neogallegos. México, Ayuntamiento de Zacatecas, Facultad de Derecho. Zacatecas, México, 1998; Pinacoteca del Poder Judicial del Estado de Zacatecas. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas. Zacatecas, México, 2006; y El Código Civil para el Estado de Zacatecas (1827-1829). Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas. Zacatecas, 2012.
- Esparza Cuauhtémoc. *Zacatecas, suelo metálico bajo las nopaleras*. México, SEP, Subsecretaría de Educación Básica y Normal (Proyecto Monografías Estatales). 1994.
- Esteves Kubli, Pablo. "Las empresas públicas paramunicipales". México, *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Año 8, tomo 2, número 8. 1984.
- FALTA AUTOR "Comparecencia ante la asamblea del Senado de la República, del Lic. Manuel Bartlett, Secretario de Gobernación, para informar sobre la extensión y alcances de la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional promovida por el C. Presidente de la República". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. 1983.
- Sánchez Prisciliano. *El pacto federal de Anáhuac*. Gobierno de Jalisco (Facsímil). ESTUDIOS JALISCIENSES, año 33, número 134, noviembre 2023-enero 2024, es una publicación trimestral editada por El Colegio de Jalisco.
- "Exposición de Motivos correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional". INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. México, 1983.
- Faya Viesca, Jacinto. "Actividad Política y Participación Ciudadana a Nivel Municipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 3. 1981.
-
- _____. "Alcances e Implicaciones Jurídico-Administrativas del Nuevo Artículo 115". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985.

-
- _____. "Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982- marzo 1983.
-
- _____. "Las Tasas y las Tarifas de los Servicios Públicos en los Tres Niveles de Gobierno". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 1. 1981.
-
- _____. "Planificación y Estado Social de Derecho". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 2. 1981.
-
- _____. "Visión histórica del municipio como institución política". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 4. 1981.
- Fernández Ruiz, Jorge y otros. Régimen Jurídico Municipal en México. México, Porrúa/UNAM. 2003.
- Fernández Vertti, Néstor. "La Empresa Paramunicipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. 1985.
- Figueroa Mata, Ulrick Lorenzo. "Ejido y municipio libre". México, *Revista Ciencias Políticas y Sociales*. Año 2, número 3, enero-marzo. 1956.
- Flores Caballero, Romeo "El Municipio: Colonial y Republicano". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 18-19, abril-noviembre 1985. 1985.
- Flores Cruz, Cipriano. "Algunas reflexiones sobre la administración pública en las entidades federativas de México (análisis comparativo)". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 2. 1981.
-
- _____. "Municipio: Gobierno de la comunidad". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985.
- Flores Zavala, Marco Antonio; y otros. *Zacatecas: Síntesis Histórica*. México, Centro de Investigaciones Históricas, Grupo GRAFHER. Zacatecas, 1995.
- Gamas Torruco, José. "El municipio mexicano". México, *Revista Pensamiento Político*, volumen III, número 10, febrero. 1970.

-
- _____. "Federalismo y Municipalismo". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. 198.
-
- _____. "Federalismo Fiscal" en: Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (Coordinadores). *Economía y Constitución*. México, UNAM. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, 2001.
- Gamboa García, Joaquín. "Servicios públicos: municipalización". México, *Revista Vivienda*. Número 4, volumen 5, julio-agosto. 1980.
- Gámiz Parral, Máximo N., y Rivera Rodríguez, J. Enrique, (Coordinadores). *Aportaciones entidades federativas a la reforma del Estado*. México, UNAM (Doctrina Jurídica Estatal 7). 2007.
- García Estrada, David. "La seguridad social en los estados y municipios" en: *Derecho federal mexicano. Legislación reformada 1983*. México, Porrúa. 1984.
- García Fajardo, Edmundo. "Las reformas a la Constitución Estatal, la Ley Orgánica, los Bandos Municipales y los Reglamentos Municipales". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 12-13 diciembre 1983-marzo 1984.
-
- _____. "Un ejercicio de planeación a nivel municipal". México, INAP. *Revista de Administración Pública*. Número 55-56, "Sistema Nacional de Planeación Democrática" septiembre, 1984.
- García Gámez, Armando. "Reglamentos municipales de Monterrey". México, *Revista Exégesis*, número 10, mayo-agosto. 1981.
- García González, Francisco Javier. *Historia y Geografía de Zacatecas*. México, SEP. 1994.
- García Oviedo, Carlos. *Derecho administrativo*. México, EISA. Tomo I. 1968.
- Garza García, Cosme. "Manual de los presidentes municipales". México, *Revista de Administración Pública*. Número 53, enero-marzo. 1983.
- Garza, Francisco de la. *El Municipio: historia, naturaleza y gobierno*. México, Jus. 1947.
- Gómez Benítez, Armando "La prestación de los servicios municipales". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12, abril 1983-septiembre, 1984.
- González de Del Río, Rosa Guadalupe. "Urgencia de una nueva reglamentación para la justicia municipal". Jalapa, Veracruz, *Revista Jurídica Veracruzana*. tomo XXXV, número 34, junio-noviembre. México, 1983.
-
- _____. "La justicia municipal en Veracruz". Jalapa, Veracruz, *Revista Jurídica Veracruzana*. tomo XXXIV, número 31-32, noviembre 1982-febrero 1983. México, 1983.

- González Escamilla, Roque. "Planeación y reglamentación del desarrollo urbano". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12-13 octubre 1983-marzo 1984.
- González Oropeza, Manuel. *Dimensión Constitucional del Gobierno Municipal*. México, LIX Legislatura 2006-2012 del H. Congreso del Estado de Guerrero e Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri". 2010.
- _____ y Cienfuegos Salgado, David. *El Municipio base del régimen interior de los Estados*. México, Laguna, R. Ayuntamiento Torreón, Coahuila y R. Ayuntamiento Saltillo, Coahuila. 2010.
- González Quiñones, Armando. *Miscelánea bibliográfica Zacatecana*, siglos XVI-XX. SPI. Serie Elías Amador, Compilación, notas y selección de ilustraciones, vol. 6. Zacatecas, México, 2000.
- Guerra, François Xavier. *Modernidad e independencia: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México, Fondo de Cultura Económica. 1993b.
- Guerrero Galván, René. *De acciones y transgresiones. Los comisionarios del Santo Oficio y la aplicación de la justicia inquisitorial en Zacatecas, siglo XVIII*. Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad Académica de Derecho. México, 2010.
- Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1980.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, "Las reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12-13 octubre 1983-marzo 1984
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*. México, INAP, Serie II, Administración Pública Mexicana. 1984.
- Hernández Chávez, Alicia y Terán Fuentes Mariana. *Federalismo, Ciudadanía y representación en Zacatecas*. Zacatecas. Universidad Autónoma de Zacatecas, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Zacatecas, México, 2010; Manifestación del partido liberal Zacatecano. Zacatecas. Mimeo. México, 1899; Informe de la junta directiva de la sociedad de beneficencia La Fraternal. 1905.
- Hernández Vega, Raúl. "El municipio, forma de legitimación del poder". México, *Boletín Informativo, Xalapa, Veracruz*, número 8, marzo-abril. 1984.
- Hernández, Accel. "Financiamiento a estados y municipios". México, *Revista Municipal*. Guadalajara, Jalisco. Año 4, número 14, octubre-diciembre. 1984.
- Huerta Rendón De La Barreda, Teresa de Jesús. "Derecho Municipal (El municipio, su competencia, origen y perspectiva)". México, *Revista Jurídica*.

- Anuario, Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Tomo II, número 13. 1981.
- _____. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 1998.
- Iduñate Ramírez, Eduardo. "Los Estados y Municipios en el Desarrollo de Ciudades Industriales". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 1. 1981.
- Inostroza Fernández, Luis. "Las empresas paramunicipales". México, *Revista de Administración y Política del Estado de México*, número 7. 1984.
- Iturriaga, Arminda. "Historia del Municipio Mexicano" en: *Gobierno y administración municipal en México*. México, SEGOB/CEDEMUN. 1993.
- Jickling, David. "Capacitación y Carrera Administrativa en el Ecuador". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984.
- Jiménez, Julio Y Lozano, Agustín. "Manual de los ayuntamientos". *Revista de Administración y Política del Estado de México*. Número 51, julio-septiembre. México, 1982.
- Kory Ross, C., "Costos de los servicios municipales". Guadalajara, Jalisco, *Trimestre Fiscal*. número 9, marzo de 1975.
- Langue, Frédérique. *Los señores de Zacatecas. Una aristocracia minera del siglo XVIII novohispano*. México, Fondo de Cultura Económica. 1999.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. "El Municipio Libre". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983. 1983.
- Licón Baeza, Arturo. "Legislación municipal". México, *Lecturas Jurídicas*, Chihuahua, Chih., número 71. SFE.
- López Chavarría, José Luis. *Las elecciones municipales en México - Estudio jurídico político*. México, UNAM. 1994.
- López González, Valentín. "La hacienda municipal". México, *Revista Difusión Fiscal*, número 9, marzo. 1975.
- Madrazo, Jorge. "Un panorama de la reforma electoral en los estados y municipios de la República mexicana" México, *Revista Anuario Jurídico*, número IX. 1982.
- _____. *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*. México, Siglo XXI. 1985.
- _____. "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas" en: Pablo González Casanova y otros. *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*. México, Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales. 3ª edición. 1993.

-
- _____. "La representación proporcional en los municipios", México, *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, año 12, número 40, septiembre-diciembre. 1983.
- Marquet Guerrero, Porfirio. "Legitimidad y Poder Político en el Ámbito Municipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985.
- Márquez Carbo, Luis. "La cooperación intermunicipal (intermunicipalizaciones)". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 3, julio-septiembre 1981.
- Martínez Almazán, Raúl. "Tipología Municipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 18-19, abril-noviembre 1985.
- Martínez Cabañas, Gonzalo. "La Planeación Democrática y el Municipio". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985.
- Martínez Cabañas, Gustavo. "La carrera administrativa municipal en México". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 14-15, abril-septiembre 1984.
- _____. "La posición de los municipios en la estructura constitucional y administrativa de México". México, *Revista de Administración Pública*, número 33, enero-marzo 1978. Antología Conmemorativa 1995-2005. Tomo I. 2006.
- _____. "La Carrera Administrativa Municipal en México". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984.
- _____. "Naturaleza y Evolución del Municipio de México". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 3. 1981.
- Martínez Cerda, Nicolás. "Perspectiva de la descentralización municipal". México, *Revista Jurídica*. ISEGORIA. Monterrey, Nuevo León, julio. 1984.
- Matute Vidal, Julián. (1984). "La fundación de la Villa Rica de la Veracruz desde el punto de vista jurídico". México, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Tomo I, número 4, septiembre-diciembre. 1939.
- Mejía Zúñiga, Raúl. *El liberalismo mexicano en el siglo XIX*. México, SEP, Insti-

- tuto Federal de Capacitación del Magisterio, 1963.
- Mendizábal, Miguel Othón de. "Los censos prehispánicos, coloniales y de México independiente" en: *Memoria de la II Reunión Nacional de Estadística*. México, Distrito Federal, Departamento de la Estadística Nacional, 1930.
- Merino Huerta, Mauricio. *Gobierno local, Poder Nacional (la contienda por la formación del estado mexicano)*. México, El Colegio de México. 1998.
- Miranda, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*. México, Instituto de Derecho Comparado. 1952.
- Molina Del Pozo, Carlos F. "La Reforma del Régimen Local en España". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 18-19, abril-noviembre 1985.
- Monge Román, Luis Antonio. "La Carrera Administrativa Municipal en Costa Rica". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984.
- Moreno Collado, Jorge, Jiménez-Ottalengo Regina y Del Villar, Fernando. "Los indicadores y factores sociales, políticos y económicos del desarrollo y subdesarrollo municipal" en: *Los municipios en México*. México, UNAM e Instituto de Investigaciones Sociales. 1978.
- Moreno Cueto, Enrique. "El poder municipal frente a la formación del Estado mexicano". México, *Revista Semestre Municipal*, número 1. 1981.
- Moreno Toscano, Alejandra. "El municipio en el Sistema Nacional de Planeación". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12-13, octubre 1983-marzo 1984.
- Moya Palencia, Mario. "El Régimen Municipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 3. 1981.
- _____. *Temas Constitucionales*. México, UNAM. 1978.
- Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*. México. UNAM. 1979.
- Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Serie A: Fuentes, b) textos y estudios legislativos, número 79. 1991.
- Neme Castillo, Salvador J. "La Integración del Municipio al Desarrollo Regional". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985).
- _____. "El Municipio libre y las técnicas centralistas". Mé-

- xico, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985.
- Nickson, Andrew. "Capacitación y Carrera Administrativa: La Experiencia Británica". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984.
- Noriega Cantú, Alfonso. "¿A quién corresponde la facultad de legislar sobre las relaciones laborales, entre los estados de la federación y los municipios, con sus trabajadores y empleados?" México, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 107-108, julio-diciembre. 1977.
- Núñez Jiménez, Arturo. "Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 4. 1981.
- Ochoa Campos, Moisés. "La municipalización de empresas de servicios públicos". México. *Revista Semestre Municipal*. Año I, número 1, junio. 1981.
- _____. *La reforma municipal*. México, Porrúa. 3ª edición. 1980.
- _____. *El Municipio: su evolución institucional*. México, BANOBRAS. 1981a.
- _____. *El Municipio y su evolución institucional*. México, BANOBRAS/FOMUN. 1987b, p. 25.
- Olmedo Carranza, Raúl. "El Desarrollo Municipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. 1985.
- Olmedo Carranza, Raúl. "El Municipio Libre, la Descentralización y el Fortalecimiento del Pacto Federal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 18-19, abril-noviembre 1985.
- _____. "La problemática del municipio en México". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12-13 octubre 1983-marzo 1984.
- Olmedo, Raúl; Luna Traill, Jaime y Melgar Adalid, Mario. "Fortalecimiento Municipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983.
- Orozco Barbosa, Jaime. "Fortalecimiento municipal como programa de la Secretaría de Programación y Presupuesto". México, *Revista Hacienda Municipal*, número 14 octubre-diciembre. 1984.

- Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo: la descentralización*. México, Porrúa. 1988.
- Ortiz Díaz, José. "Libertad de empresa, municipalización de los servicios y planificación". México, *Revista Trimestre Fiscal*, año 3, núm. 14, 1982.
- Ovalle Favela, José. "Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano". México, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 111, septiembre-diciembre. 1978.
- Palacios Alcocer, Mariano. "Las adiciones y reformas al Artículo 115 Constitucional". México, *Revista jurídica*. Querétaro, Querétaro, número 1. 1983.
- _____. "Legitimidad y Poder Político en el Ámbito Municipal". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985.
- Pérez García, Arturo. "El Sistema Municipal en Brasil". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 18-19, abril-noviembre 1985.
- Pérez Jiménez, Gustavo. *La institución del municipio libre; prontuario de legislación orgánica municipal*. México, B. Costa AMIC. 1968.
- Pimentel Méndez, Norma Estela. *Análisis jurídico administrativo de los ingresos municipales*. Universidad de las Américas. Disponible en. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/pimentel_m_ne/capitulo0.pdf
- Piña Marquiña, Juan Ignacio. *Bibliografía sobre Zacatecas, Siglo XX*. Universidad Autónoma de Zacatecas, Coordinación de Investigación y Posgrado, LVII Legislatura del Estado de Zacatecas, Escuela Normal Manuel Ávila Camacho, Honorable Ayuntamiento de Zacatecas. Zacatecas, México, 2003; Zacatecas y Guadalupe, catálogo de tesis de instituciones de educación media superior y superior: con un ensayo sobre la historia de la tesis. Zacatecas. Universidad Autónoma de Zacatecas, Instituto Zacatecano de Cultura Ramón López Velarde, Escuela Normal Manuel Ávila Camacho, Instituto Zacatecano de Educación para Adultos. Zacatecas, México, 2000; Historiografía Zacatecana, balance y estudio. Universidad Autónoma de Zacatecas, Serie 1. Zacatecas, México, 2001.
- Ponce De León Armenta, Rafael. *Administración Pública en México*. México, Porrúa. 2011.
- Power, Alejandro. "Capacitación y Desarrollo Municipal en Colombia". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 14-15. 1984.
- Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 2011.

- Quiroga Leos, Gustavo. "La administración de ciudades nuevas en México y otros países". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 2. 1981.
- _____. "La participación de los estados y municipios en el ordenamiento del territorio". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985.
- Quiroz Ruiz, Sara Luz, y Carreón Rojano, Héctor. "La función de policía; enfoque a las bases generales para el reglamento de policía municipal". México, *Revista Vivienda*. 1983.
- Ramírez Zetina, Carlos. "El municipio como comunidad política fundamental". México, *Revista Jus*. Tomo V, número 25, agosto. 1940.
- Ramírez, Alfonso. "El municipio libre". México, *El Economista*, tomo XIII, número 151, enero. 1946.
- Ramos Dávila, Roberto. *Plazas, Plazuelas y Jardines de Zacatecas (1865-1967)*. México, SPI. Zacatecas, 2005.
- Ramos G., Sergio. "Los servicios públicos de las localidades" en: *Los municipios en México*. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales. 1978.
- Ramos Gurrión, Manuel. "La Participación Político-Electoral en el Municipio". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985.
- Rangel Gaspar, Eliseo. *Francisco García Salinas "Tata Pachito"*. México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez". 1984.
- Rivas Sosa, Eduardo. "Participación de los municipios en los COPLADES". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 12-13, octubre 1983-marzo 1984.
- Rivera Granados, Ángel. "Antecedentes histórico-políticos en la conformación de los ayuntamientos de Baja California". México, *Revista Calafia*. Mexicali, Baja California, volumen IV, número 5, septiembre. 1981.
- Rivera Pérez Campos, José. "La Justicia en los Municipios". México, *Revista Jure*. Guadalajara, Jalisco, número 2, mayo-agosto. 1984.
- Robles Zarate, Alfredo. *50 años después o la Revolución en casa*. México, Imprenta y Editorial Mayo. 1964.
- Rocha Díaz, Salvador. "Municipio libre: autonomía fiscal y democracia" en: *Nuevo derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa. 1983.
- Rocha, Benjamín y Rodríguez Flores, Emilio. *El Estado de Zacatecas*. México, Nueva Guía, S. A. de C. V. Zacatecas, 2002.

- Rodríguez De La Mora, Fernando. "El fortalecimiento económico de los municipios". *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*. México, Estado de México. Año II, número 4, mayo-agosto. 1978.
- Rodríguez Flores, Emilio. *Compendio Histórico de Zacatecas*. México Editora Benito Juárez. 1977.
- Rodríguez R., Zenaido. *La participación de Zacatecas en la guerra de reforma*. México, SPI. Zacatecas, 1981.
- Rodríguez Valadez, Juan Manuel. *Zacatecas: historia de las instituciones jurídicas*. México, IIJ/UNAM/Senado de la República LXI Legislatura. 2010. En Anexo en CD (Catálogo de Leyes de Zacatecas 1917-1981).
- Rojas, Beatriz. *El municipio libre. Una utopía perdida en el pasado (Los pueblos de Zacatecas, 1786-1835)*. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Colegio de Bachilleres del Estado de Zacatecas e Instituto Cultural de Aguascalientes. 2013.
- Rolland, M. C. *El desastre municipal en la República Mexicana: la ciudad moderna, Gobierno por comisión, gobierno por gerente, referéndum, iniciativa, revocación, servicio civil, impuestos*. México, Talleres de publicaciones Rolland. 3ª edición. 1952.
- Romero González, Enrique. "El ayuntamiento, institución prestadora de servicios públicos". México. *Revista Jure*. Guadalajara, Jalisco, número 5, mayo. 1985.
- Romero, Jesús C. *La música en Zacatecas y los músicos zacatecanos*. México, UNAM. 1963.
- Rosenberg, Philip. "Costos de los servicios municipales". México. *Revista Trimestre Fiscal*. Guadalajara, Jalisco, año 3, número 14, julio-septiembre. 1982.
- Rosowsky, José. "Las Conquistas de la Revolución en lo Agrario, en lo Laboral y el Municipio Libre". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. 1985.
- Ross Gámez, Roberto. "La Ley al Impuesto al Valor Agregado, la Ley de Coordinación Fiscal y los municipios". México, *Revista Lex*. Hermosillo, Sonora, número 2. 1979.
- Ruiz De Chávez, Salvador. "La Realidad Sociológica del Municipio". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa. 1983.
- Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México y España)*.

- México, UNAM. 1993.
-
- _____. *Estudios de derecho político de estados y municipios*. México, UNAM/Porrúa. 1985.
-
- _____. "El marco del Nuevo Artículo 115. El derecho olvidado: el derecho político de estados y municipios". México, *Revista Mexicana de Justicia*, volumen III, número 1, enero-marzo. 1985.
-
- _____. "El Nuevo Artículo 115 Constitucional". México, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, número 6. Sobretiro. 1983.
- Ruíz Massieu, Mario. "El nuevo municipio mexicano". México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XIX, número 55, enero-abril. 1986.
- Ruíz Ponce, Esteban. "El método en el estudio jurídico del municipio". México, *Revista Semestre Municipal*. 1981.
- SAHOP, Subsecretaría de Asentamientos Humanos. "Propuesta del bando del gobierno municipal". México, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. 1980.
- Salazar Medina, Julián. "La organización de la administración municipal", *Revista Administración y Política*. México. Toluca, Estado de México, número 5. 1983.
- Sánchez Mújica, Rodrigo. "Dos fideicomisos al servicio de los municipios de la República". México, *Revista Semestre Municipal*, año I, número 1, junio. 1981.
- Secretaría de Gobernación. Los municipios de Zacatecas. http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia
- Secretaría de Programación y Presupuesto. *Nomenclátor de Zacatecas*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Coordinación Nacional de los Servicios de Estadística, Geografía e Informática. 1981.
- Semo, Enrique. *Historia del capitalismo en México*. México, Era. 1979, s/p.
- Serna Elizondo, Enrique. "Mayorías y Minorías en la Participación Política". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985.
- Silva Herzog, Jesús. *De la historia de México 1810-1938: documentos fundamentales, ensayos y opiniones*. México, Siglo XXI Editores. 1980.
- Solís Acero, Felipe. "Evolución del régimen Constitucional del municipio mexicano". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatal), números 18-19, abril-septiembre. 1985.
-
- _____. "Las Políticas Sectoriales y el Municipio. Su Participación en el Sector Terciario". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. 1985.

-
- _____. "Reformas y Adiciones al Marco Constitucional del Municipio Mexicano". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 12-13 (diciembre 1983 y marzo 1984).
- Solís Solís, Adolfo C. "La administración de los ingresos municipales". México, *Revista Semestre Municipal*, año I, número 1, junio. 1981.
- Suárez Muñoz, Manuel. "El municipio: factor de desarrollo", México, *Revista Anuario Jurídico*, número IX. 1982.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*. México, Editado SCJN. Tres tomos. 2012.
- Tapia E, Manlio Favio. "Los procesos cooperativos y la vida comunitaria" en: *Los municipios de México*. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales. 1978.
- Ugarte Cortés, Juan. *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*. México, Porrúa. 1985.
- Valadés, Diego. *Desarrollo Municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicano*. San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral. 1986.
- Valdés Mondragón, Josué. "Descentralización Económica en los Municipios". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 16-17, octubre 1984-abril 1985. 1985.
- Valencia Carmona, Salvador. "Autonomía Constitucional Municipal en México y España" en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo Manuel y Zaldívar Lelo De Lerrea, Arturo (coordinadores). *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional* (Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho). México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons. Tomo III (Jurisdicción y Control Constitucional). 2008.
-
- _____. "La institución municipal: algunos enfoques teóricos, comparativos e históricos". México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año II, número 6, septiembre-diciembre. 1969.
-
- _____. "La nueva estructura constitucional del municipio". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 8-9, diciembre 1982-marzo 1983.
-
- _____. "La nueva estructura constitucional del municipio". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), números 8-9, diciembre 1982-marzo 1983.
- Velasco, Gustavo R. "Relaciones Administrativas entre la Federación y los

- Estados". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), número 1. 1981.
- Vidal, Salvador. *Continuación del Bosquejo Histórico de Zacatecas*. Aguascalientes, México, Álvarez. Tomo II y III. (Edición patrocinada por Lic. Francisco E. García). 1959.
-
- _____. *Miscelánea Datos de la época colonial comprendidos en los años 1548-1810*. México, Gobierno del Estado de Zacatecas. Zacatecas, 1972.
- Walker López, Alberto M. "La descentralización, impulso y consolidación al municipio". México, *Revista jurídica*. Querétaro, Querétaro, número 1. 1983.
- Zorrilla Martínez, Pedro G. "Planeación democrática del desarrollo, federalismo y municipio libre" en: *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*. México, UNAM/Porrúa. 1985.

Capítulo I

Evolución del Municipio

Juan Manuel Rodríguez Valadez
Rafael Rodríguez Rodríguez
Juan Manuel Reyes Cardona¹

1.1 Origen, concepto y evolución

El origen, concepto y evolución de la institución municipal deben ubicarse desde las sociedades clásicas. Al respecto, Jacinto Faya Viesca² señala:

El punto de partida para todo análisis político, sociológico-constitucional del Municipio, tendrá que hacerse desde su vertiente histórica. El Municipio no fue ni ha sido un producto lógico, ni mucho menos el ensayo de especulaciones abstractas en torno a la construcción de principios dogmáticos para la formación de esta institución. Fundamentalmente, el Municipio es un producto histórico: nace en Roma y de ahí pasa a las diversas partes del mundo modificándose según los territorios, gobiernos y momentos históricos. Esta institución ha llegado a adquirir en el mundo entero una extrema importancia tanto en el derecho constitucional, como en el derecho administrativo y en la sociología política. Esta institución es una persona de derecho público generadora de un orden de relaciones jurídicas. Su potestad de imperio para actuar dentro de su territorio le viene de la Ley como única fuente de su actuar gubernamental. El Municipio no se construyó a partir de elucubraciones teóricas, sino que su existencia se afirmó como un producto de la propia historia. Este fenómeno histórico que ha impactado a la ciencia política del mundo, fue paulatinamente

-
- 1 Licenciados en Derecho, Rodríguez Valadez y Reyes Cardona, por la Universidad Autónoma de Zacatecas, y el segundo, por la Universidad Autónoma de Durango. Maestros en Docencia e Investigación Jurídicas. Doctores en Derecho. Miembros del Cuerpo Académico en formación, número 271 “*Ciudadanía e Instituciones Jurídicas*”.
 - 2 Faya Viesca, Jacinto. “Visión histórica del municipio como institución política”. INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano académico de difusión de los Institutos estatales e Administración Pública). número 4, México, 1981, pp. 29-39.

revestido de una serie de principios jurídicos de derecho público que lo fueron conformando a través del tiempo para refinar su legal acabamiento y enclavarlo dentro de los capitales temas de la ciencia del Estado.

Como podrá observarse, el Municipio es producto de las relaciones humanas, de los grupos de familias organizadas para resolver sus problemas inmediatos, lugar donde se fragua la convivencia social y todo cuanto ha sido posible; el arte, la moral, la ciencia y el conocimiento tuvieron su génesis en la vida común, en las entrañas mismas de lo creado por el hombre y sus complejas relaciones. El municipio es historia del hombre, de las sociedades históricas concretas.

Esta institución, producto histórico y no resultado de una doctrina, ha sido cambiante y diverso a través de la historia; no ha respondido a las mismas necesidades de una manera igual en la geopolítica mundo y en las diferentes etapas evolutivas del hombre y sociedad. Ha sido sensible a la connotación y valor que un Estado le otorgue sus cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas.

Desde sus orígenes ha estado unido a los derechos civiles y políticos de los habitantes –sean confederados o sometidos a Roma–; a través de la Ley Iulia se otorgó ciudadanía a los pueblos de Italia, adquiriendo el derecho de ser ciudades romanas. A partir de esto, el término Municipio se aplica a todas aquellas ciudades que gozan de autonomía y cuyos habitantes tienen ante Roma y ante las leyes el derecho de ciudadanía romana.³

La palabra Municipio, según el Diccionario Latino Español⁴ proviene del latín *municipium*, conformado por los vocablos *munio*, que se refiere a las cargas u obligaciones, tareas y oficios, y del verbo *capere* que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. Fue el término que se acuñó para las villas o poblados dominados por Roma, las cuales tenían la obligación de pagar cierto tributo y ejercer su gobierno bajo los principios legales que les fueron impuestos.

Teresita Rendón Huerta⁵ dice que el Municipio constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía.

3 Ibid.

4 Blázquez Fraile, Agustín. *Diccionario Latino-Español*. Ramón Sopena. Barcelona, España, 1946, pp. 190-191; 729-730.

5 Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 1998, p. 57.

Fustel de Coulanges⁶ señala que Roma tenía dos tipos de relaciones con las ciudades conquistadas:

1. La sumisión (*deditti*) o la alianza (*socii*). De un lado estaban los súbditos, *deditti*, que habiendo pronunciado la fórmula de *deditio*, entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas, sus templos, sus dioses, siendo gobernados arbitrariamente por un *praefectus* enviado desde Roma.
2. De otro lado estaban los aliados *foederati* o *socii*, que conservaban su régimen municipal y sus instituciones, pero recibían ciertas órdenes de Roma, pagaban impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia.

Los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.⁷ Los rasgos del *municipium* romano eran: un territorio o espacio geográfico propio; un pueblo que se manifestaba en su asamblea general; una organización, representada en un cuerpo deliberante con sus autoridades; una cultura, expresada –en aquellos tiempos– en el culto a los dioses. Mediante la institución municipal el Imperio Romano concede a sus localidades autonomía sin independencia, permitiéndoles desarrollar las identidades propias de su vida social y cultural.

Jacinto Faya Viesca⁸ explica que, según Festo, eran tres las categorías de municipios, en virtud de que tomó la palabra *Municipium* en el abstracto sentido de una condición del derecho público, en relación a la particular condición en que se encuentra una vecindad en relación al derecho de la ciudadanía romana. Para Guillén la primera categoría podía desaparecer rápidamente en virtud de que si en las ciudades, cuyos vecinos pedían recibir a la ciudadanía romana, aceptaban a la ciudadanía y se establecía en la urbe pasaría por una disposición colectiva a ser *municipia ciuium romanorum*, es decir que pasarían a formar parte de la segunda categoría. Y la tercera, por lo menos respecto a Italia, pierde su razón de ser, cuando después de la guerra social, se concede a toda Italia el derecho de ciudadanía. Entonces, todos los poblados de Italia son *oppidia*

6 De Coulanges, Fustel. *La Ciudad Antigua*. Madrid, Biblioteca Edaf. 1982, pp. 476-477.

7 Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 2011, p. 1.

8 Faya Viesca, Jacinto. *Visión histórica del municipio como...* Op. Cit., pp. 29-50.

(*municipia*) *ciuium romanorum*.⁹ Los caracteres del municipio romano eran: primero, un determinado territorio propio; segundo, un pueblo que se resumía o manifestaba en su asamblea general, afirmándose como tal pueblo de la comunidad municipal; tercero, una organización especializaba en un cuerpo deliberante, con sus magistraturas; y cuarto, el culto de sus dioses.¹⁰

A partir de la *Lex lulia Municipalis* cada municipio debía tener su concejo, curia, sus comicios y sus magistrados. La población se componía de ciudadanos que se encontraban distribuidos en curias y de habitantes de otras ciudades que estaban sometidos a las cargas tributarias, pero sin derechos. El pueblo se reunía en asambleas donde elegían a los magistrados, como eran los pretores, ediles, etcétera. El Municipio se regía por un órgano de gobierno consistente en un colegio de cuatro funcionarios que eran elegidos anualmente; dos de ellos tenían la investidura necesaria para ejercer actos propios del poder judicial y los otros dos con poderes de policía edilicia. Algunos de los Municipios tenían cuestores y tribunos, instituciones características de la organización administrativa romana. El concejo comunal constituía el orden de los decuriones, ordinariamente compuesto por cien miembros vitalicios.

El Municipio romano se perfeccionó a través del tiempo alcanzando su más alto desarrollo jurídico y político en los primeros siglos del Imperio; ya entrado éste en su madurez la institución municipal romana empieza a tener una seria y grave decadencia. Azcarate afirma: “concluir por convertir la condición decurial, en otro tiempo estimada, en aquella pesada carga que nadie quería tomar sobre sí (...)”. La centralización política que caracterizó al Imperio romano fue la causa que determinó y consumó la decadencia municipal.¹¹

“El rasgo característico de la organización municipal de la Edad Media es la particularidad y la diversidad. Cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene su fisonomía propia”;¹² Este hecho forzó que la estructura administrativa de los Municipios estuviera condicionada por las atribuciones de los funcionarios municipales, atribuciones que variaban frecuentemente según

9 Ibid., pp. 32-35.

10 Cfr. Adolfo Posada. *Síntesis de la evolución municipal*, en Faya Viesca. *Visión histórica del...* Op. Cit., p. 160.

11 Ibid.

12 “Opinión de Hinojosa en torno a la organización municipal en la edad media” en: Faya Viesca, Jacinto. *Visión histórica del municipio como...* Op. Cit., p. 156.

las poblaciones. Esta diversidad es una consecuencia obligada de una serie de factores absolutamente condicionantes y determinantes, tales como: la extensión territorial, la capacidad de desplazamiento de los moradores de una ciudad, los factores económicos, geográficos, la fortaleza o debilidad política del poder central, etcétera. Este fenómeno que fue muy característico en la Edad Media ha seguido siendo constante en pleno siglo XXI.

Uno de los elementos más esenciales del régimen municipal tanto en la época de Roma como en la Edad Media fue el carácter de un núcleo de población que se encontraba en un determinado espacio territorial, núcleo que, aunque estuviera más o menos diseminado, sí era lo suficientemente denso para formar una ciudad. Nos señala Reid que la distinción o división entre los núcleos urbanos densos, como era la ciudad propiamente dicha, y los no urbanos se consideró en ambas regiones del Imperio como de primera importancia. El núcleo urbano fue siempre el de mayor fuerza y relieve cultural y la formación municipal típica parece implicar un centro. No debe, sin embargo, suponerse que las formaciones no urbanas carecieran de propias instituciones locales. Estaban sometidas a un grado diverso de intervención por parte de los centros urbanos, con los cuales se hallaban, de ordinario, orgánicamente relacionados. Pero frecuentemente imitaban las instituciones de la ciudad, lo mismo en el oriente germanizado que en el occidente latinizado. Estos centros urbanos más o menos densos quedaban comprendidos dentro de una estructura política de organización territorial más amplia, pero de alguna manera conservaban la suficiente autoridad para gestionar sus particulares intereses locales.¹³

Bajo el influjo de los grandes movimientos del régimen municipal, y merced a la consideración realista de las sociedades políticas compuestas y complejas, se ha elaborado la noción general, sociológica y política del Municipio, en la cual se recogen y enlazan diversas ideas, a saber: a) la de sociedad natural, o sea, determinada por exigencias reales de la vida humana, que trascienden de las puras relaciones de parentesco o ascendencia común (real o simbólica); en suma, domésticas, y que se producen merced a la convivencia territorial o espacial; b) la de sociedad compleja, comprensiva de relaciones que traspasan o trascienden del primer

13 “El régimen municipal en la edad media y la opinión de Reid”; en Faya Viesca, Jacinto. *Visión histórica del municipio como...* Op. Cit., p. 158.

núcleo social; c) la de compenetración y armonía entre los diversos núcleos sociales que se condensan y viven en un mismo territorio o espacio. La noción del Municipio se construye, de un lado, afirmando su carácter natural.¹⁴

No son (los Municipios) asociaciones, dice Azcarate, que surgen al conjuero de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuos; esta índole natural del Municipio –como formación espontánea– explica que se le considere una de las sociedades fundamentales. Sociológicamente hablando el Municipio es el núcleo social de vida total humana determinado naturalmente por las necesidades lógicas y naturales de la convivencia y de la vecindad. En este sentido, el Municipio es fundamentalmente, y con carácter universal, una agrupación de vecinos, o sea, de personas que viven en un espacio territorial determinado, perfectamente delimitado y en el cual se desarrollan costumbres y hábitos de vida determinados por una serie de factores históricos, geográficos, étnicos, etcétera.

Giner afirma que la esfera a que se extiende su competencia –la del Municipio– está determinada por la relación de vecindad que abraza la coexistencia y la solidaridad que se establecen entre las personas enlazadas en este círculo común de vida. Dicha relación total se desenvuelve en relaciones particulares; por ejemplo, las originadas por la contigüidad de los predios, en las que sirven los medios de unos a los fines de los otros (servidumbre); la construcción y aprovechamiento de las vías interiores de comunicación (calles, etcétera) y de las exteriores (v. gr. caminos vecinales); aguas potables y de riego y tantas otras; por ello, el Municipio se constituye en un sistema más o menos complejo de servicios públicos que requiere la comunidad, cuya realización técnica y adecuada para las ciudades, forma fundamentalmente el objeto de la ciencia y arte de la urbanización y de la gestión de los servicios públicos municipales.

En algunos países, como es concretamente el caso de Inglaterra, el Municipio como institución tradicional ha persistido, a pesar del grave periodo de decadencia que sufrió en ese país. En Inglaterra, a partir de 1835, el Municipio experimenta un poderoso renacimiento, con motivo de la *Municipal corporations act* y en 1882, con motivo de la *Municipal corpora-*

14 Posada, Adolfo. “Síntesis de la evolución municipal” en: Faya Viesca, Jacinto. *Visión histórica del municipio como...* Op. Cit., p. 160.

tions consolidation act, pero sin que se haya producido en Inglaterra con estos dos movimientos jurídicos, un régimen municipal general aplicable a su grado generador y subordinado de la vida local en todo el territorio nacional. Las municipalidades en Inglaterra, a pesar de haber gozado de un régimen jurídico reconocido por el derecho, fueron entidades aisladas en las regiones de la vida local más amplia, constituidas por los condados. En cambio, en Francia y en España, el Municipio existe como una entidad política totalmente subordinada a un régimen político más amplio, que era el Estado. En Francia, a partir de la Revolución Francesa, y en España, a partir de la Constitución de Cádiz, los Municipios, se concebían y se constituían por medio de una ley, ordenamiento jurídico que legalizaba y tipificaba al régimen municipal, otorgándole validez en todo el territorio nacional. Una situación igual se ha dado en el caso de la República Mexicana, donde los Municipios como entidades jurídicas y políticas, han operado en todo el territorio nacional.

En la actualidad y después de su paso por España y la Colonia, el Municipio mantiene la mayor parte de esas características. Funciona en un territorio (denominado Municipio, comuna, departamento, cantón, según los diversos países) donde habita una población o comunidad organizada que posee una cultura e identidad local. La institución pública se denomina municipalidad (o intendencia, alcaldía, prefectura) y es encabezada por el alcalde (o intendente, prefecto o presidente municipal).

En muchos países latinoamericanos la municipalidad es considerada un auténtico gobierno local, está dotada de un importante grado de autonomía en la toma de sus decisiones y uso de sus recursos y posee atribuciones para recaudarlos. La antigüedad de la institución municipal le confiere, además, una particular legitimidad frente a los ciudadanos. Hay lugares de Latinoamérica donde la presencia del gobierno central es débil o inexistente, no obstante, las municipalidades tienen antigua y efectiva presencia, lo cual, a su vez, permite la apreciación de los problemas locales mucho mejor que otras entidades estatales, por su cercanía a la comunidad, siendo un eficaz espacio de participación.

En el esquema del sistema federal el municipio debiera convertirse en el centro sobre el cual gire la actuación tanto del Estado como de la Federación; ya que es subdivisión administrativa menor o como la base de la división territorial y de la organización política, social y administrativa del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio

como institución de orden público, de gobierno democrático, representativo, autónomo en su régimen interno, que tiene como fin el desarrollo armónico e integral de sus habitantes, regido por un órgano colegiado generalmente denominado Ayuntamiento; sin embargo, en México, no forma parte de la declaratoria del Artículo 40 y 41.

Es evidente que el municipio, como institución pública básica, debiese representar uno de los ingredientes fundamentales de todo federalismo: la descentralización y que su autonomía fuese concebida como autodesarrollo y autogestión. Su legitimidad histórica, su cercanía a la comunidad y el conocimiento de sus problemas la hacen un agente clave para facilitar el desarrollo local. El Diccionario Jurídico de la UNAM, señala que el municipio es:

La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, estados y federación".¹⁵

Carlos F. Quintana Roldán define a la institución vecinal:

La institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo¹⁶ o Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.¹⁷

Se advierte que el autor señala al municipio, como:

1. Institución jurídico política: porque es una forma de gobierno regulada por el derecho, que señala los mecanismos de acceso, ascenso y permanencia en él;
2. Gobierno vecinal: porque en Municipio es y ha sido reunión de familias organizadas para resolver los problemas comunes de su entorno;
3. Administrado por un Ayuntamiento: el Municipio está gobernado por un órgano colegiado, los ayuntados en cabildo, que en la actualidad representan la heterónoma composición ciudadana en sociedad, y que procuran de manera autosuficiente, hacerse cargo de los servicios de su competencia;
4. Base de división territorial, administrativa y política de los Estados:

15 *Diccionario Jurídico*. UNAM/IIJ. Tomo letras de la I a la O. México. 1982.

16 Corporación o grupo de personas integrado por un intendente y varios concejales que se encarga de administrar y gobernar un municipio.

17 Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 2011, pp. 2-5.

el Municipio contemporáneo, es entendido como elemento fundamental y *sine qua non* para la existencia de los Estados de la república.

Pedro Emiliano Hernández Gaona, señala que el municipio:

Como una persona de derecho público, que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor medida de una entidad pública superior (entidad federativa).¹⁸

De las anteriores definiciones, podemos observar que el municipio es una persona jurídica instituida para cumplir las necesidades de una población que vive en un determinado territorio bajo el gobierno de un Ayuntamiento, mismo que es el representante del Municipio. Éste tiene un origen netamente legal, que al mismo tiempo se basa en la naturaleza social del hombre, que al reunirse con sus congéneres en grupos tan grades y heterogéneos a los que no se les puede aplicar con eficiencia la organización existente en una familia, clan o tribu se debe de buscar y aplicar un nuevo orden de gobierno, que en este caso está delimitado por la ley.

Es importante señalar que, de acuerdo con nuestra Constitución, los municipios son la base de la división territorial y de la organización política del Estado mexicano; que cumple la función de proporcionar los servicios públicos a los habitantes del mismo, es decir, es un medio descentralizado para proporcionar los servicios públicos, buscando el bien común en un determinado territorio.

La limitada concepción que la Constitución Federal postula sobre el municipio se evidencia en considerarlo como base de la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados, que si bien es cierto contiene en sí los elementos de aquellos, es decir, un territorio dentro del cual un gobierno representado por el Ayuntamiento ejerce su poder o *imperium*, aún de manera coercitiva, siempre en concordancia con lo prescrito por las leyes (léase sujeto a los regímenes de cada entidad federativa) frente a la población del mismo; también busca la realización del bien común mediante la realización de tareas que obedecen generalmente a un plan de acción previsto por leyes y que mantienen relación con el Artículo 26 de la Constitución Federal y los específicos de las Constituciones de los Estados.

Los Municipios al igual que los Estados tienen autonomía en el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus obligaciones dentro

18 Hernández Gaona, Pedro Emiliano. *Derecho Municipal*. México, UNAM. 1991, p. 15.

del marco legal que regula su actuar; pero la connotación más importante que debemos tener en cuenta es que la autonomía debe ser la capacidad para prestar con calidad, eficacia y eficiencia los servicios de su competencia; por último, tienen una relación de vecindad, por la que podemos observar aspectos como las necesidades y problemas existentes dentro de aquel y que muestran una homogeneidad en el mismo.

1.2. La naturaleza del municipio

Un tema de añeja discusión en torno al municipio es el que se refiere a su naturaleza. Acaso sea el debate más viejo que se conoce en relación con la institución municipal y el que menos dilucidado está. Todo parece indicar que las diversas posiciones con respecto a este punto se agrupan en dos grandes corrientes doctrinales que son de una parte la teoría sociológica o iusnaturalista y de otra la escuela legalista.

Según la teoría sociológica o iusnaturalista la existencia del municipio se explica como “una institución de derecho natural impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad asentada en una localidad”.¹⁹ Quienes sostienen este punto de vista parten del reconocimiento del principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo como factor fundamental para el surgimiento del municipio.

La escuela legalista sostiene que “el municipio es una entidad creada por la ley; es decir, que debe a ésta su personalidad y sus características”.²⁰ Quienes sostienen esta posición creen que el municipio, como institución pública, no existe sino hasta que la ley le otorga esta naturaleza con las características que le son consustanciales y, antes de ello, si bien puede reconocerse la existencia de agrupaciones o formaciones sociales carecen de la naturaleza municipal propiamente dicha.

En el fondo subsiste la presencia antagónica de dos formas diversas de analizar al municipio: como fenómeno sociológico que existe *per se* y que el derecho positivo simplemente reconoce, o bien, como institución jurídica sometida a la regulación de un orden jurídico determinado que, pese a su indiscutido origen social, no existe como tal sino hasta que es legalmente regulado.

Ya en España, país del que heredamos la institución municipal con los perfiles que le son comunes, en la discusión que se ha planteado es desta-

19 Acosta Romero, Miguel. “Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas” en: *Los Municipios de México*. UNAM. México, 1978, p. 10.

20 *Ibíd.*

cable Fernando Albi, quien concibe al municipio como una consecuencia del localismo y como una entidad fundamentalmente jurídica. Sobresale la posición iusnaturalista de Posada, quien sostiene la espontaneidad municipal y su consecuente autonomismo al señalar que “el municipio es natural porque surge de modo espontáneo, sin que intervenga en ello la voluntad reflexiva de los que integran la agrupación”. Sin desconocer que entre nosotros los orígenes del municipio se han localizado en el *Calpulli* azteca, obviamente, antes de la conquista con todo lo que ello implica.²¹ En contra de lo anterior sostiene Albi, partidario de la concepción legalista del municipio, que:

La mera circunstancia del nacimiento o formación de una agrupación estable de carácter vecinal no significa nada por sí sola, si no va acompañada por determinadas condiciones de capacidad económica que la inmensa mayoría de las agrupaciones vecinales no reúnen, de tal suerte que la autonomía misma se encuentra prácticamente condicionada por la autosuficiencia.²²

A partir del señalamiento de que la creación de éste depende de un acto jurídico de la potestad soberana del estado, desprende una serie interesante de tesis en cuanto a la concepción misma del municipio, como del papel que debe desempeñar tanto en la estructura política del país como en la económica y la social.

En México, la doctrina municipalista tampoco es ajena a esta discusión. Moisés Ochoa Campos ha defendido la corriente iusnaturalista al conceptuarlo como:

La comunidad domiciliaria desde el punto de vista sociológico, o sea, la asociación natural del tipo local por excelencia. La calidad sociológica (que) se da independientemente de que el municipio posea o no la forma política propia del régimen local.²³

No con la misma decisión y expresión de Ochoa Campos, pero sí en el mismo sentido, Tena Ramírez acepta que el municipio constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero “al Estado democrático sólo

21 Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio: su evolución institucional*. México, BANOBRAS. 1981^a.

22 Albi, Fernando. “La crisis del municipalismo”. *Revista Estudios de la Vida Local*. España, Instituto de Estudios de Administración Local (INAP). 1966, p. 33.

23 Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio: su evolución...* Op. Cit., p. 11.

corresponde reconocerlo e incorporarlo a su existencia” asevera Ochoa Campos.²⁴

De manera más definitiva y expresa, Rivera Pérez Campos ha definido al municipio como una “unidad de concentración humana y de convivencia, delimitada territorialmente, de formación natural no contractual (ente per se) reconocido por el derecho con personalidad de derecho público (...)” citado por Tena Ramírez;²⁵ de donde José Rivera Pérez Campos²⁶colige que “el municipio es parte que integra el todo, que es el Estado y no parte que se desintegre de éste”.

En contra de la posición anterior, en nuestra doctrina ha surgido y evolucionado una teoría que, partiendo de una concepción legalista, se ha expresado en lo que llamamos “la fórmula de la descentralización” y que, paradójicamente, no es producto de la doctrina constitucional –como pareciera ser más juicioso–, sino del derecho administrativo. Gabino Fraga, allá por la década de los treinta, sentenció desde las primeras ediciones de su célebre obra que:

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentre al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución, es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.²⁷

Semejante concepción hizo surgir toda una corriente doctrinal fundamentalmente *jus-administrativa* que identificó al municipio como producto de una fórmula de descentralización por región o descentralización territorial que, en los términos expresados por Fraga, supone su necesaria creación por parte del Estado, quien le usa para el cumplimiento de ciertos fines, unos políticos, otros administrativos.

Serra Rojas expresa que “en la descentralización por región, que se concreta en el municipio mexicano, es predominantemente una forma mixta de descentralización política y administrativa”.²⁸ Similar ánimo advertimos en Marquet Guerrero quien conceptúa al municipio como “una forma de descentralización para la organización

24 Ibíd. p. 12.

25 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa. 13ª edición. 1975, p. 153.

26 Rivera Pérez Campos, José. “La Justicia en los Municipios”. México, *Revista Jure*, número 2, mayo-agosto. 1984, p. 19.

27 Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa. 16ª edición. 1975, p. 206.

28 Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa. Tomo I. 7ª edición. 1976, p. 578.

de la vida común y para la realización de los servicios públicos de la comunidad”.²⁹

Amplios han sido pues los argumentos que se han manejado para justificar el carácter del municipio como una forma de descentralización. Insistimos, sin embargo, que llama la atención que esta tesis surja de la doctrina administrativa, aunque ahora la encontremos anidada también en el seno de algunos autores de derecho constitucional, manifiesta Miguel Acosta Romero.³⁰ Hace una crítica de la corriente autoral que, al identificar al municipio como forma de descentralización por región, niega su autonomía, desconociendo el indudable carácter de autonomía política que representa; de ahí su concepto de municipio como “persona jurídica de derecho público, eminentemente política”.

Ignacio Burgoa ha sostenido que el municipio implica en esencia una forma jurídico-política, según la cual se estructura a una determinada comunidad que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman “descentralización por región”³¹ y, partiendo de este postulado, más adelante expresa que por esas razones no hay municipios naturales, como lo pretende el tratadista Moisés Ochoa Campos, con lo cual confirma su posición legalista o positivista a este respecto.

No ha faltado quien, oponiéndose a la corriente municipalista de la descentralización, advierta la inaceptabilidad de la misma, a partir del señalamiento de que el municipio surge en nuestro país aun antes de que aparezca el primer Estado federal, producto de la independencia, de ahí que sea absurdo considerar –afirma– que el municipio sea una forma de descentralización por región, supuesto que aparece antes que el ente del que supuestamente se descentraliza.

De las referencias anteriores deducimos el mayor peso de esta última corriente, cuya aceptación más amplia ha motivado su validación. A nuestro juicio, y pese a la dificultad que entraña ajustarse a una posición específica, el municipio –con los perfiles que le son propios como institución pública– es producto del orden jurídico, pues deriva su naci-

29 Marquet Guerrero, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*. México UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1975, pp. 383-384.

30 Acosta Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. México, Porrúa. 3ª edición. 1979ª, pp. 269-270.

31 Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Porrúa. 5ª edición. 1984, pp. 872-873.

miento de un ordenamiento normativo, frecuentemente constitucional, aunque es indudable que para ello se requiere de la existencia de una comunidad o formación social de ciertos perfiles. Creemos que existe un ingrediente social en el municipio y que éste no se explicaría sin la presencia de una formación social que representa su elemento poblacional indispensable. Sin embargo, también es cierto que la sola formación social o comunidad no implica por sí la categoría de municipio, pues para que adquiera ese carácter es requisito *sine qua non* el acto soberano del Estado que lo establezca.

Ésa es la postura reconocida en nuestro derecho vigente, dado que es la legislación constitucional ordinaria la que crea al municipio, le asigna sus características y le señala el papel que le corresponde en la estructura política, económica y social del país. Sostenemos, en corroboración de lo expuesto, que es más factible, aunque no deseable, que existan municipios –ciertamente “artificiales” – ahí donde no se llenan los perfiles de una comunidad para considerarle como municipio, pero que el Estado los ha creado, en donde existe una comunidad con un alto grado de desarrollo y autosuficiencia, pero sin el reconocimiento estatal de su carácter municipal.

Entonces, el sistema que incorporó nuestro régimen jurídico fue el de la creación municipal por un acto del Estado. Ciertamente no ha sido nunca la norma constitucional suprema la que ha establecido la forma, y términos de su creación, sino que, con respecto al régimen interior de las entidades federativas (en los casos de las leyes fundamentales de las que ha derivado el régimen federal), se ha dejado a las constituciones estatales esas tareas y a sus respectivas legislaturas el procedimiento.

La dificultad de precisar la naturaleza municipal en gran parte obedece, como ha dicho Francisco Ruiz Massieu, a “la envoltura emocional en la que se suele colocar al municipio”³² pues para nadie es desconocido que es la concepción municipal el punto de partida para la fijación de posiciones ideológico-políticas. Por cierto, este autor ofrece, a nuestro parecer, la más acabada concepción municipal al establecer que el municipio no es una realidad social, extra-estatal y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa; se trata de una persona moral de derecho público revestida de los atributos del poder público y no de una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio organizado convencionalmente.

32 Ruiz Massieu, José Francisco. *Nuevo derecho constitucional mexicano*. Porrúa, México, 1983, p. 442.

Coincidimos con la concepción de Ruiz Massieu con una salvedad: ciertamente, el municipio es una creación normativa como institución de derecho público, pero ésta debe partir siempre de la existencia de una realidad social; es decir, de la presencia de una comunidad que es el elemento poblacional que antes hemos referido. Sostener lo contrario implica aceptar la posibilidad de crear municipios como meras circunscripciones territoriales, de crear autoridades sin pueblo, lo que equivaldría a decidir el elemento democrático que es consustancial al régimen municipal.

Aunque aceptamos que el municipio es una creación jurídica y, por ello, no es una entidad natural que exista y persista por fuera de la órbita del Estado y aun sin el reconocimiento de éste, sí creemos que requiere como un elemento *minimum minimorum* de existencia el relativo a la población (aun cuando ésta por sí misma no constituya un municipio, sino hasta que se dé el acto soberano de creación por parte del Estado) a la que corresponde, por lo demás, la legitimación de los atributos del poder público municipal a que se refiere Ruiz Massieu.

1.3 El cabildo indiano

Es necesario realizar algunas acotaciones respecto de la institución vecinal en México, pues aunque no forma parte del pacto federal, lo subordina e integra a un sistema de composición y recomposición con una visión centralizada de la vida administrativa y de ejercicio de poder; situación que convierte al poder federado no en una administración o gerencia de las entidades estatales, sino en un poder superior con vida propia pues crea unas fuerzas armadas únicas (los estados no pueden tener ejércitos propios, aunque se lo puede autorizar el Congreso de la Unión según Artículo 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –en adelante CPEUM–), y los fondos fiscales. Así, el poder federal se convierte en una fuerza con capacidad de arbitrio, intervención y decisión con fuerza coactiva.

Es lamentable que al municipio mexicano (que debiera ser considerado como la célula básica de la nación), primera instancia de gobierno de organización política y cuyos lineamientos fundamentales han sido trazados en el Artículo 115 Constitucional (y no es el único artículo), que es gobernado por un Ayuntamiento como órgano colegiado que representa los intereses ciudadanos y espacio donde se concentran esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de las familias, esté supeditado a las entidades federativas. Es en el municipio donde la población genera

dinámicas propias para lograr la convivencia social y es el punto básico de la organización social de la nación. Asimismo, es el primer órgano de gobierno que le da sustento al pacto federal suscrito para la integración nacional y el gran olvidado.

En México existen varios tipos de municipios de acuerdo al territorio, composición poblacional, actividades económicas y expresiones culturales.³³ Hoy es difícil hacer una diferenciación clara porque cada vez la geografía política se complejiza más, los medios rurales adoptan tecnología, las ciudades son crecientes receptoras de la migración del campo, etcétera:

- *Municipio Rural* es en el que se llevan propiamente actividades del sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar.
- *Municipio Indígena* cuyo referente es que su población además de dedicarse a las actividades productivas rurales arriba mencionadas, existen formas comunitarias de vida y de principalmente de gobierno, se comunican con un lenguaje local o mixto, así como, una identidad étnica y cultural particular o específica.³⁴ Tiene marcados rasgos de atraso en sus comunidades en términos de equipamiento para otorgar servicios básicos a la población. En muchos de los casos existe una marcada migración hacia poblaciones más grandes o ciudades a las cuales ubican como mercados o centros de trabajo.
- *Municipio Semiurbano* en el que prevalecen actividades productivas mixtas, relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición entre lo rural y lo urbano y donde predominan las actividades agropecuaria, forestal o pesquera, en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. En estos municipios se presentan también carencias de infraestructura y de equipamiento.
- *Municipio Urbano* que se caracteriza porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son se-

33 Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). *Tipología municipal*. SEGOB/CEDEMUN. México, 1989.

34 González Sarabia, Dolores. "La autonomía y el municipio en el diálogo de San Andrés Sakan'chen de los pobres Larráinzar". México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (CESEM), *Boletín número 15*. 1995.

cundarias y/o terciarias: industriales, comerciales y de servicios. Por lo general, son receptores de las migraciones que proceden del medio rural y en algunos casos presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. Son espacios urbanos que cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como, equipamientos de salud, educativos, entre otros.

- *Municipio Metropolitano* es aquel que se encuentra ubicado en derredor de una ciudad grande, comparte diversas actividades industriales, comerciales y de servicios, así como asentamientos poblacionales y otro tipo de actividades como las académicas, de investigación, desarrollo, comunicaciones, etcétera. En un número importante de este tipo de municipios el rápido crecimiento poblacional y el de bajo ingreso de sus habitantes generan una baja calidad de vida y una serie de problemas de tipo social que condicionan su organización, funcionamiento y desarrollo, se aduce por el maestro Luis Pineda.³⁵

Moisés Ochoa Campos señala que el municipio mexicano tiene sus antecedentes prehispánicos en el Calpulli azteca: “(...) el municipio prehispánico lo encontramos en los grupos familiares o clanes, cuyos miembros explotaban la tierra en común”. Reiterando, que nuestro primitivo municipio –según el autor citado– fue de carácter agrario. Fincado en relaciones de parentesco y de derecho consuetudinario, los *calpullis* no eran elementos aislados sino constituían clanes y éstos a su vez tribus; sustentados en ese derecho consuetudinario, se respetaba las jerarquizaciones de poder en él; designaban a sus funcionarios que tenían facultades, algunos de carácter administrativo y otros judiciales; tal situación organizativa, nos demuestra la existencia de incipientes municipios.

Toribio Esquivel Obregón comenta que el primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político fue la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz; acto notable en la historia del derecho en México que revela el espíritu jurídico español. La sustitución del sistema de gobierno indígena local, por el español, entrañó un cambio esencial; el pueblo señorío o pueblo objeto, gobernado por su cacique o señor, se transformaría en el pueblo conceso o pueblo sujeto o persona, gobernado por un organismo colectivo

35 Pineda, Luis. *El municipio mexicano: reconceptualización del municipio rural e indígena*. Disponible en www.dsinet.com.mx/ius/historia3

emanado de él (el cabildo o ayuntamiento).³⁶ Éste, en la Nueva España, tuvo tres etapas definidas:

1. La época de la conquista y primeros años de la colonización;
2. Durante la Colonia hasta 1786 y
3. A partir del establecimiento de las intendencias en 1786.

En la organización política colonial podemos ubicar dos etapas: una breve, *semifeudal* y otra larga, *absolutista*. En la primera etapa los concejos tuvieron competencia mayor que los de la época del absolutismo, lo cual está demostrado por las actas en que se registra la actuación de los cabildos mexicanos, en los años inmediatamente posteriores a la Conquista. En las actas de la ciudad de México podemos ver que esta ciudad regulaba la vida económica y social de una inmensa región. La característica de estos cabildos peninsulares, antes de la época de Carlos V, fue la posesión de derechos semejantes a los obtenidos por los ingleses en su lucha por la libertad política bajo sus reyes.³⁷

En las poblaciones españolas estaba bien reconocido el principio de inviolabilidad del domicilio. El atropello de este derecho se castigaba con las penas más severas, aun con la de muerte, además, dispensábanse justicia al ciudadano por iguales elegidos por él o por su concejo, salvo en materias en que intervenía la jurisdicción real. En vez de servir de escudo para la iniquidad, la función municipal atraía sobre el delincuente un castigo dos veces más severo que el que en caso semejante se le imponía a un ciudadano particular, porque la fe pública se interpretaba como agravante del delito.³⁸ Todo esto faltó en la municipalidad hispanoamericana, pues los principios políticos rectores fueron los relativos a la constitución política española, derivados a vez de la doctrina y la realidad de la época.

Herbert Priestley afirma: “sin falta alguna de vitalidad comenzó a funcionar la organización municipal de Castilla, transmitida en América poco después de la venida de Colón”.³⁹ Pero, después, en el siglo XVI el municipio peninsular español perdió parte de su importancia y poder

36 Esquivel Obregón, Toribio. *Apuntes para la historia del derecho en México*. México, Porrúa. 2ª edición. (2 volúmenes) tomo II. 1984, p. 207.

37 Miranda, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*. México, Instituto de Derecho Comparado. 1952, pp. 45-46.

38 *Ibid.*, pp. 17-31.

39 Priestley, Herbert. *Municipalidades coloniales españolas*. México, Porrúa. 1921, pp. 5-7.

anteriores, por haber sido sujeto por funcionarios de la Corona a un poder centralizado. Tales funcionarios fueron los gobernadores, los corregidores y los alcaldes mayores, quienes salieron a tomar posesión de las áreas locales a nombre de la autoridad nacional. Así, la idea básica del absolutismo fue la centralización, que se llevó a cabo a través de delegados-monarca en las ciudades de importancia, los llamados corregidores que intervinieron en el gobierno regional y local como funcionarios gubernativos, judiciales, militares y fiscales. Además de la autonomía que estos magistrados reales restaron a los concejos, favorecieron otros cercenamientos de la misma, dada la facultad del Rey de enviar visitadores, pesquisidores, o veedores para fiscalizadores de las administraciones municipales y de nombrar Regidores perpetuos para los cabildos.⁴⁰

En América, el Ayuntamiento o cabildo, que en la época de la conquista y en los primeros años de la colonización fuera la institución jurídica que regulara las relaciones sociales entre los grupos con un sentido democrático frenando las ambiciones de peninsulares y descendientes de los conquistadores, va a experimentar una marcada decadencia durante la época colonial como consecuencia del centralismo implantado en España, cuyos reflejos se hicieron sentir pronto en sus colonias.

La Nueva España careció de límites septentrionales fijos, hasta el 22 de febrero de 1819 en que fueron establecidos por un tratado internacional. Libremente pudo extenderse durante tres siglos rumbo al norte. En cambio, su expansión al sur quedó pronto limitada (1527) por las mercedes reales que le concedieron a Pedro de Alvarado la gobernación independiente de Guatemala, a pesar de que esa conquista había sido hecha por órdenes de Hernán Cortés. Las conquistas determinaron las grandes divisiones políticas primitivas en reinos, que perduraron hasta 1776 y 1786; fechas en que fueron reemplazados por la nueva división en provincias internas (1776) e intendencias (1786). La división antigua (en reinos) tiene el gran interés histórico de su larga duración (265 años), al contrario, la efímera división moderna (en provincias internas e intendencias) que duró 35 años; es interesante por haber servido de base para las divisiones políticas del territorio posteriores a la Independencia.

En la división antigua había cinco reinos: Nueva España, Nueva Galicia; Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y una provincia:

40 Miranda, José. *Las ideas y las instituciones...* Op. Cit., p. 95.

Yucatán, subdividido en alcaldías mayores y corregimientos. Otra subdivisión en provincias mayores y provincia menores, según los sometidos estados señorios y tribus indígenas, era un mero recuerdo histórico, sin valor práctico, ya que los alcaldes mayores y corregidores de una provincia mayor, no dependían de ésta, sino directa y únicamente del gobernador del reino. Una extensa dimensión de los reinos, sin autoridades intermedias entre los gobernadores y alcaldes mayores o corregidores; la desigualdad de atribuciones de aquellos y la confusión que producía la diversidad de jurisdicciones y ministros fueron remediadas en parte con la creación de las comandancias en las provincias internas y con la constitución de las intendencias.⁴¹

Los corregidores y alcaldes mayores cercenaron considerablemente la autonomía que las leyes concedieron a los concejos indígenas. Mediante la utilización extensiva de su autoridad, y aprovechando las diferencias y banderías que no faltaban nunca en los pueblos, supieron quitar y poner oficiales de república y hacer aprobar a los cabildos las medidas que les interesaban y sus sugerencias sobre la inversión de los fondos, y la colocación de los bienes de comunidad. Las alcaldías mayores y los corregimientos fueron suprimidos en 1786 y, a partir de entonces, se estableció una nueva organización distrital o provincial: las intendencias. Presidieron las nuevas grandes regiones, en lugar de los gobernadores, corregidores o alcaldes mayores, los intendentes –en número de doce–. En 1810, señala Bravo Ugarte, había en la Nueva España treinta ciudades, noventa y cinco villas, cuatro mil seiscientos ochenta y dos pueblos y ciento sesenta y cinco misiones.⁴²

Las organizaciones municipales establecidas bajo Colón y por toda la isla española en 1507, comenzaron a existir cuando un grupo de españoles era bastante numeroso para requerir autoridad social. En el último cuarto del siglo XVI había por lo menos doscientas organizaciones de esa especie en las Indias Españolas, con la denominación de ciudad, pueblo o villa. Todas las municipalidades gozaban, fuera cual fuere su nombre, de igual condición legal. Pero había variaciones secundarias en la composición del cuerpo gubernativo, pues lo esmerado de la organización correspondía siempre a las poblaciones mayores o más urbanizadas.

El sistema general de las instituciones políticas en la Nueva España, durante este periodo, fue el mismo que en las demás colonias: un

41 Bravo Ugarte, José. *Historia de México. La Nueva España*. México, Jus. Tomo II. 1941, pp. 71-77.

42 *Ibíd.*

dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia: un dispositivo provincial y distrital, formado por los gobernadores y los corregidores o alcaldes mayores, y un dispositivo local compuesto por los cabildos y sus oficiales, anota José Miranda.⁴³

Así, al frente de la administración regional tuvieron funcionarios muy diferentes: el reino o provincia fueron gobernados, primero, por virreyes con el añadido de gobernadores y capitanes generales, magistrados que representaban directamente al rey y participaban en sus funciones y, luego, por capitanes generales, con el añadido de gobernadores. En los reinos o provincias hubo organismos judiciales colegiales, las audiencias eran presididas por el virrey o el capitán general correspondiente. Todos los magistrados susodichos, reunían en sus manos las funciones gubernativas, militares y judiciales, pues oficiaban como jueces de demarcación. Estos funcionarios eran los únicos que no dependían directamente del poder central, ya que estaban subordinados al virrey o capitán general por lo que toca a las atribuciones no judiciales y a la audiencia, respecto de las judiciales. Los corregidores ponían delegados (lugartenientes) en los lugares donde no residían, y si no eran letrados debían tener como asesores, para juzgar, a dos alcaldes mayores, uno para lo civil y otro para lo criminal.

Las garantías del ciudadano eran escasas. Faltaba, además, una poderosa unión entre las poblaciones, unión que en España había dado estabilidad y respetabilidad a las pretensiones de las entidades local, a través de la Santa Hermandad, que en los primeros tiempos constituyó el arma visible del poder unido de las ciudades castellanas. En América, cuando apareció la hermandad, fue como arma y prueba de la autoridad central, impuesta desde arriba para la protección de los caminos contra los salteadores, sirviendo de tentativa para garantizar la seguridad en los espacios entre regiones señoreadas por áreas municipales. Nada de su majestad prestó la hermandad al gobierno local y más bien contribuyó a ensanchar la autoridad central y a impedir que se desarrollara la autoridad local manifiesta Priestley.⁴⁴

El cuerpo o corporación que regía y administraba los concejos –bien fuesen ciudades, villas o lugares– se denominaba cabildo y fue distinto en los pueblos de españoles y en los de indígenas. Los cabildos españoles

43 Miranda, José. *Las ideas y las instituciones...* Op. Cit., pp. 100-101.

44 Priestley, Herbert. *Municipalidades coloniales...* Op. Cit., pp. 7-8.

novohispanos tuvieron una composición casi idéntica a la de los Peninsulares. Como a éstos se integraban las dos grandes ramas de la gestión pública concejil: la justicia, o sea, los alcaldes ordinarios, y el regimiento o administración, decir, lo regidores. Lo cabildos gozaron de autonomía muy limitada, ya que los más de sus miembros, los regidores, eran nombrados por el monarca; además, las autoridades reales intervenían en sus deliberaciones y elecciones y sus resoluciones más importantes tenían que ser aprobadas por el virrey.

Otro cercenamiento importante a la autonomía concejil fue la intervención de los delegados al poder central: gobernadores, corregidores o alcaldes mayores, en las deliberaciones y elecciones de los cabildos. Cuando México tuvo corregidor, a este magistrado tocó presidir las reuniones del cabildo, salvo la electoral que correspondía presidir al oidor; pero tanto uno como otro no tenían voto en las elecciones de la corporación municipal. Un último cercenamiento importante de la autonomía concejil fue el derecho de aprobación y reforma de los acuerdos municipales que se atribuyó la Corona, bien directamente, bien por sus más altos representantes, anota José Miranda.⁴⁵

En todas las municipalidades los funcionarios esenciales eran los regidores. Su número iba desde cuatro en las villas pequeñas hasta ocho en las ciudades grandes y doce en las capitales, como por ejemplo México y Lima. Tenían facultad para decidir en materia de administración rutinaria, ya que de entre ellos eran elegidos anualmente los alcaldes ordinarios (dos, por lo común) y el alférez, cuya función consistía en llevar la bandera municipal los días de festividad (en ocasiones también era regidor). En la Nueva España los alcaldes de la mesta (organización de ganaderos) no figuraron en la lista de funcionarios municipales anualmente electos sino hasta fines del siglo XVIII.

En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas; ciudades diocesanas o sufragáneas y villas o lugares. El cabildo de las primeras estaba integrado por doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de concejo y un corredor de lonja de porteros. En las segundas había ocho regidores y los demás oficiales eran perpetuos. Para las villas y lugares había alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de concejo público y un mayordomo.⁴⁶ El gobier-

45 Miranda, José. *Las ideas y las instituciones...* Op. Cit., pp. 127-131.

46 Zavala, Silvio. *Métodos y resultado de la política indigenista en México*. México, Instituto Nacional Indigenista. Vol. VI. 1954, pp. 75-83.

no de una ciudad metropolitana debía tener además un alcalde mayor o corregidor, siendo éste característico el funcionario del poder central o provincial (tenía jurisdicción *in solidum*). Los capitulares designados con arreglo a la concesión de colonización, serían los tres oficiales reales, doce regidores, dos jueces ejecutores y un reducido número de subordinados accesorios, ejecutivos y oficinistas. El procurador general, conocido más tarde con el nombre de síndico, era un hombre de habilidad reconocida, de categoría social y de influencia política en la comunidad.⁴⁷

Variaba notablemente el método para elegir funcionarios de la ciudad. Tratándose de conquistas nuevas era usual el privilegio del jefe de la expedición (gobernador, adelantado, capitán general, o con algún otro título) para nombrar el primer conjunto de funcionarios de las ciudades erigidas dentro del área de su concesión real, someramente delineada. Por lo regular, cuando el primer grupo así nombrado o elegido había servido un año natural –que era el término prescrito para el cargo– los regidores salientes designaban a sus sucesores. Hasta 1621 o 1622, los oficiales reales –cuyo deber principal consistía en cuidar de los intereses de las rentas del rey– tomaban parte en los cabildos municipales “con voz y voto”. Las restricciones a esta práctica habían comenzado en 1567, año en que se prohibió a los oficiales reales servir como alcaldes.

La renovación periódica del cuerpo gubernativo de la ciudad se conseguía no sólo por la elección anual, sino también con arreglo al precepto de que ningún regidor podía ser reelecto hasta que hubiese transcurrido un año desde su termino de servicio; en el caso de los alcaldes ordinarios por lo menos deberían haber pasado dos años. En la práctica, y debido al *emparentamiento* de familias que controlaba el cabildo, el *alternamiento* de sus familiares les posibilitaba mantener un poder oligárquico. Para los poblados menores, conocidos como villas, poblados o lugares, la Ordenanza de 1563 asignaba a un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil y algunos empleados inferiores. Aquí no había alcalde mayor o corregidor, lo cual indicaría que la vida municipal estaría más libre de las trabas de inspección superior en los lugares más pequeños o que el alcalde mayor extendía su autoridad de los poblados menores a los mayores, como fue la regla más tarde.⁴⁸

La práctica de vender los empleos públicos se debió por la falta de dinero de la Corona Española. Los reyes católicos habían prohibido la venta

47 Priestley, Herbert. *Municipalidades coloniales...* Op. Cit., p. 9.

48 Ibid., pp. 10-11.

de empleos y Juana la Loca la había restringido a empleos no judiciales; pero a fines del siglo XVII era estable y general la práctica. Frecuentemente adjudicaban los cargos en subastas públicas. Los puestos municipales inferiores, como los de escribano y alguacil, eran dados en arrendamiento mediante escritura, o alquilados por una cantidad alzada donde el beneficiario había de cubrir de los derechos colectados.⁴⁹ Efecto muy notable de la venta de empleos fue la tendencia de la autoridad central a aumentar indebidamente el número de ellos.

Según Priestley⁵⁰ la compra de regiduría perpetua por grupos adinerados dio con el tiempo a las familias criollas de la sociedad colonial entrada en la cosa pública, por más que sea verdad que, a falta de españoles competentes, adquirieron los criollos el dominio de las audiencias (tribunales de justicia supremos, con ciertas funciones administrativas); las facultades generales de la corporación municipal eran a la vez administrativas y judiciales para sus áreas; pero su alcance estaba limitado por la concesión de privilegios originales y, en el transcurso del tiempo, por la expedición de ordenanzas para el régimen municipal por los virreyes y las audiencias. Al principio se dispuso que las funciones judiciales fueran ejercidas por los alcaldes ordinarios en primera instancia, en juicios civiles como criminales. En juicios civiles que importaban determinadas sumas era el cabildo un tribunal de apelación aún de las decisiones de los alcaldes.

En negocios de administración, el cabildo era técnicamente independiente en todo lo que se refería al adorno de la ciudad, mejoramiento de sus obras públicas, reglamentación de asuntos económicos (tales como fijar los precios de productos y salarios) y la recaudación de tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública. Todas estas funciones de la municipalidad fueron cuidadosamente distinguidas como administrativas y no judiciales por una cédula de 1535 a manera de impedir la intervención de los jueces de las audiencias en ellas. Villaseñor y Sánchez, describe las funciones de los ayuntamientos:

Tiene el noble ayuntamiento sus casas de cabildo, y diputación a poca distancia del real palacio, intermediando sólo media cuadra de la Plaza Mayor, en donde reside y vive el corregidor, y en su

49 García, Juan Agustín. *La ciudad indiana (Buenos Aires desde 1600 hasta mediados del siglo XVIII)*. Hyspamerica. Argentina, 1985, pp. 170-171.

50 Priestley, Herbert. *Municipalidades coloniales...* Op. Cit., pp. 12-13.

sala capitular se juntan los regidores, que son doce, con su alguacil mayor, contador, procurador mayor, y mayordomo, a las determinaciones correspondientes para el gobierno económico de sus rentas, y bien público, y para las elecciones de alcaldes y comisarios de la fiel ejecutoria, y en esta misma casa y alhóndiga, es donde se venden todos los maíces y harinas, que de varias provincias entran para el consumo de esta capital (...).⁵¹

Los corregidores fueron notables por sus prácticas injustas y por sus esfuerzos en sacar provecho personal del ejercicio de la autoridad.⁵² En rigor, durante los siglos XVI y XVII, no cabe descubrir en la Nueva España otra manifestación de verdadera democracia que la elección del cabildo en algunos pueblos indígenas; elección que verificaban todos los vecinos, nobles y macehuales. Otras manifestaciones de democracia fueron los cabildos abiertos y las juntas de procuradores, que fueron formas de participación del pueblo en decisiones públicas de gran trascendencia.⁵³ El cabildo deliberaba de ordinario en secreto; es decir, sin audiencias públicas de sus sesiones y los capitulares estaban obligados por juramento a guardar secreto sobre las deliberaciones. Notable variación de este procedimiento ocurrió cuando, con el fin de negociar un préstamo forzoso para el rey, los miembros influyentes y adinerados de la fueron invitados de la comunidad fueron invitados a celebrar lo que se conocía como cabildo abierto.⁵⁴

En la Nueva España, el cabildo abierto fue provocado por la presión popular, como ocurrió con el celebrado en México el 26 de junio de 1531. Para los casos conocidos, al cabildo abierto sólo se le dio facultad asesora: la de emitir parecer, y no facultad resolutoria o decisoria. En la isla de la española comenzó, poco después de la iniciativa de los colonos había establecido los gobiernos municipales, la práctica de celebrar asambleas de procuradores de las cortes de España.⁵⁵ Estas juntas comenzaron en Cuba y su práctica se extendió en el continente, sobre todo en la Nueva España y en Castilla la Nueva, donde los congresos

51 Villaseñor y Sánchez, José Antonio. *Theatro americano (Descripción general de los reinos y provincias de la Nueva España y sus jurisdicciones)*. México, UNAM/Coordinación de Humanidades. Colección Nueva Biblioteca Mexicana. Tomo I. 2005, pp. 53-54.

52 Priestley, Herbert. *Municipalidades coloniales...* Op. Cit., pp. 13-14.

53 Miranda, José. *Las ideas y las instituciones...* Op. Cit., pp., 134-135.

54 Priestley, Herbert. *Municipalidades coloniales...* Op. Cit., p. 14.

55 *Ibíd.*, pp. 14-15.

de las poblaciones fueron reconocidos por Carlos V en cédulas que dieron a México y a Cuzco el derecho al primer voto las asambleas.

Una de las materias más importantes que concernían a la existencia municipal en las colonias españolas era la conexión y utilización de la tierra. Si un conquistador o un grupo de asociados voluntarios fundaban una población, teóricamente la Corona hacía una donación de terreno de cuatro leguas cuadradas para el nuevo asentamiento. En primer lugar, se apartaban en el centro del poblado un número suficiente de solares, en torno de los cuales había una faja de ejidos para varios usos comunales; delante de los ejidos se hallaban las dehesas (*parte o porción de tierra acotada para ganados*), tierras de pasto, y los llamados propios, tierras que mediante arrendamiento servían para proporcionar ingresos al cabildo. De estos terrenos se le adjudicaba al conquistador principal una parte importante y el sobrante se repartía a los demás colonos por peonías y caballerías, esto es, en porciones para los soldados de infantería y caballería, que variaban en extensión. Otra renta provenía de los arbitrios que eran impuestos que las poblaciones recaudaban de negocios mercantiles, oficios y productos.⁵⁶

La fundación de una ciudad de importancia era algunas veces acompañada, pero más frecuentemente seguida, de la concesión de honores y distinciones otorgadas por circunstancia y formalidad. El título de “Muy noble y leal” iba ordinariamente prefijado a la designación de la ciudad, y estas palabras se usaban en la correspondencia o en los documentos oficiales. Por orden de Carlos V, de 24 de julio de 1548, la ciudad de México fue designada: “La muy noble, Insigne y muy Leal e Imperial Ciudad de México” gozando en delante de los privilegios y preeminencias de grande, como metrópoli de esta Nueva España. En la correspondencia oficial, a una ciudad de esta categoría se le nombraba ilustrísimo señor.

En ocasiones de fiesta, tales como la celebración del día del santo de la ciudad, o con motivo de la recepción y saludo de un nuevo virrey se desplegaba toda pompa y ceremonia con cuidadosa reglamentación de la debida procedencia de los funcionarios municipales, saliendo la corporación adelante en cabildo de la casa del ayuntamiento. Buena muestra de la formalidad municipal nos la ofrecía la instalación del corregidor de México conforme a la ordenanza de 1728. Elegido el corregidor por el rey era requerido para que notificase su venida al cabildo. Este cuerpo

56 Ibid., pp. 16-17.

salía en formación a recibirlo y lo conducía ante el virrey, quien le requería pidiese permiso para presentar el título a la audiencia. Arreglado esto, el cabildo y el corregidor saliente conducían al recién nombrado a la casa consistorial para que allí estableciera su residencia. Después de la ceremonia de reconocimiento de su título por la audiencia, señalaba el nuevo corregidor un día para su formal recepción por el cabildo.⁵⁷

En la primera sesión del cabildo después de la instalación del nuevo corregidor, se le notificaba que debía dar caución para la residencia (*inquisición judicial concerniente a los actos administrativos*) que legalmente acompañaba al retiro de cargo público en las Indias y si dejaba de hacerlo se le confiscaba el sueldo del periodo de su demora. Cuando se había hecho, y en todo esto, el nuevo corregidor escoltaba a su predecesor hasta la nueva residencia privada de éste; cumplidas todas las formalidades se mandaba al virrey y al Consejo de Indias un informe completo y circunstanciado de la instalación del nuevo funcionario en empleo.

Entonces, con la creación del Municipio y bajo las reglas del Fuero de Castilla, legitimó a Hernán Cortés el mando de la expedición y desde que se integró el primer ayuntamiento en las colonias de América encontraremos la combinación de elementos prehispánicos e hispánicos, aunque con una preponderancia de los segundos. No desaparecieron las formas de organización político-administrativas locales, los *calpullis* o barrios de los aztecas o mexicas que tenían una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias. Estas formas peculiares de organización social y política autóctonas se constituían de varias familias y fue célula primaria en que se estructuró dicha cultura.

Calpulli significa congregación de *callis* (casas), para algunos consistió en una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial y reconocían a una autoridad que resolvía los problemas del orden comunal. El *calpulli* era una unidad económica autosuficiente, sus miembros eran capaces de producir los bienes necesarios para su subsistencia. Además, las familias trabajaban y convivían cotidianamente; tenían sus propios dioses y festividades religiosas. Contaban con un jefe militar que cuidaba del orden y con representantes comunales designados por la misma colectividad. Su gobierno estaba constituido por un concejo de jefes, integrado por los hombres más ancianos.

57 Ibid., pp. 17-18.

nos de cada familia. Dicho concejo designaba a todos los funcionarios del *Calpulli*, quienes desempeñaban sus cargos durante toda su vida.⁵⁸

Dichas entidades político-sociales habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas, las labraban y cultivaban para procurar su sustento, Tenochtitlán no sometió a los pueblos para que adoptaran sus instituciones, su religión, su lenguaje o formaran una nación. El único vínculo de los vencidos consistió en que quedaban obligados ante el *Tlatoani* –jefe de la tribu– a pagar un tributo en especie, el cual consistía principalmente en productos como maíz, frijol, calabaza y chile; en ocasiones incluía productos de la cacería o la pesca.

El *teachcaub* –pariente mayor– era el anciano que se ocupaba de la administración de su localidad. Se encargaba de organizar el trabajo y la distribución de los productos propios de la comunidad; de la administración del régimen comunal agrario; de la conservación del orden y de la impartición de justicia. El *Tecuhtli* era el jefe militar y se ocupaba del adiestramiento de los jóvenes y dirigía a sus tropas en casos de guerra. El *calpixque* se encargaba de cobrar los tributos y el *tequitlatoque* dirigía el trabajo comunal, particularmente fue el *teopixque* (sacerdote) y los médicos hechiceros, pues los primeros transmitían los valores religiosos presentes en todas las actividades de los indígenas, y los segundos, de acuerdo con una concepción mitológica y con una acumulación de conocimientos de las distintas propiedades curativas de los vegetales, presentaban el estado de salud de la comunidad. El *tlacuilo* era el pintor que tenía a su cargo conservar la historia de grupo; los *topiles* se ocupaban de los menesteres secundarios. El gobierno y la organización local cobraron una importancia fundamental en la época colonial y para el conquistador constituyó un elemento básico en el proceso de consolidación de nuevos descubrimientos y legitimación de la conquista.

El dispositivo local estuvo conformado por los cabildos, hubo de españoles y después de indígenas. El cabildo, como organización política de la vida local, fue inherente al proceso de conquista, a la política de poblamiento y a la fundación de ciudades, villas y pueblos, de esto se desprende que los antecedentes del moderno municipio tuvieron en la época colonial su espacio histórico formativo.

58 Moya Palencia, Mario. *Temas Constitucionales*. México, UNAM. 1978, p. 68.

1.3.1 Fundación municipal y conquista de México

Diego de Velázquez,⁵⁹ gobernador de Cuba, subsidia y confía a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban al occidente. Las expediciones eran costeadas por particulares; el capitán contratava a comerciantes y banqueros (con ellos se obtenían los fondos necesarios, el suministro de barcos, provisiones, municiones y pacotilla para el trueque) a cambio de compartir las preseas y el botín obtenido, también tenía que reclutar a los miembros de la expedición. El mismo capitán, invirtió en esa empresa toda su fortuna.

Cortés no había sido facultado por Diego de Velázquez para establecer una población permanente ni para realizar conquistas y como le había desobedecido, sabía que regresar a Cuba era la muerte o la prisión. Cortés tenía formación jurídica –ya que estudió Derecho en la Universidad de Salamanca, durante dos años y según lo señala Ochoa Campos también había sido alcalde mayor en Cuba–.

El primer municipio en México se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que representase a la autoridad del soberano, para poder actuar en su nombre y representación. La fecha de la Carta Constitutiva de la instalación de ese primer municipio es de 10 de julio de 1519. Antonio de Solís⁶⁰ narra cómo quedó integrado el primer ayuntamiento, ante éste –Hernán Cortés, renunció al gobierno del ejército que poseía sin otro título que el nombramiento de Diego de Velázquez, mismo que fue revocado–.

En un principio se realizó la división por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir, por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias que se conformaban por pueblos y debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal. Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como:

- I. Recaudar y entregar los tributos a los españoles.
- II. Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.
- III. Cooperar en el proceso de evangelización.

59 Información disponible en <https://www.noticonquista.unam.mx/amoxtli/2022/2018>.

60 Solís, Antonio de. *Historia de la conquista de México, población y progresos de la América Septentrional, conocida por el nombre de Nueva España*. Madrid, España, Imprenta de D. Antonio de Sancha. Tomo II. 1783, pp. 165-171.

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en la ejecución de justicia, los alcaldes ordinarios abocados a la administración y los regidores a las obras públicas. El Municipio que se traslada de España recoge tres corrientes que son: la visigótica, con el *concilium*; la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde.

En el municipio Indiano sus funcionarios municipales fundamentalmente estaban organizados y divididos en comisiones y oficios que el cabildo les señalaba:

1. Alcaldes Mayores: representan al Rey, son auténticos corregidores y una de sus funciones vitales era la inspección de la vida pública municipal.
2. Alcaldes Ordinarios: presidían y representaban al cabildo conociendo de primera instancia de los asuntos entre españoles y españoles e indios y españoles.
3. Alguacil: se ocupa de la seguridad pública, ejecutan órdenes de aprensión dictadas por la audiencia y de la custodia de los presos.
4. Ronda nocturna: para mantener el orden público.
5. **Alférez** Real: se encargaba del cuidado del estandarte de la ciudad y del escudo real, suple al alcalde ordinario; representaba al Rey y debía haber uno en cada municipio.
6. Fiel Ejecutor: se encarga de la inspección de pesas y medidas y actividades comerciales
7. Procurador Síndico: llevaba la representación legal. Se destacan también, los cargos siguientes:
 - Diputados de pobres
 - Diputados de propios
 - Fiel contraste
 - Diputados de fiesta
 - Diputados de depósito y alhóndigas
 - Obrero Mayor

Las funciones que se otorgaban al cabildo muy sintéticamente consistían en:

- ☐ Obras públicas
- ☐ Servicios

- Bienes de consumo primario
- Mantenimiento de la ciudad
- Cuidado de pastos y bosques
- Vigilante de la subasta pública
- Reparto de tierras
- Funciones Legislativas: *expedición de bandos, reglamentos de oficios, fijación de precios, pesas y medidas*.⁶¹

El cabildo indiano será copia del existente en Castilla en el siglo XVI, sin embargo, mientras que el cabildo en estas tierras tendrá más importancia en la vida social, su homólogo en Castilla va decayendo.

Se nombraban dos alcaldes ordinarios y varios regidores (por lo regular 4) que se constituían como la mayor expresión del sistema municipal, porque eran personas elegidas para gobernar por el común. Hasta que en la época de Felipe II cambiará el sistema de nombramiento de regidores, y los oficios públicos del cabildo serán adjudicados por provisión real, dado que la corona tiene entre sus facultades nombrar los oficios municipales y así fue hasta la época de la independencia, en que se convertirán en una oligarquía castellana; generándose una pugna entre criollos y peninsulares con la independencia. El cabildo tenía dos modalidades:

Cerrado u ordinario: cabildo integrado sólo por los funcionarios municipales (variable según el tipo de ciudad); y

Abierto: el de la independencia; que lo integrarán las autoridades, más los vecinos (con propiedad). Aquí los criollos se mueven mejor. Sólo se celebra en circunstancias especiales.

El cabildo ordinario o cerrado estará integrado por diferentes funcionarios: dos alcaldes (mayor y ordinario); regidores (diferente en su número según se trate de la ciudad o villa); alcaldes de hermandad; Procurador General del Cabildo; escribano; el alférez real; el alguacil; el fiel ejecutor y el depositario real. Por ejemplo, una ciudad metropolitana se integrará hasta por doce regidores; una ciudad diocesana por ocho regidores; una villa designará hasta cuatro regidores.

El verdadero cargo municipal era el de alcalde ordinario, pues era el juez en primera instancia dentro del municipio; el alcalde mayor se

61 Véase sitio de Internet: www.dsinet.com.mx/ius/historia3

encargaba de regir la provincia (no al municipio) y era designado por el Rey. Los regidores eran el verdadero exponente municipal, se nombraban para encargarse del orden de una ciudad o en su caso de un área metropolitana; controlaban a la policía, el abastecimiento de la ciudad, ponían en marcha las obras públicas, vigilaban la salud municipal y se encargaban de realizar visitas a las cárceles para estudiar el nivel de delincuencia. No todos los regidores tenían igual jerarquía, y eran electos por los vecinos. Con el tiempo se podrá observar que las autoridades del cabildo serán un exponente del poder criollo, en el transcurso del tiempo, se intentará variar la fórmula de elección popular y nombrarlos desde los delegados.

Los alcaldes de la Santa Hermandad no eran obligatorios en el cabildo urbano indiano. Eran dos y se elegían anualmente. No tenían nada que ver con el tema inquisitorial, sino que dictaban medidas para la delincuencia; de no existir manifestaciones de este tipo era porque ya se habían ocupado de ella los regidores.

El procurador general era la persona que representaba los intereses del cabildo ante la corte. El escribano era el notario del cabildo. El alférez real representaba el poder de la corona y su presencia era necesaria para que siempre se recordara que por encima del cabildo está el poder real (portaba el pendón real en las ceremonias del ayuntamiento y tenía voz y voto), además de tener un sitio preeminente en el cabildo.

El alguacil mayor era el encargado de ejecutar la real justicia en el municipio. El fiel ejecutor tenía que ver con la administración de la hacienda municipal y fijaba los impuestos en el municipio; además, de que se encargaba de la tutela de almacenes de cereales, era también fiscal de la limpieza pública. El depositario general tomaba en depósito los bienes que estaban en litigio en tanto se decidía cuál de los mitigantes sería la persona indicada para hacerse cargo de los mismos. El cabildo anualmente revisaba las cuentas del depositario, a éste habrá que sumar que cuando los vecinos asistían a las sesiones de su ayuntamiento se constituía el cabildo abierto.

Las primeras leyes que regularon a los habitantes en este territorio fueron emanadas de los ayuntamientos, entre las que están las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525. Las leyes dictadas por España fueron las Ordenanzas de población de Felipe II en 1573, regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron concejos municipales como forma de gobierno. En un principio el vecindario elegía libremente a sus

autoridades, pero posteriormente los puestos edilicios fueron vendidos. Se crearon Cabildos de Indios, para obligarlos a vivir en los centros de población y les concedían ciertas garantías como respetarles los bienes que se encontraban en propiedad comunal, estaba prohibido dar solares a españoles en pueblos indios.

Los conquistadores aprovecharon la estructura política de los indígenas –que les fue necesaria para apropiarse del producto y del trabajo de los naturales–; además, los habitantes de las comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, por ello se decidió que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase dominante de los que habían sido sus dirigentes. El número que lo integraba variaba, el Rey Felipe III dispuso en 1618 que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidor, mientras que en los pueblos grandes debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores, existían también los escribanos, quienes registraban todas las actividades de la administración municipal y debían de conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades territoriales y acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles. Entre las atribuciones de los cabildos indígenas tenemos:

- I. En apoyo de la conquista: recaudación y entrega de los tributos a los españoles; la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas en beneficio de los españoles; cooperación en el proceso de evangelización.
- II. En apoyo de su propia comunidad: planeación de nuevos caminos, suministro de agua, regular el mercado local, combatir el alcoholismo, administrar justicia en los problemas de sus vecinos.

El cabildo indígena tuvo su apogeo a mediados del siglo XVI, sobre todo en el Valle de México, donde se estableció el pago de funcionarios del Ayuntamiento. El cabildo de tipo español en la época colonial, a pesar de la intromisión del rey y del centralismo, el Ayuntamiento siempre conservó la facultad de organizar y administrar a los vecinos, era un cuerpo colegiado que se reunía en cabildo para administrar justicia y ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas.

Los alcaldes mayores o corregidores eran designados por el virrey, tenían atribuciones de inspección e intervenían en la esfera de compe-

tencia del Ayuntamiento, su empleo lo ejercían por distritos y pueden considerarse como precursores de los prefectos o jefes políticos, la diferencia de denominación de alcalde mayor o corregidor, consistía en que el primero tenía jurisdicción sobre la población de indios y mestizos, en tanto que el segundo lo era para las poblaciones españolas, Chávez Orozco dice que el alcalde mayor era protector natural del indio, el instrumento a través del cual se debían ejecutar los propósitos humanitarios de las leyes, librándolos de los abusos de los caciques, de su venta como esclavos de que trabajasen como animales de carga, lamentablemente no fue así, sino por el contrario fueron los que más abusaron de los indios.

El regidor era el más genuino representante de los vecinos con facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, era el de más alta investidura entre los magistrados de la ciudad, su función era la de regir, administrar la ciudad, bienes, policía y servicios. El procurador tiene su antecedente en Roma –en el defensor de *citalis*–; en España era el representante o personero del municipio; en la colonia el defensor de los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario, aún en contra del propio cabildo.

Las principales atribuciones de los ayuntamientos en la época colonial fueron las siguientes: obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos; cuidado y organización de tierras, pastos y aguas comunales; repartición de solares y traza de la ciudad; corte y plantación de árboles; atención de servicios públicos –policía, agua potable, alumbrado; vigilancia de mercados, ventas y mesones–; así como dar en concesión anual, a través de remate, los derechos para vender pan y carne y la organización de alhóndigas y pocitos.

La Iglesia en esta época tenía a su cargo el servicio de hospitales y cementerios. Por otra parte, los virreyes realizaban las principales obras públicas, como el desagüe y la introducción de agua potable. Los bienes que integraban el patrimonio municipal en la época colonial se pueden clasificar en: bienes de uso común, bienes propios y arbitrios.

Respecto a la división del territorio los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas –la llamada división antigua– a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas capitulaciones reales; finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias, las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.⁶²

62 Disponible en http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lfis/galindo_z_dl/capitulo1.pdf.

La Monarquía española, con el establecimiento del sistema de intendencias, se propuso uniformar las unidades territoriales y terminar con la multiplicidad de regímenes y prerrogativas de los reinos y provincias que formaban España y procurar un régimen similar para el conjunto del territorio. En la península, las intendencias se establecieron por primera vez en 1718. Esa versión inicial tuvo cambios y fue revocada en 1721. Se puso nuevamente en vigor a partir de 1749.

En Nueva España, en cambio, su implantación dilató varias décadas, ya que no se hizo sino hasta a 1787, después de la expedición de la Ordenanza en el año anterior. Para su establecimiento se llevaron a cabo diversas medidas. En 1767, por cédula real, se ordenó elaborar una relación de las alcaldías mayores que debería comprender cada intendencia y para fines de 1770 se contaba con un informe que contenía los términos en que convendría definir cada una. Cada intendencia se constituyó en la demarcación jurisdiccional de los intendentes o delegados del monarca, señala la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de 1786.⁶³ Para su delimitación se tomó en cuenta la antigua división en alcaldías mayores y corregimientos, puesto que se pretendía establecer un sistema administrativo, fiscal y territorial del conjunto de Nueva España, es importante subrayar que la propuesta no fracturó la estructura territorial existente. A las alcaldías mayores se les agrupó en forma distinta, creando una estructura jerárquica diferente del conjunto del territorio. Esto es significativo porque de no habérseles mantenido hubiera traído serios problemas políticos y administrativos de aquellos que se hubieran considerado afectados por su fragmentación o desaparición. Es evidente que la reforma territorial se detuvo en este nivel jurisdiccional y se limitó a agrupar a alcaldías mayores y otras jurisdicciones, como algunos corregimientos, en las distintas intendencias.

En la Ordenanza se procuró establecer con exactitud el territorio de las intendencias, lo que no ocurrió con sus componentes. El Artículo 1º y 12º sólo determinan que los lugares más importantes (como gobernaciones, corregimientos y alcaldías mayores) se llamarán partidos y formarán una unidad administrativa subordinada a la intendencia. En 1786, de acuerdo con los cálculos de Peter Gerhard en la Nueva España, había 116 jurisdicciones civiles, las cuales –casi seguramen-

63 “Razón y las jurisdicciones y territorios que se deben comprehender en el distrito de cada una de las intendencias de provincia en el Reino de la Nueva España...” en: *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España 1786*. México, UNAM, 1984.

te- formaron parte de la estructura territorial organizada en partidos o subdelegaciones. Cabe advertir que, en la contabilidad mencionada, no incluía a la Nueva Galicia y Yucatán. Peter Gerhard define como partido el distrito o territorio que está comprendido por alguna jurisdicción o administración de una ciudad principal, que se llama su cabeza. Antonio de Solís comenta que se dividieron sus poblaciones en diferentes partidos o cabeceras.⁶⁴

El número de partidos incorporados a cada intendencia varió: México con 42, Puebla con 23, Veracruz con 11, Oaxaca con 20, Yucatán con 8, Valladolid con 29, Guanajuato con 8, Guadalajara con 29, San Luis Potosí con 7, Durango con 40 y Sonora con 21 partidos, lo que arrojaba un total de 238 partidos. De los cuales, 133 correspondían a intendencias de la Nueva España sin contar los de San Luis, dado que el territorio de dicha intendencia se integró con varias jurisdicciones no sólo de la propia Nueva España, sino también de Nueva Galicia. Es importante reiterar que la estructura territorial anterior se mantuvo prácticamente salvo algunos partidos adicionales, al no modificarse las jurisdicciones que integraban las intendencias.⁶⁵

Es fundamental considerar que cada uno de los partidos agrupaban un conjunto de pueblos subordinados que se mantuvieron sin modificación haciendo explícito el límite de la Reforma de las intendencias. Frontera que se mantuvo décadas más adelante al establecerse el régimen federal.

Debe tomarse en cuenta que –durante el siglo XVI y hasta el siglo XVIII en la América española, incluyendo Nueva España– analizar el uso de categorías territoriales en el antiguo régimen fue complejo y poco preciso. Un ejemplo significativo fue el de corregimiento, distrito, partido y cabecera. Términos que tenían un carácter jurisdiccional y territorial; sin embargo, su uso se presta a muchas confusiones al emplearlos indistintamente. Para los especialistas resulta todavía impreciso y es posible que siga siendo un asunto de difícil solución o que hasta sea imposible resolverlo y puede que se deba a la propia naturaleza del régimen político imperante durante el periodo. El asunto tiene importancia porque a partir de la segunda mitad del siglo XVIII se maneja la política de uniformar y racionalizar el gobierno y la administración territorial supuso homogeneizar las categorías territoriales.

64 *Diccionario de Autoridades*. Gredos (edición facsimilar). Tomo III. Madrid, España, 1990, p. 141.

65 Pietschmann, Horst. *Las reformas borbónicas y el sistema de Intendencias en la Nueva España*. México, Fondo de Cultura Económica. 1996, p. 124.

Sobre la categoría partido me interesa reflexionar, es un concepto territorial utilizado desde el siglo XVI que se extiende durante el siglo XIX. En las Relaciones geográficas del XVI se consigna como parte de los términos que definen una jurisdicción y se asocia con cabecera y distrito. Un partido comprende un conjunto de pueblos y tiene una cabecera. También podría denominarse distrito. Ambas tienen un nivel jerárquico superior en la organización territorial a los pueblos. En cuanto al corregimiento se confunde desde el XVI con alcaldía mayor, ambos términos jurisdiccionales. Con respecto al partido es difícil distinguirlos. Muy posiblemente se trate de sinónimos y la única explicación plausible es que la casuística de la conquista y la colonización impuso la designación de términos territoriales sin orden y concierto.⁶⁶

En la tradición jurisdiccional de la metrópoli partido corresponde a los usos castellanos, como merindades a los vascos y navarros y veguerías a los catalanes y mallorquines. Concepto del que se hizo uso desde mucho tiempo atrás. El uso de partido se constata en el célebre tratado *Política para corregidores de Castillo de Bovadilla*.⁶⁷ En el diccionario de autoridades de 1726 se dice que: “se llama también el distrito o territorio, que está comprendido de alguna jurisdicción o administración de una ciudad principal, que se llama su cabeza”.⁶⁸

En 1786, en la Real Ordenanza de intendentes se considera a la Nueva España como un distrito formado por 12 intendencias, las cuales se llamaban provincias y que en adelante se denominarán partidos, manteniendo el nombre que anteriormente tenían. Al delimitar cada intendencia se le considera como un distrito que comprendía jurisdicciones, territorios y partidos. En la Razón de las jurisdicciones y territorios que se deben comprender en el distrito de cada una de las intendencias se incluyeron el conjunto de éstas y las jurisdicciones que comprendía cada una. Éstas se formaron con corregimientos, alcaldías mayores y parcialidades.⁶⁹

La Ordenanza fue un fiel espejo de la situación, las categorías te-

66 *Relaciones Geográficas del Siglo XVI: México*. Instituto de Investigaciones Antropológicas. UNAM: Edición René Acuña, tomo I. México, 1985.

67 Castillo de Bovadilla. *Política para corregidores, señores vassallos en tiempos de paz y de guerra, y para prelados en lo espiritual, y temporal entre legos jueces de comisión, regidores, abogados, y otros oficiales públicos: y de las jurisdicciones, preeminencias, residencias y falarios de ellos, y de lo tocante a las Ordenes y Caballeros de ellas*. Imprenta de Joachin Ibarra. Tomo I. Madrid, 1759.

68 *Diccionario de Autoridades*, Op. Cit., p. 91.

69 *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España 1786*. México, UNAM, 1984. Señala: “Razón y las jurisdicciones y territorios que se deben comprehender en el distrito de cada una de las intendencias de provincia en el Reino de la Nueva España...” s/p

territoriales eran diversas y su incorporación a cada intendencia supuso el procurar contar con una delimitación política y administrativa homogénea, pero partiendo de la situación existente. El uso de partido se incorpora como una de las jurisdicciones prevalecientes, no la única, y pareciera que el paso siguiente fue el denominar a todas las jurisdicciones como partidos o sinónimos, con excepción de las posesiones particulares del marquesado del Valle, del ducado de Atlixco y las parcialidades, lo cual ocurrió en el periodo del primer federalismo. Finalmente, se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.⁷⁰

Con la muerte de Carlos II, ocurrida en 1700, terminaba el reinado de la casa de Austria y se iniciaba el de la casa de Borbón con el reinado de Felipe V (1701-1746) que vería su administración enfrascada en las guerras de sucesión, sustituido por Fernando VI (1746 - 1759) que encaminaría su política hacia la neutralidad y que a su vez fue sustituido por Carlos III que promovió una serie de cambios políticos que inquietaron a los criollos y al resto de la sociedad Novohispana, estos cambios son conocidos como las Reformas Borbónicas.

La época borbónica en la Nueva España es considerada como el siglo de oro colonial debido al auge económico que caracterizó al siglo XVI-II. Fue, más que la culminación de doscientos años de historia colonial, una nueva reconquista de América. Las Reformas Borbónicas reflejaron la nueva política de la corona consignada al interior de sus reinos: la centralización, la secularización y la creación de Intendencias. Aunque el objetivo más fuerte fue centralizar en una única corona lo que había sido tradicionalmente una monarquía formada por varios reinos, tanto en Europa como en América; “se buscaba construir una monarquía absoluta que subordinara los intereses y centralizara la administración de los reinos, provincias y colonias en manos de los funcionarios”.⁷¹

El gobierno de la dinastía borbón significó para España una nueva orientación de acuerdo con las ideas políticas francesas. Trató de modernizar el gobierno monárquico a fin de centralizar el poder y perfeccionar el sistema de defensa. Ejerció un control mayor sobre las

70 Universidad de las Américas. *El Juicio de Omisión Legislativa, Instrumento Jurídico para solucionar el Conflicto Territorial entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula*. SPI. SFE, pp. 5-22.

71 Hernández Chávez, Alicia. *Una breve historia. Del mundo indígena al siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica. 2000, p. 142.

colonias, reforzando el poder del monarca sobre la base de reformas administrativas:

- 1) Creó nuevos organismos de gobierno:
 - Secretaría de Marina e Indias.
 - Establecimiento de los regentes.
 - Régimen de Intendencias.
 - Tribunal del Consulado.
 - Tribunal de Minería.
- 2) Acentuó el control administrativo.
- 3) Seleccionó con mayor rigor a los funcionarios públicos.
- 4) Implementó una nueva política para la fundación de ciudades.
- 5) Dictó el Reglamento de Libre Comercio entre España e Indias, así como la creación de la Casa de Moneda, durante el reinado de Carlos III.⁷²

Los objetivos de las citadas reformas, se inspiraron en el libro de José Campillo titulado *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*,⁷³ allí se comparaban las grandes ganancias de los franceses y los ingleses obtenidas de sus colonias, frente a las ridículas utilidades que España percibía de su gran imperio. Para mejorar esa situación se recomendaba la terminación del monopolio comercial de Cádiz, la distribución de la tierra entre los indígenas, el fomento a la minería y la creación de un mercado que acogiera los productos españoles. Con objeto de lograr este último aspecto se sugería la necesidad de reformar al gobierno y de liberar a la economía de los nefastos monopolios y trabas al comercio. El personaje que puso en práctica estas ideas fue José de Gálvez, abogado malagueño, quien fue enviado como visitador a la Nueva España y en pocos años logró atraerse la enemistad de muchos sectores de la sociedad novohispana (1761-1771). Sin embargo, más tarde fue nombrado ministro de las Indias (1776-1787). Las ideas de Gálvez pretendían, en primer lugar, recuperar los canales independientes de la Metrópoli que se habían desarrollado desde el siglo XVII, para lo cual tuvo que afectar los intereses de la Iglesia y el gobierno y, en segundo lugar, obtener más utilidades para la Corona, por lo que se reestructuró a la economía.

72 Ávila C, Edgar J. “*Reformas borbónicas y justicia*”. Unidad Académica de Historia de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Maestría-doctorado en Historia (MIMEO). México, 2008.

73 Disponible en http://institucional.us.es/revistas/amERICANISTAS/2/art_8.pdf

Las reformas afectaron también a la iglesia, pues desde el punto de vista político trataron de reducir el poder de la Iglesia mediante ataques a la jurisdicción e inmunidad del cuerpo eclesiástico, quitando fueros y privilegios. A la orden religiosa que más se atacó fue a la Compañía de Jesús, ya que los jesuitas no estaban sujetos al Patronato Real y dependían directamente del Papa. Finalmente, el 25 de junio de 1767, en la Casa de la Profesa y en todos los colegios de la Nueva España se presentó el ejército y el delegado del virrey les notificó que, por orden de Carlos III, desde ese momento quedaban incomunicados y tendrían que salir rumbo a España, sin otra cosa que la ropa necesaria, un breviario y el dinero que perteneciera a cada quien. Los bienes de la Compañía, incluyendo libros y escritos de cada jesuita, quedaron bajo secuestro. La misma mañana en que se les puso presos, el virrey publicó la orden de destierro (muy a pesar de las precauciones tomadas por el Estado, las medidas generaron descontento y hubo motines populares en Pátzcuaro, Guanajuato, San Luis de la Paz y San Luis Potosí, con los que se trató de impedir la salida de los padres; sin embargo, las represalias fueron tan grandes, que fueron ejecutadas 69 personas).

En cuanto a las reformas al gobierno una de las instituciones que más trató de combatir Gálvez fue la del virrey, porque consideraba peligroso que una sola persona tuviera tanto poder, por ello, utilizó el sistema de intendencias copiado a los franceses. A la cabeza de las intendencias se puso a gente que ejercía todos los atributos del poder, justicia, guerra, hacienda, fomento de la economía y obras públicas. Esta reforma afectó a todos los poderes existentes, desde ayuntamientos hasta la Real Audiencia, incluyendo al virrey. Por otra parte, el visitador Gálvez se esforzó en excluir a los criollos de esos cargos, dando preferencia a peninsulares, que en su mayoría eran sus paisanos o parientes. También impulsó al ejército, que aumentó considerablemente durante la época.

Los efectos en materia económica de estas reformas fue modernizar la economía para hacerla más rentable y productiva en beneficio de España y sobre todo el Estado. La primera novedad fue que la Corona pretendió participar más directamente en esos asuntos. Se hizo una reforma administrativa para que fuera el gobierno quien cobrara los impuestos que se habían venido arrendando a pesar de la oposición de algunos virreyes, como el de Revillagigedo. Creando para tal efecto todo un cuerpo burocrático administrativo, pagado por el Estado (ya no como servicio público) y destinado al cobro. Además, se incrementaron los impuestos. La participa-

ción borbónica en la economía no sólo fue fiscal, sino que se establecieron monopolios reales. Así, la Corona se transformó en empresario; afectó los monopolios privados, entre ellos el del tabaco, y los sustituyó por monopolios reales. De igual manera se buscó fomentar y apoyar a ciertos sectores económicos particulares, la actividad más favorecida fue la minería; creó la escuela de minería, organizó a los mineros en un gremio que tenía tribunales propios y jurisdicción en los asuntos mineros.

La mayor parte de los grandes mineros eran hacendados, funcionarios y comerciantes; duplicidad de roles que les permitió hacer transferencias de recursos de un sector a otro; que fueron en detrimento de la rentabilidad del sector primario que acabó por arruinarse. La ruina trajo consigo la crisis minera (en 1808), pues se había agotado su fuente de financiamiento.⁷⁴

Se apoyó y estimuló el comercio al exterior, mientras que al interior se vio afectado por el aumento de impuestos. Sintéticamente, podemos señalar, que las reformas borbónicas más destacadas, fueron:

- 1) Establecer el sistema de intendencias (1786) generando una nueva división de los virreinos con nuevos órganos provisionales de mando y promoción;
- 2) Eliminar el sistema de repartimiento de los indios, para considerarlos hombres libres y, por tanto, causantes de impuestos;
- 3) Intentar suprimir privilegios de la Iglesia, aplicándole una política de reducción de sus fueros y procurando restarle poder económico; promovió la expulsión de los jesuitas de los dominios españoles y dejando en “*orfandad espiritual*” a miles de personas que generó levantamientos populares en ciudades y pueblos.
- 4) Incrementar los impuestos, por los extraordinarios gastos que tuvo la corona por la guerra de siete años.
- 5) Postergar a los criollos en los puestos públicos a recomendación de las autoridades peninsulares, por considerarlos incapaces e inferiores.
- 6) Implementar múltiples trabas al comercio, y la generación de monopolios en manos de Peninsulares etcétera.

74 Florescano, Enrique; y otro. (Compiladores). *Descripciones económicas generales de Nueva España, 1784-1817*. México, SEP, Departamento de Investigaciones Históricas y el Instituto Nacional de Antropología e Historia. 1976, pp. 17-31.

1.3.2 Nuevos organismos en América: el Régimen de Intendencias

Con la Real Ordenanza de Intendentes se organizó una nueva división administrativa en los territorios españoles en América, firmada por Carlos III en 1782.⁷⁵ Por Ordenanza, los vastos territorios de virreinos, capitanías generales y demás territorios quedaban divididos en nuevas entidades denominadas Intendencias.

La decisión del rey Carlos III de firmar la Real Ordenanza de Intendentes se debió a las irregularidades administrativas en los virreinos y fue tomada luego de que el asesor del monarca, José Gálvez, visitara México. A través del régimen de intendencia se procuró efectivizar una mayor centralización administrativa. Los intendentes, nombrados directamente por el rey, constituían el nexo de unión entre los organismos de gobierno residentes en España y los intereses de las intendencias.

La creación de las intendencias expresó una institución típicamente centralista, que procuraba dotar a los dominios ultramarinos de una administración gubernamental subordinada directamente a la monarquía. Como los borbones, el régimen de intendencia es de origen francés, fue creado por Richelieu en Francia en el siglo XVII con la intención de centralizar la acción de gobierno y sirvió para desplazar a los nobles y colocar a miembros de la burguesía, lo cual trajo aparejado una mejor administración y un enriquecimiento de las arcas reales. Una de las instituciones coloniales que fue establecida bajo las reformas borbónicas fue:

- *La Secretaría de Marina e Indias (1714)*, con el afán centralizador de los borbones se ocasionó que los concejos perdieran notablemente influencia con la creación de esta Secretaría que absorbió las atribuciones propias de la Casa de Contratación (que desapareció en 1790) y del Consejo de Indias. Por medio de este organismo se colocaban poco a poco los asuntos americanos bajo la intuición directa del monarca.

Las reformas borbónicas transformaron la realidad política, jurídica y territorial de la colonia y sintéticamente señalamos las innovaciones provenientes de este periodo en:

- *La instrucción de regentes (1706)*, por medio de ésta se creó el cargo de Regente en la Real Audiencia. Funcionario que pasó a presidir la Audiencia en reemplazo del gobernador, consiguiendo un

75 Disponible en <http://historiaguerrasyarmas.blogspot.mx/2011/10/real-ordenanza-de-intendentes-de-1782.html>

mayor control sobre la corona. Tenía entre sus funciones presidir y repartir las salas de justicia y distribuir las causas.

- *El Real Tribunal del Consulado (1795)*, compuesto por comerciantes, le correspondía fallar en los juicios de comercio que se suscitaban. Sus procedimientos eran verbales y sumarios, sin intervención de abogados, lo que le daba agilidad a su proceder. También se le reconoció la función de promover el desarrollo de la agricultura, industria y comercio. Anualmente el Secretario del Tribunal debía presentar una memoria relativa a esas materias, donde además se expresaban los propósitos de los reformistas en cuestiones económicas.
- *La Casa de Moneda* se creó en 1750.
- *El Real Tribunal de Minería* aparece en 1802; las tareas encomendadas a ese Tribunal fueron administrar justicia sumariamente en litigios mineros, hacer cumplir la legislación y propugnar el fomento de la actividad del sector, ya fuera con apoyo crediticio a la difusión de nuevos métodos de explotación. Para cumplir su función en cada región minera se elegía un diputado que tenía jurisdicción local. Para los mineros significó la organización de una institución representativa de sus intereses. En cambio, para la corona el fomento de la minería le significaría considerables aumentos en sus entradas fiscales.

En la segunda mitad del siglo XVIII con el fin de manejar más directamente los dominios de ultramar se terminó de introducir en América el régimen de intendencias. El Conde José de Gálvez, a pocos años de su llegada, reorganizó la educación, el ejército y el sistema aduanal; creó el estanco del tabaco y nuevos impuestos y estableció lo más importante de las reformas borbónicas: el sistema de intendencias, cuya ordenanza fue promulgada en 1786. Esta real ordenanza, de carácter general y de observancia obligatoria, reunió una serie de disposiciones, destinadas a regular u ordenar homogénea y sistemáticamente las instituciones novohispanas. Mediante éstas se crearon una serie de representaciones provinciales e instituciones políticas en el sector novohispano cuya tarea fue vigilar y hacer cumplir las leyes en los poblados alejados de la metrópoli, imponiendo a su vez un sistema centralista de administración de reinos, provincias y colonias.⁷⁶ La introducción de la intendencia fortale-

76 RODRÍGUEZ O, Jaime E. *Rey, religión, independencia y unión: el proceso político de la independencia*

ció la identidad regional y la aspiración hacia una autonomía respecto a la Ciudad de México; mientras que las elites locales expresaron la necesidad de crear instituciones propias, pugnando por un gobierno autónomo a la vez.

Las intendencias surgieron en oposición a la informalidad administrativa de las provincias del virreinato que gozaban de grandes autonomías y que eran apegadas a un gobierno indirecto. Hablamos de un proceso, cuya polémica y novedosa intención era la centralización de los reinos españoles de la monarquía, imponiendo un mayor control a los cabildos, transformando a los alcaldes mayores en un cuerpo al servicio exclusivo del rey. Esto sucedió en el último tercio del siglo XVIII en el territorio de Nueva España, y tuvo efectos que la monarquía no previó, favoreciendo a los novohispanos. También mejoró el sistema de cobros de impuestos y de tributo, suprimió la venta de cargos públicos y paulatinamente fue debilitando el monopolio que corregidores y alcaldes mayores venían ejerciendo sobre el comercio indígena. Nettie Lee Benson⁷⁷ advierte que cuando se creó el sistema de intendencias, introducido en la Nueva España entre 1767, pero sobre todo después de 1786, comprendía las provincias de la Capitanía general de Yucatán, incluyendo también las provincias de Tabasco y Campeche, así como la provincia de Puebla, México, Nueva Galicia, Michoacán, Guanajuato, Veracruz y Zacatecas. Con este sistema, el virrey quedaba más alejado de los individuos, quienes por el contrario mostraban más lealtad al rey de España, a través del intendente.

Luis Jáuregui⁷⁸ señala que fueron doce las intendencias reglamentadas desde 1786 mediante la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España: Arizpe -Sonora-; Durango, SLP.; Zacatecas; Guadalajara, Santa Fe de Guanajuato; Valladolid de Michoacán; México, Veracruz; Puebla; Antequera de Oaxaca; y Mérida de Yucatán.

El proceso de reformas político-administrativas concluyó en 1789 con la *Ordenanza de Intendentes*; la presencia del visitador José Gálvez fue de gran trascendencia, pues su consigna fue debilitar los monopolios de las elites criollas sobre el gobierno de los ayuntamientos y, por el

en Guadalajara. México, Instituto Mora. 2003, p. 9.

77 Lee Benson, Nettie. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México, El Colegio de México. 2003, p. 13.

78 Jáuregui, Luis. Las reformas borbónicas; en *Nueva historia mínima de México Ilustrada*. México, Colegio de México. 2004, pp. 197-241.

contrario, estimular a otros sectores sociales comerciales y productivos. (De hecho, dos fueron las medidas adoptadas: crear la figura del síndico como representante municipal, y las ciudades se estructuraron por cuarteles, contando con un representante nombrado por los residentes). Entre sus reformas destaca la figura del intendente como responsable político-administrativo del territorio correspondiente a su provincia, norma general que se introdujo para todas las intendencias que asimismo respondían ante el Ministro de Indias; así, la administración del virrey era limitada por los intendentes, afectando intereses provinciales y locales. Con lo anterior se percibe el doble impacto que tuvo la presencia reformista de Gálvez: el debilitamiento del monopolio de la elite criolla sobre el gobierno del ayuntamiento y el empuje de nuevos grupos sociales que emergían con el auge comercial y productivo.

En marzo de 1811 se publicó el Reglamento de Provincias, el cual acordaba crear una junta superior en cada provincia, conformada de la siguiente manera: por el capitán general, el intendente nombrado por el rey y nueve vocales elegidos en el interior de la provincia. Cada partido podía seleccionar un miembro o diputado a la junta, pero eso sí, era de vital importancia y requisito indispensable, tener bienes o arraigo y ser naturales de la provincia o haber cumplido diez años de vecindad en ella. El gobierno comunicaría al pueblo las órdenes, a través de las juntas, así como las decisiones convenientes para la defensa de la patria en contra de Francia y administrar los negocios que el gobierno les confiase.⁷⁹

Los intendentes eran responsables de la administración de justicia; debían procurar el fomento de la economía, vigilar la provisión de agua y el funcionamiento de los graneros, mercados, casa de moneda, puentes y posadas; atender al acuartelamiento, provisión y pago de tropas; tenía voz y voto en los concejos presididos por el gobernador en el planeamiento de las campañas militares. Pero una atribución muy importante aparte de sus funciones políticas, judiciales y militares, recayó en ellos: tenía jurisdicción exclusiva en cuanto a la recaudación de las rentas reales. Cada intendencia se dividió en subdelegaciones que a cargo de subdelegados reemplazaron a los corregidores.

Desde el mirador de las instituciones políticas, las reformas actuaron en dos planos complementarios de similar importancia. De un lado, crearon intendencias en sustitución de las alcaldías mayores y

79 Lee Benson, Nettie. *La diputación provincial y... Op. Cit.*, p. 21-22.

los corregimientos con el doble propósito de reorganizar la estructura administrativa de la Nueva España y de rescatarla tanto del sistema de compra-venta de los cargos públicos como de las alianzas de corte mercantil que ese sistema favorecía en detrimento de los ingresos de la Corona.⁸⁰

Las intendencias fueron creadas a través de la “Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España” del 4 de diciembre de 1786. Por otra parte, promovieron la creación de subdelegaciones para suplir a los tenientes letrados que asistían a alcaldes mayores y corregidores en los pueblos de indios garantizando que la Corona tuviera funcionarios directamente adscritos a su control en las principales poblaciones del reino⁸¹ y también es comentado por Florescano y Gil Sánchez. Las reformas permitieron la centralización gradual de la administración municipal a través de organismos nuevos como el Contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las Ciudades, Villas y lugares del Reino de la Nueva España:

Los regidores de que se componen los ayuntamientos, son personas que compraron sus oficios, y así sólo por rara casualidad tienen aquella particular inteligencia y celo por el bien común, que debería buscarse en los que se eligiesen para tales empleos. Es un mal general y muy antiguo, el de la mala inversión de los caudales públicos, en que se han dado muchas providencias y se ha adelantado poco o nada, por más que se estableció la contaduría, y fue el punto en que trabajó más y sacó menos fruto el visitador don José de Gálvez, después marqués de Sonora.⁸²

Las intendencias permitieron, por una parte, la primera división administrativa formal del territorio novohispano que, modificada y ampliada, serviría más tarde como referencia para la formación de las diputaciones provinciales; por otra, los primeros controles sobre la vida de los pueblos que abrieron la puerta no sólo a la instauración posterior de las jefaturas políticas, también significaron la quiebra de una parte de

80 Melgarejo Vivanco, José Luis. *Raíces del municipio mexicano*. México, Universidad Veracruzana. 1988, p. 267.

81 Puente Arteaga, Martín. *Génesis, evolución y desarrollo del municipio en México*. México, UNAM. 1954, pp. 27-28.

82 Florescano, Enrique e Gil Sánchez, Isabel. La época de las reformas borbónicas y el... Op. Cit., pp. 208-209.

la antigua autonomía municipal que, descontrolada y corrupta, se había convertido en fuente de poder para las pequeñas oligarquías locales:

[...] a la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios, en 1760, siguió en 1765 la Real Pragmática sobre la libertad de granos, directamente relacionada con la política de abastecimiento de los pueblos españoles. En 1766 se creaban los diputados y personeros del común; en 1768 los alcaldes de cuartel y de barrio, en Madrid; pero en 1769 esta medida se hace extensible a todas las ciudades donde residieran Chancillerías y Audiencias Reales. Medidas todas que obedecían a justos motivos de índole económica –la especulación con alimentos de primera necesidad, los monopolios comerciales– [...] de índole social –el mantenimiento del orden público, o las consecuencias nocivas de la patrimonialización de los oficios municipales– y de índole propiamente administrativa –como la racionalización municipal o el control de propios y arbitrios–.⁸³

Es difícil evaluar, en todo caso, hasta qué punto se modificaron las reglas de convivencia municipal, más allá de las relaciones de esa instancia con el gobierno central, si no se toman en cuenta los siguientes datos: primero, que las intendencias y las subdelegaciones, a pesar de su enorme importancia, no dejaban de ser relativamente escasas si se las compara con la población de la Nueva España; segundo, que si bien su labor consistió en intervenir sobre todo las finanzas municipales, es dudoso que los recursos aportados por los ayuntamientos fueran mayores a los estrictamente suficientes para sufragar los gastos más elementales de cada comunidad. Según Florescano y Gil Sánchez se establecieron 143 subdelegaciones adscritas a las diecisiete intendencias que fundó el visitador José Gálvez (o doce si sólo se considera el territorio actual de la República Mexicana) para una población que rondaba los 5 millones de habitantes.⁸⁴ Por otra parte, la escasez de información fidedigna en la época seguramente complicaba más la tarea de los nuevos funcionarios; por ejemplo, en 1794 el virrey Revillagigedo escribía:

Por más esfuerzo que he hecho y recuerdos que he repetido, no me ha sido posible lograr el que se concluya el plan, estado o padrón

83 Guillamón Álvarez, Javier. “La administración municipal en la edad moderna: del régimen castellano al modelo gaditano”. Madrid, España, INAP. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Número 248. 1990.

84 Florescano, Enrique e Gil Sánchez, Isabel. *La época de las reformas borbónicas y ...* Op. Cit., p. 214.

de la población de estos reinos; pero por varias noticias y combinaciones, y por lo que ya hay concluido del padrón, se puede colegir con bastante probabilidad que la población no pasa de tres millones y medio de almas".⁸⁵

Es difícil imaginar que la elección abierta a pluralidad de votos, como se decía entonces, de ciertos funcionarios municipales responsables de las cuestiones económicas, destruyera el orden antiguo fundado en la compra de los cargos de regidor y alcaide ordinario, cuya importancia era proporcional a la influencia efectiva de sus compradores sobre las comunidades donde vivían; según Guillamón Álvarez esos funcionarios –llamados diputados de alhóndiga y pósitos, contadores, fieles y mayordomos– cuidaban de cuatro aspectos:

- 1) La intervención de pesas y medidas sobre las cosechas;
- 2) El control de los precios, a través de la alhóndiga;
- 3) El cuidado de mercados y ferias, mediante los fieles ejecutores y
- 4) El abastecimiento o control de productos de venta libre y "*abastos monopolizados*".⁸⁶

1.3.2.1. Los subdelegados

En la *Real Ordenanza de Intendentes de 1786*⁸⁷ el Artículo 12 abolía las alcaldías mayores y corregimientos y proscribía el repartimiento de indios. En sustitución de los alcaldes se creaban los subdelegados. En el ámbito local, la Ordenanza de Intendentes creaba la figura administrativa del subdelegado. Como su nombre lo indica, este funcionario realizaba, en calidad de función delegada y a nivel local –Los Partidos–, las labores del Intendente. La creación de los subdelegados pretendió finalizar con las actividades mercantiles que en beneficio propio y de comerciantes asociados, realizaban los alcaldes mayores: éstos perdieron sus encargos con motivo de la reforma de intendentes, apunta Luis Jáuregui en Las reformas borbónicas. Jaime E. Rodríguez, señala que:

85 De La Torre Villar, Ernesto. *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*. México, UNAM. 2ª edición. 1978, p. 1055.

86 Guillamón Álvarez, Javier. "*La administración municipal en la edad moderna...*". Op. Cit., pp. 831-832.

87 Margadant S., Guillermo Floris. La ordenanza de intendentes para la Nueva España: ilusiones y logros; en *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*. México, UNAM. Serie C: Estudios Históricos, número 26. Tomo II. 1988, pp. 655-684.

Los funcionarios de segundo nivel, subdelegados que sustituyeron a los corregidores y alcaldes mayores no la pasaron tan bien. Desprovistos de los ingresos y prestigio de los intendentes, se mostraron incapaces de ofrecer una buena administración y una justicia adecuada en el campo. Muchos de ellos sucumbieron pronto a las demandas a favor de la restauración del repartimiento del comercio. En algunos casos las elites locales consideraron que el repartimiento era necesario para obligar a las comunidades indígenas a participar en el comercio; en otros la gente deseaba su restauración, dado que el repartimiento de comercio constituía el único sistema viable de crédito al alcance de los pequeños propietarios y las comunidades indígenas.⁸⁸

Ahora bien, en España los gobiernos municipales eran más bien oligárquicos y designaban abiertamente a sus colaboradores; pero, en 1776 se impuso una reforma que creó los cargos de diputados y síndicos personeros de lo común y aunque el poder oligárquico del gobierno municipal prevaleció, la elección de las autoridades municipales por todos los vecinos sentó un precedente que movería la conciencia de los americanos.

El caso de América contrasta con la situación peninsular, puesto que los municipios del Nuevo Continente no cambiaron en lo sustancial, pero sí la percepción que de ellos tenían los gobernantes y habitantes de estas tierras y esa percepción condujo a la independencia.⁸⁹ Gálvez abolió la figura de los alcaldes mayores y tenientes letrados en 1786, propuso que fueran sustituidos por subdelegados, funcionarios subordinados a los intendentes, quienes percibirían un salario y tendrían prohibida toda práctica comercial o monopólica. Los alcaldes mayores canalizaban los conflictos indígenas –cuidado y protección de indios–. Debido a los bajos salarios llegaron a extorsionarlos, obligándolos a comprar productos españoles a muy altos precios y acaparando sus productos.

Durante casi todo el periodo colonial, el Ayuntamiento, estuvo subordinado al Estado Español, mismos que a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación política. La vida municipal de Nueva España tuvo su auge y desarrollo hasta la creación de las Intendencias (en el siglo XVIII durante el periodo

88 Rodríguez O, Jaime E. *La independencia de la América española*. México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas; serie Ensayos. 1998, pp. 42-43.

89 Iturriaga, Arminda. “Historia del Municipio Mexicano”; en *Gobierno y administración municipal en México*. México, SEGOB/CEDEMUN. 1993, pp. 24 y 70.

de los borbones) quebrantó sus rasgos autónomos. La centralización se vincula con el proyecto modernizador que los borbones implantaron; centralización del poder que empezó a consolidarse en 1786 con Carlos III, se crearon 12 intendencias en el Reino de la Nueva España (que serán antecedente de las posteriores entidades federativas) y fueron: La Intendencia General de la Capital de México y las once provincias que comprenden la Ciudad de Puebla de los Ángeles, la Ciudad y Plaza de la Nueva Veracruz, la Ciudad de Mérida, la Ciudad de Antequera de Oaxaca, la Ciudad de Valladolid de Michoacán, la Ciudad de Santa Fe de Guanajuato, la Ciudad de San Luis Potosí, la Ciudad de Guadalajara, la Ciudad de Zacatecas, la Ciudad de Durango y la Ciudad de Arizpe que se extendía hasta Sonora y Sinaloa.

1.3.3 El municipio en la Independencia

El marco jurídico de la nueva organización política de México se inició durante el movimiento de Independencia. Serán momentos cruciales en la vida del país; mientras que en Europa –con el renacimiento y de manera específica con el pensamiento de la ilustración– se conmina al individuo a ser el mismo, a ser libre, en América suena a independencia.

La marea ilustrada, la crítica y destrucción de las instituciones del régimen absolutista de los monarcas europeos –sobre todo en Inglaterra y Francia durante los siglos XVII y XVIII– tuvo como protagonistas a los filósofos que entronizaron un periodo a la ciudadanía como condición natural y sin referencias a instituciones tradicionales o ámbitos territoriales como el origen de las instituciones políticas y sociales. En términos generales, la ciudadanía fue entendida como la capacidad de los hombres en mayoría de edad de actuar, pensar y argumentar por cuenta propia en la perspectiva de tomar decisiones colegiadas.

El ciudadano –en quien se deposita la condición de ciudadanía, nuevo demiurgo del Estado, fantástico formador de las instituciones modernas– se desarrolló a partir de los vínculos públicos con otros ciudadanos por medio de la argumentación, pero sin detrimento de sus actividades privadas. La noción de Ciudadano supone un individuo aislado, autónomo, con derechos naturales –propiedad, libertad e igualdad– preexistentes a la organización política. Más aún, para los pensadores ilustrados esta última sólo es el producto del pacto entre los individuos que se agrupan para la defensa de su propiedad y su libertad.

Igualmente, la razón expresa la igualdad otorgada por la capacidad de argumentar. Frente a la autoridad del monarca se estableció la generalidad de las asambleas parlamentarias que sintetizaban la voluntad de los individuos en la generalidad como atributo de la ley.⁹⁰

El concepto de ciudadanía establecido por los ilustrados del siglo XVIII consideró dos o tres ideas básicas que dominaron la teoría y la acción política de las grandes revoluciones alboreales del siglo XIX. La primera fue la creencia en el individuo aislado como el origen de la sociedad y la organización política. La segunda, fue que dicha organización tiene como fundamento la voluntad libre de los individuos, quienes mediante un “contrato social” ceden un poco de su libertad natural para la conformación de instituciones políticas, que garanticen su vida y su propiedad. La tercera idea es que el uso público de esta voluntad conduce al establecimiento de la ley. Para John Locke el Estado tiene su origen en el libre consentimiento de los individuos, así:

Como todos los hombres (...) son libres por naturaleza, e iguales e independientes nadie puede ser extraído de ese estado y ser sometido al poder político más que bajo su consentimiento. La única manera de que alguien se despoja de su natural libertad y se coloca en la sociedad civil es por convenio con otros hombres con objeto de juntarse en una comunidad y vivir en paz y seguridad con otros, disfrutando de sus bienes y con mayores seguridades de quien no pertenece a esa agrupación.⁹¹

Para Rousseau, el Estado es un mal necesario, pues supone una cierta renuncia del individuo a su libertad natural para conservar su persona y sus bienes. Señala que el pacto social, consiste en preservar la unión de todos los asociados y la libertad de cada individuo:

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.⁹²

90 Torres Salcido, Gerardo. *Ciudadanía y cultura política (intelectuales mexicanos a fines del siglo XIX)*. Toluca Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2007, pp. 49-54.

91 Locke, John. *Dos Ensayos Sobre el Gobierno Civil* (Selección). *Carta sobre la Tolerancia y otros Escritos*. México, Grijalbo (Colección 70 No. 65), 1975, p. 98.

92 Rousseau, Jean Jacobo. *El Contrato Social*. México, UNAM, 1978, p. 20.

El problema básico consistía en saber cómo recuperar para esa asociación la soberanía apropiada por el monarca. El hombre que forma parte de una organización política abandona el estado de naturaleza para introducirse en el ámbito de la ley a la cual decide someterse, de este modo se abandona la libertad natural para compenetrarse en una libertad moral; ésta, encuentra su origen en el consenso mayoritario:

Cuando cualquier número de hombres, por el consentimiento de cada individuo, ha hecho una comunidad, con ello se convierte a esa agrupación en un sólo cuerpo, con facultades para obrar como tal o sea por la determinación voluntaria de la mayoría”.⁹³

Locke consideraba justa la preeminencia que debían tener las asambleas al interior de la esfera política independientemente del régimen de gobierno. También para Rousseau la libertad civil emanada del contrato social consistía en la pérdida de la libertad natural. En ciertas condiciones ésta puede transformarse en una forma de esclavitud por la sujeción del hombre al apetito natural. Por ello debe ser reemplazada por la libertad que da la ley. Esta última garantiza la libertad civil y la propiedad. Para Rousseau el pacto social significa sustituir la desigualdad física del estado de naturaleza por la igualdad moral de la ley.⁹⁴

La generalidad y obligatoriedad de ley lograda en los marcos del acuerdo general adquirieron en Kant la forma de un imperativo categórico; aunque sin perjuicio de la autonomía y la libertad de la voluntad. Desde el punto de vista kantiano la ley debía ser general –y por lo tanto obligatoria y exterior–, pero salvaguardando la particularidad.

El derecho estricto se basa sin duda, en la conciencia de la obligación de cada uno de conformarse a la ley (...). Este derecho se apoya únicamente en el principio de la posibilidad de una constricción superior, que pueda coexistir con la libertad de cada uno según leyes generales.⁹⁵

Para Kant ciudadanía significaba antes que nada ilustración y ésta consistía en hacer uso público de la razón: “para esta ilustración no se requiere más que una cosa, libertad; y la más inocente entre todas las que llevan

93 Locke, John. *Dos Ensayos Sobre el Gobierno...* Op. Cit., p. 99.

94 *Ibíd.*

95 Córdova, Arnaldo. *Introducción a Kant, I. Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho*. México, UNAM. 1978, p. XVI.

ese nombre, a saber: libertad de hacer uso público de su razón íntegramente".⁹⁶ Las características esenciales del concepto de ciudadanía que fueron fijadas durante el siglo de las luces se proyectaron en el programa de todas las revoluciones que sacudieron el antiguo régimen, planteando una oleada de secularización y la conformación del Estado de Derecho que se constituyó en el ideal de las sociedades que vieron en el pensamiento ilustrado y la Revolución Francesa un modelo para replicar. No obstante, este movimiento filosófico se desarrolló paralelamente a la formación de instituciones que le dieron a la sociedad un carácter mundano y que constituyeron a su vez el origen del público.

Manifiesta Norbert Elías⁹⁷ que se generó una secularización de la sociedad y del público ilustrado; el concepto de ciudadanía, se desarrolló sobre las espaldas de un proceso de secularización de la sociedad europea cuya génesis se remonta al siglo XVI. Fenómeno que se caracterizó por el surgimiento de un nuevo *ethos* económico y la creciente racionalización del proceso económico y acumulación de riqueza. La consecuencia fundamental fue la separación del Estado y de la Iglesia; por lo que la religión fue relegada a la esfera privada. El proceso secularizador llevó, por otro lado, a la consolidación de la forma mercantil en los productos del trabajo y a la formación de un mercado dentro de fronteras territoriales que delimitaron los emergentes estados nacionales. El Estado mercantilista como primera forma estatal pro-moderna fue el ámbito en el cual se desarrolló el individuo separado de las corporaciones que constituían la antigua sociedad estamentaria feudal. Aunque el interés del Estado consistió en impulsar la economía de mercado tendió por igual a la conservación de los estamentos feudales en esa especie de transición entre el antiguo régimen y la modernidad que fue la Corte. Ésta encarnó las contradicciones entre los derechos estamentales y la vida mundana "*civilizatoria*".

Fue en el ámbito del mercantilismo que se desarrollaron fenómenos de secularización que pueden ser considerados como elementos formadores del público, el cual constituye la base material para la formulación de un concepto de ciudadanía. En esa forma de Estado durante los siglos XVII-XVIII aparece, por ejemplo, la prensa que contribuye a la formación de una vida cívica sin precedentes. Junto a este instrumento de opinión, el espacio urbano se transforma con la aparición de las casas

96 Kant, Immanuel. *¿Qué es Ilustración? Filosofía de la Historia*. México, Fondo de Cultura Económica. 1981, p. 28.

97 Norbert, Elías. *La Sociedad Cortesana*. México, Fondo de Cultura Económica. 1982, pp. 60.

de té, los cafés y los clubes de todo tipo, que constituyen los fundamentos seculares de la vida pública del siglo de las luces.⁹⁸ Tal proceso de secularización ocurrió por igual con la música, el teatro, la pintura; y finalmente, con la filosofía que abandona su sentido escolástico para adoptar una forma crítica. La aparición de las revistas científicas o de crítica literaria es el colofón de este nuevo canon occidental.

La formación del público es la base de la transición del Estado mercantilista al Estado liberal: un mercado liberalizado y un corpus jurídico que norma las relaciones entre sociedad política y sociedad civil, así como las relaciones entre los privados. El individuo propietario pasa a ser considerado como sujeto de contrato en el cual expresa y valoriza sus actividades privadas: la profesión, la industria y el comercio. Ahora bien, a pesar de que las nuevas formas de trabajo social y el concepto de ciudadanía con base en los privados que se configuran como público constituyó una revolución de alcances insospechados en su época; ambos procesos fueron rechazados vigorosamente por el pensamiento romántico e historicista, por considerar que la modernidad no respondía a las cuestiones importantes de la nación o de las instituciones corporativas y gremiales. Éste es el contexto ideológico (expresado de manera muy sintética) que motivará a los habitantes ilustrados americanos a reclamar su libertad e independencia, misma que para la naciente nación mexicana, simbolizará el inicio de un sistema de pensamiento generador de la racionalidad ética y política del Estado Mexicano; que durante el final del siglo XVII, las colonias americanas pertenecientes al Imperio Español, comenzaban a mostrar los efectos del pensamiento ilustrado inspirado en la Revolución Francesa. Tal orientación movilizaría a las élites americanas para consumir la independencia. A partir de ese momento la realidad política mexicana se movería en dos sistemas de pensamiento que, al plantearse como proyectos de nación, tendrían profundas consecuencias en el desarrollo ulterior de la construcción política del naciente Estado Mexicano.

En el siglo XVIII encontramos un México escindido por las pugnas entre liberales y conservadores, donde los primeros eligieron el camino del federalismo descentralizador como forma de gobierno por excelencia, en oposición al centralismo conservador arraigado en la tradición de las monarquías europeas. El enfrentamiento entre ambas corrientes

98 Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la Opinión Pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, España, Editor Gustavo Gili. Antonio Doménech (traductor). 1981, p. 65.

de pensamiento sumergió al país en sangrientos años de lucha fraticida, donde finalmente el liberalismo impuso su ideario para impulsar un desarrollo integral en el que la libertad y la igualdad serían los objetivos a realizar. Si bien la evolución de la vida política nacional pasó por diferentes momentos, unas veces críticos otras en paz, lo cierto es que el proyecto constitucional federal, planteado desde 1821, sólo vino a concretizarse a partir de 1857, cuando se restituyó el modelo federalista.

Podemos aseverar que el siglo XIX es el siglo de las vicisitudes municipales. Cuestión que se advierte desde la invasión napoleónica y la caída de la dinastía borbónica, donde los principales ayuntamientos novohispanos asumen precariamente la soberanía (se asoma la soberanía popular); en tanto que más tarde alcanza el municipio su mayor nivel normativo (formal) con la desventurada Constitución de Cádiz.

El constitucionalismo decimonónico no acogió explícita y sistemáticamente al municipio, pues como se resolvió por el federalismo, se consideró que correspondía a los constituyentes locales la definición de su régimen. Las constituciones locales, por desgracia, no hicieron como la teoría federal postulaba, toda vez que algunas fueron omisas, y otras simplemente lacónicas. Ninguna lo hizo con largueza. Del municipio en el periodo colonial, ha considerado Ots Capdequi que, se trata de “un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media”. Aun cuando a la hora del descubrimiento no eran los municipios españoles más que una sombra borrosa y desdibujada de lo que en un tiempo fueron:

Al fundarse en las Indias las nuevas ciudades coloniales, el régimen municipal allí trasplantado arraiga pronto con todo su perdido vigor de otras épocas. Las nuevas circunstancias geográficas y sociales imprimen al municipio colonial una vitalidad sorprendente.⁹⁹

Dicha vitalidad tuvo también honda repercusión en el ámbito político. Con el tiempo, el municipio colonial se convirtió en el refugio inevitable de la elite criolla que, desplazada de los puestos públicos de alta y mediana jerarquía, encontró en los cargos concejiles una escuela para el aprendizaje administrativo y un sitio para ejercitar sus aspiraciones políticas. No resultó por eso raro que la burguesía criolla existente

⁹⁹ Ots Capdequi, José María. *Manual de historia del derecho español en las Indias*. Buenos Aires, Instituto de Historia de Derecho Argentino. Tomo II. 1943, pp. 166-167.

para los últimos años de la independencia se convirtiera en el principal elemento del cabildo, al cual tuvo fácil acceso a través de la compra de cargos acostumbrada o simplemente por la representación obtenida.

La invasión de la península por Napoleón hizo perder el centro de gravedad al imperio español y deben buscarse repercusiones trascendentales para el constitucionalismo español y el mexicano que les hacen tener un origen común y propio hacia la democracia y la descentralización. En efecto, como consecuencia de aquel hecho histórico, tanto en la península como en la entonces Nueva España, surgió una fuerte inconformidad contra la invasión que se tradujo en la península en el movimiento juntista y entre nosotros en los pronunciamientos de los cabildos. En España la guerra de independencia nacional contra los franceses provocó que el pueblo eligiera de manera espontánea juntas de defensa provinciales y estableciera una junta central. En las actitudes de algunas juntas provinciales, según Gumersindo Trujillo, se traslucen pensamientos de tinte federalista y alude a la comunicación que dirige la ciudad de Valencia a las de toda la península:

La Junta Central entenderá en todos los puntos a que no pueda extenderse la autoridad e influencia de cada Junta Suprema aislada, y en aquellos que el interés general exige se desprenda cada una, para ganar en la totalidad lo que a primera vista parece que pierden en renunciar alguna fracción de la soberanía, que siempre será precaria si no se consolida y concierta.¹⁰⁰

La Junta Central fue, precisamente, la que hizo posible la Constitución de Cádiz, réplica de los liberales españoles a la Carta de Bayona que quisieron imponer los franceses. El 22 de mayo de 1809 se expidió un decreto por la referida Junta Central que hizo una convocatoria general a Cortés, mismas que cuando se celebraron brindaron la primera oportunidad a las entonces colonias de participar en el destino de la metrópoli.¹⁰¹ Otro tanto sucedió

100 Trujillo Fernández, Gumersindo. Pi y Margall y los orígenes del federalismo español, en Berger, Chevallier, Durand, Fabre, Marc, Mathiot, Sigmann y Vedel, *Federalismo y federalismo europeo*. Madrid, España, Tecnos. 1965, p. 323.

101 Se puede consultar a Varela Suanze-Carpegna, Joaquín, *La teoría del Estado en sus orígenes del constitucionalismo hispánico (las Cortes de Cádiz)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1983; a Ferrer Muñoz, Manuel. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*. México, UNAM. 1993; García Álvarez, Juan Pablo, "México y las Cortes de Cádiz" en: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. México, Porrúa, 1985; Reyes Nevarez, Salvador, "Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México" en: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. México, Porrúa, 1985; Hernández Sánchez, Alejandro, *Las Cortes de Cádiz y las actuaciones de los*

en las colonias americanas, incluida la Nueva España. El municipio se colocó a esta hora en un lugar de avanzada: cerró filas contra la invasión napoleónica; encabezó los primeros movimientos independentistas; sirvió de enlace entre las autoridades coloniales y los nuevos gobernantes surgidos de la emancipación. En un primer momento de actividad, que correspondió a 1808, el cabildo fue sostén de la Corona española ante la invasión napoleónica, pero soterradamente se deslizó también la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo.

Cuando las primeras noticias de la intervención francesa llegaron a las colonias se produjo por doquier una misma respuesta de fidelidad a Fernando VII y de repudio hacia su destronamiento. En diversas capitales americanas hubo pronunciamientos, en México, el 19 de julio, el ayuntamiento pidió al virrey se tuvieran por insubsistentes las abdicaciones de los reyes españoles. Aunque en un principio el cabildo asumió la defensa del imperio español ante la invasión napoleónica, en un segundo momento se convirtió en el principal protagonista de la independencia, con lo cual las invocaciones a la monarquía pierden fuerza.

Salvador Valencia Carmona en *La autonomía del municipio y su defensa constitucional en México y España*¹⁰² señala que la Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812 en la metrópoli y el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España. Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del Ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera. La Constitución de Cádiz estableció respecto a los municipios, que:

- I. *El Ayuntamiento se integraba por:* alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

diputados americanos. México, Porrúa. 1967.

102 Valencia Carmona, Salvador. "La autonomía del municipio y su defensa constitucional en México y España" en: Ferrer Mac Gregor, Eduardo, y otros (coordinadores). *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional*. (Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio). México, UNAM; Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional (IMDPC) y Marcial Pons. 2008, pp. 924-925.

- II. *Atribuciones del Ayuntamiento*: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales. Las atribuciones de los Ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Es pertinente hacernos las siguientes interrogantes: ¿hasta qué grado cambió la vida de México después de su independencia?, ¿en qué medida se modificaron sus instituciones políticas básicas y las relaciones internas heredadas de la Colonia? La hipótesis sostiene que los cambios producidos por la independencia fueron más bien superficiales, en la medida en que la vida política de las regiones y pueblos de México continuó, simplemente, la trayectoria adoptada durante los últimos años coloniales. En particular, el papel asignado a los municipios después de 1821 confirmaría que las verdaderas transformaciones en la base de la vida política del país habrían ocurrido años antes. La independencia de México produjo cambios de forma, pero no de fondo.

La concepción del papel que habrían de desempeñar los municipios de México forma parte de aquellas definiciones previas al proceso de independencia: los esfuerzos de la casa de los Borbón, primero, y la influencia del Congreso constituyente de Cádiz, más tarde, modificaron no sólo la idea que había perdurado por casi tres siglos sobre el gobierno interior de los pueblos, sino que determinaron su desarrollo político posterior. Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez dicen:

Las reformas que a partir de mediados del siglo XVIII comenzaron a implantar los Borbones en todo el Imperio español [...] respondían a una nueva concepción del Estado que consideraba como principal tarea reabsorber todos los atributos del poder que había delegado en grupos y corporaciones y asumir la dirección política, administrativa y económica del reino [...] Todas las reformas borbónicas tuvieron un sentido político final: cancelar una forma de gobierno e imponer otra.¹⁰³

De acuerdo con la idea de que no podían existir poderes corporativos o privados que rivalizaran con los del soberano, ni privilegios que atentaran contra el interés supremo del Estado, una de las primeras tareas de los Borbones fue recuperar las atribuciones que los Habsburgos habían delegado en cuerpos y grupos.¹⁰⁴

103 Florescano, Enrique y Gil Sánchez, Isabel. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808" en: *Historia general de México*. México, El Colegio de México. 1977, pp. 185-203.

104 *Ibíd.*, p. 204.

David Brading en *Orbe indiano*¹⁰⁵, manifiesta que el intento de destrucción del antiguo orden, a favor de un mejor control de los funcionarios de la Corona y el sometimiento de individuos y corporaciones a la voluntad del monarca, chocó con la intrincada trama de intereses creados a todo lo largo de la Colonia y generó reacciones de la base a la cúspide del poder virreinal. Empero, las Reformas Borbónicas servirían como una suerte de introducción o de fase preparatoria, si se prefiere, para las grandes transformaciones de mayor alcance que traería consigo la Constitución gaditana. Sobre todo, si se considera a las intendencias como antecedente de las diputaciones provinciales, a las subdelegaciones como puente entre los viejos alcaldes mayores y jefes políticos que vendrían y al control hacendario que intentaron esas reformas sobre los gastos municipales. La Constitución gaditana de 1812 representó la más importante transformación en el plano de las ideas y de las prácticas políticas de la Colonia. La influencia de las ideas y métodos de gobierno propuestos por Cádiz, de todos modos, permearon las relaciones políticas del país en sus bases, tanto como las reformas borbónicas lo habían hecho en la cúspide de la organización virreinal.

Si las intendencias y subdelegaciones modificaron los vínculos del poder central con el resto de la estructura administrativa de la Colonia, las diputaciones provinciales y las nuevas definiciones municipales tuvieron efectos de dirección inversa: ya no de la cúspide hacia las bases -para controlarlas y ejercer una dominación más estricta-, sino de las regiones al centro, de la condición ciudadana de sus habitantes y de las capacidades de gobierno propias de sus regiones hacia los órganos metropolitanos que representaban a la autoridad española.

El modelo instaurado por los constituyentes de Cádiz se apoyó en tres criterios: el primero fue el deseo de garantizar la igualdad de los ciudadanos ante la ley en un impulso típicamente liberal y contrario y, por lo tanto, a las ideas del derecho natural que habían animado las últimas décadas coloniales. Sobre esa base, el segundo juicio consistió en establecer la división de poderes en el gobierno español en plena armonía con el rompimiento del poder absoluto concentrado por el monarca. Mientras que el tercero, fue el de buscar la máxima racionalidad posible y la mayor eficacia en la administración del (todavía) imperio español.¹⁰⁶

105 Brading, David. *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*. México, Fondo de Cultura Económica. 1991^a, pp. 512-520.

106 De Castro, Concepción. *La revolución liberal y los municipios españoles*. Madrid, Alianza Universidad.

El municipio después de Cádiz, señala François Xavier Guerra, ya no sería una corporación autónoma del resto de las autoridades de España sometida solamente a la máxima voluntad del rey –como lo fue hasta antes de las reformas borbónicas– ni una entidad de gobierno equiparable a cualquier otra de las instituciones políticas de la monarquía, con la única obligación de rendir cuentas sobre el uso de propios y arbitrios –como ocurrió a partir del reinado de Carlos III–, sino que se convertiría en parte del Poder Ejecutivo del nuevo Estado que intentaba fundar la Constitución gaditana. “[...] los municipios de Cádiz no son ya cuerpos con derechos sino divisiones administrativas de una nación formada por ciudadanos iguales”.¹⁰⁷ Para los congresistas de Cádiz, de hecho, la representación nacional no podía seguir dispersa en los municipios, pues ello habría significado un doble riesgo: por una parte, la entrega de la verdadera representación nacional al monarca y no a las cortes, pues la contraparte del papel que desempeñaban los municipios en el orden antiguo estaba en el poder absoluto del rey. Por la otra, el riesgo de la federalización que intentaban bloquear reuniendo la representación en la propia asamblea de diputados.

Hubo un debate sobre el título VI de la Constitución gaditana dedicado al “gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, representados en este caso por Florencio Castillo.¹⁰⁸ Es revelador, en efecto, que el primer artículo dedicado a los ayuntamientos despertó pronto el problema de la representación política municipal: si para algunos de los diputados cada cabildo representaba a un pueblo determinado para el asturiano conde de Toreno –uno de los protagonistas de la comisión constitucional–, los municipios no serían, en el futuro, más que:

Unos agentes del Poder ejecutivo. Las Cortes y el Rey son dos poderes supremos de la nación: éstos tienen respectivamente sus dependencias, y los ayuntamientos son esencialmente subalternos del Poder ejecutivo. De manera que sólo son instrumento de éste, elegidos de un modo particular, por juzgarlo así conveniente al bien

1979, p. 57.

107 Guerra François, Xavier. *México: del antiguo régimen a la revolución*. México, Fondo de Cultura Económica. 2 vols., 1988, p. 257.

108 Castillo Villagrana, Florencio del. *Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, 10 de enero de 1812, en Alberto calderón Vega “Florencio del Castillo Villagrana y las Cortes de Cádiz... mociones y proposiciones”. Fundación Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, www.cervantesvirtual.com. Edición digital de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes de la obra *Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias (Publicaciones periódicas)*. España, Cortes Generales, a partir de la edición de Cádiz, [s.n.], 1810-1813. 2005, p. 2590.

general de la Nación: pero al mismo tiempo para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político, que, nombrado inmediatamente por el Rey, los tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas de gobierno. Éste es el remedio que la Constitución, pienso, intenta establecer para apartar el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una Nación sola y única.

Con la anulación del papel representativo de los cabildos el municipio podía ya convertirse no sólo en aquel “agente del Poder Ejecutivo”, sino en uno de los instrumentos privilegiados para lograr propósitos diferentes de los que permitió la primera Reforma Borbónica. Si los municipios habían albergado a las oligarquías locales –y se habían convertido en una más de las corporaciones protegidas por la Corona– bajo la nueva concepción liberal cambiarían de bando. A partir de Cádiz, el mismo municipio serviría para combatir los estamentos antiguos a través de un triple proceso: en primer lugar, su expansión hacia el mayor número posible de pueblos. En el segundo, la elección popular de alcaldes, regidores y síndicos, como medio para garantizar la representación política de los ciudadanos y desplazar, a un tiempo, a aquellas oligarquías locales que se habían adueñado –literalmente– de los cargos públicos municipales. (Conviene subrayar la diferencia respecto a la Reforma Borbónica: en la última parte del siglo XVIII lo que se puso a elección popular fueron cargos nuevos, responsables de ciertos sectores de la economía de los municipios que habrían de convivir con los regidores y los alcaldes antiguos, dueños de sus oficios por mandato del rey. En Cádiz fueron precisamente los cargos principales de alcalde, regidor y síndico los que se sometieron a pluralidad de votos y a renovación anual, mientras que se anulaban los oficios comprados antes. Así, la Reforma Borbónica supuso una convivencia de dos órdenes diferentes, en tanto que la de Cádiz llevaba a la sustitución total del régimen anterior.) Por último, a través de una minuciosa definición de las atribuciones municipales y de la creación de órganos superiores de vigilancia y control que se concretarían en la figura de los jefes políticos superiores de cada provincia y de los subalternos para cada partido. El Artículo 309 y 321 de la Constitución gaditana introducían el predominio de los jefes políticos del modo siguiente:

Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos por alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el gefe [sic] político donde lo hubiere y

en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos. Pero, al mismo tiempo, el Artículo 321 precisaba como nunca antes las tareas de los cabildos: Estará a cargo de los ayuntamientos: primero, la policía de salubridad y comodidad. Segundo, auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, ya la conservación del orden público. Tercero, la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombren. Cuarto, hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva. Quinto, cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común. Sexto, cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban. Séptimo, cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Octavo, formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial que las acompañará con su informe. Noveno, promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto les sea útil y beneficioso.¹⁰⁹

Mediante ese triple proceso los municipios dejarían de ser refugio de las clases privilegiadas o protegidas –se pensaba– para comenzar a ser instrumento administrativo al servicio del Estado moderno. Si las intendencias y subdelegaciones representaron el cambio fundamental que propiciaban las Reformas Borbónicas en el ámbito de las instituciones de gobierno, las diputaciones provinciales y el nuevo cuadro de funciones municipales marcaron la influencia de las cortes de Cádiz, al menos, en lo referente a la organización regional del país. Nettie Lee Benson ha demostrado que, tal como lo temían los diputados Argüelles y De Toreno, entre el establecimiento de las diputaciones provinciales y la adopción del sistema federal mexicano hay una línea de continuidad:

[...] la descentralización no ocurrió bruscamente con la adopción del sistema federal. Se había ido produciendo de modo gradual a

109 *Constitución política de la monarquía española*. Promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Facsímil, pp. 93 y 96.

lo largo del tiempo y se desarrolló aceleradamente bajo la Constitución española de 1812 por medio del establecimiento de las diputaciones provinciales.¹¹⁰

La independencia fue en realidad un cambio menor en la medida en que la formación de las diputaciones provinciales que preveía la Constitución gaditana había comenzado antes de la suscripción del Tratado de Córdoba, mientras que en el mismo:

[...] se convino en que las leyes y decretos vigentes se observarían en México en cuanto no se opusieran al Plan de Iguala, y mientras las Cortes [de México] no formaran la Constitución del Estado.¹¹¹

La ocupación francesa de la península ibérica en 1808 no sólo despertó entre los americanos las primeras discusiones abiertas sobre la soberanía que había sido arrebatada al monarca, también con el tiempo abrió una brecha entre españoles y criollos que no se cerraría por completo. Hacia 1820, cinco años después de que los insurgentes habían sido derrotados, esa élite colonial decidió sublevarse a su vez para impedir el avance del liberalismo que se imponía en la metrópoli. De ahí que, casi repentinamente, se hayan aliado con lo poco que quedaba del movimiento popular secundado, por los mestizos que siguieron a Hidalgo, para promulgar apenas un año más tarde una independencia tramada en la cúpula del poder para evitar que las Reformas Liberales modificaran el estado de cosas en la Nueva España. La independencia, pues, no buscó el cambio sino la continuidad bajo las mismas leyes de España y aún bajo la misma monarquía constitucional moderada de los Borbón. El puente que unió el lapso entre la declaración de independencia y la promulgación de la primera Constitución mexicana fue el de la legalidad gaditana:

[Ya en 1821] funcionaban ocho diputaciones provinciales (...), las de San Luis Potosí, Guadalajara, Puebla, México, Yucatán, las Provincias Internas de Oriente, las Provincias Internas de Occidente, y Chiapas- y otras seis intendencias -Veracruz, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas y Arizpe- tenían, por el decreto del 8 de mayo, el derecho reconocido a establecer diputación lo que haría un total de catorce. No tardaron mucho en hacerlo.¹¹²

110 Lee Benson, Nettie. *La diputación provincial y el...* Op. Cit., p. 9.

111 Ibid., p. 62.

112 Ibid.

Si las fuerzas que habían ganado la independencia se concentraban en la capital para garantizar la continuidad de sus fueros, el resto de los grupos políticos -desgranados por el territorio del nuevo país- empujaban hacia el reconocimiento de sus derechos provinciales y por el establecimiento de reglas jurídicas capaces de salvaguardar el peso que Cádiz había otorgado a los gobiernos locales, manifiesta Jesús Reyes Heróles.¹¹³ Para diciembre de 1823 funcionaban 23 diputaciones provinciales en México y “algunas de tales provincias habían ido más lejos de sus atribuciones, asumiendo plenos poderes como gobierno local autónomo”.¹¹⁴ Y mientras Iturbide intentaba maniobrar para consolidarse como emperador mexicano, las provincias se organizaban para defender la legalidad que consideraban legítima. Frente a las rebeliones políticas encabezadas por las diputaciones provinciales -que en varios casos se declararon no sólo contrarias al régimen centralista, sino incluso independientes- el Congreso mexicano optó por el federalismo en una fórmula ecléctica que recogía también el peso de la corporación militar y eclesiástica para darles un sistema jurídico propio. Acerca de la presión ejercida por las provincias, Prisciliano Sánchez retrataba así la situación del país, hacia el mes de julio de 1823:

Ved aquí todo el motivo de los recelos de unas provincias; y no sabré decir si la única esperanza de la capital de Guadalajara, Yucatán, Oaxaca, Zacatecas y las internas de Oriente, deseosas del federalismo, e impacientes de que se les retarde este bien, ayudadas de la localidad y de sus circunstancias, no considerándose ligadas por el antiguo pacto ya disuelto, se han anticipado a darse por sí mismas lo que acaso desconfían obtener por mano ajena, y se han declarado independientes de toda autoridad para darse su constitución peculiar [...] Querétaro, Valladolid, Guanajuato y San Luis Potosí, han manifestado iguales sentimientos, aunque no han dado pasos tan acelerados como las primeras. Las demás no han contradicho la opinión general, y todas ciertamente quieren la federación.¹¹⁵

El cuidado que tuvieron los constituyentes mexicanos de 1824 -después del fallido intento de la monarquía de Iturbide- en relación con

113 Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica. Tomo I. 1974, pp. 355-417.

114 *Ibíd.*, p. 84.

115 *El pacto federal de Anáhuac*. Julio de 1823. Gobierno de Jalisco (Facsimil). Guadalajara, Jalisco. México, 1974, p. 61.

los privilegios del ejército y de la Iglesia católica, representaba un rasgo de continuidad con el sistema de la Colonia. Las constituciones locales “fueron dictadas de acuerdo con la Constitución federal de 1824 y que ésta, a su vez, se había basado en la de Estados Unidos”.¹¹⁶ Pero en realidad su modelo fue el gaditano: sin que pueda hablarse de un “molde” idéntico para cada una de ellas, en los textos de los constituyentes de los estados se aprecian, por lo menos, tres rasgos de continuidad con el sistema liberal español, basado en la revisión de las Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos:

- En primer lugar, la idea de que el Poder ejecutivo necesitaba de un grupo de notables para ser ejercido con probidad y eficacia, mientras que el peso mayor del poder regional tendría que depositarse en el congreso local...
- En segundo sitio, los sistemas electorales indirectos -que en el modelo gaditano funcionaban a partir de las “*juntas de parroquia*”, fue prácticamente reproducido en las constituciones locales de México, con la sola sustitución de las parroquias por municipios y, eventualmente, de los partidos por “*departamentos*”, creados para subdividir el territorio propio.
- Y, en el ámbito del gobierno interior -lo que para efectos políticos prácticos era quizá lo más relevante- la comparación no deja lugar a dudas.¹¹⁷

Todo indica que, a partir de su propia experiencia, cada estado adoptó el régimen que convenía a sus intereses y de ahí que los matices entre cada constitución se aprecien con más nitidez en lo que hace al detalle de la organización municipal. En todos los estados continuaron las figuras de alcalde, regidores y síndicos como funcionarios del ayuntamiento, electos por pluralidad de votos entre los vecinos de cada municipio y renovados cada año los primeros y “por mitad” los regidores y síndicos. En Chiapas, Chihuahua, Estado de Occidente, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Tabasco, Jalisco, Yucatán y Zacatecas, en cambio, se previó que todos los pueblos tuvieran alcaldes y regidores, aunque no alcanzaran la categoría para fundar ayuntamiento; mientras que en

116 Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica. Tomo II. 1974, p. 33.

117 *Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Imprenta Galván. 3 vol. 1828.

Chihuahua y en Zacatecas se introdujo por primera vez la figura del “presidente municipal” como cabeza del ayuntamiento, por encima de alcaldes, regidores y síndicos.

Si Cádiz establecía una población mínima de mil habitantes para formar el ayuntamiento (cifra que en 1845 se reducirla hasta la mínima de 30 habitantes, en la lucha de los liberales españoles contra las oligarquías locales) según Guillamón,¹¹⁸ los nuevos estados del México independiente modificaron esa cifra de acuerdo con sus propios conflictos internos, o bien omitieron el dato para permitir una legislación secundaria menos estricta. ¿A qué obedecían las diferencias?, sin duda al modo peculiar en que cada una de las élites regionales apreció la importancia del municipio como contrapeso a su propio poder.

La división interna de cada estado siguió también un modelo común: casi todos optaron por los “partidos” –en la misma tradición española– como un conjunto de pueblos, aunque en algunos se tomó además una división en “departamentos” internos y en otros, como Veracruz o Jalisco, se demarcaron “cantones”. Esa subdivisión sirvió también para delimitar las áreas de los funcionarios que habrían de sustituir a los jefes políticos subalternos, previstos en la legislación gaditana. Hubo dos diferencias: la primera fue que esos jefes políticos dejaron de ser los gobernadores de cada provincia, tal como los concibiera en su momento el constituyente de Cádiz, para transformarse en responsables de seguridad y policía.

Al bajar de situación –de la diputación provincial al partido, departamento o cantón– los jefes políticos se convirtieron en instancias de control intermedio. En otras palabras, dejaron de ser pieza clave de la administración, representantes del rey, para comenzar a ser instrumento de dominación sobre la vida municipal. La segunda diferencia la encontramos en la denominación de esos jefes políticos o, inclusive, en su omisión en los textos constitucionales de algunos estados. Fue el caso de Coahuila, Texas, Chihuahua, Durango, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas. En otros, la misma figura tomó nombres diversos: “jefes de policía” en Guanajuato o el Estado de Occidente; “prefectos” en el Estado de México, Chiapas o Michoacán; “gobernadores de departamento” en Oaxaca; “supervisores” en Jalisco o “jefes de cantón” en Veracruz. Nombres distintos que, no obstante, aludían a la misma figura política. Después de 1825, los municipios de México siguieron siendo responsables de la policía de salubridad y comodidad; de la instrucción pública; de la construcción

118 Guillamón Álvarez, Javier. “*La administración municipal en la edad moderna...*”. Op. Cit., p. 833.

de caminos, calzadas y puentes; de fomentar el comercio, la agricultura y la industria, y de cuidar las instituciones de beneficencia. En algunos estados, no obstante, esas funciones fueron sumadas a las correspondientes al proceso de *presupuestación* y control estadístico, como la del Estado de Occidente, o con facultades de intervención en el proceso legislativo estatal, en el caso de Zacatecas.

1.3.3.1. Ayuntamientos entre 1808-1824

Hemos dicho que con el secuestro de Fernando VII y la imposición de Pepe Botella respaldada por Napoleón, en 1808, desataron la Revolución Liberal en España cuyos efectos, al cruzar el atlántico, fueron conocidos con el nombre de Revolución Hispánica. Esta coyuntura histórica se sintetizaba en una pregunta plagada del espíritu de la ilustración: “¿en quién recaía la soberanía?” Después de haber llamado a Cortés, la respuesta claramente fue emitida: en la representación territorial de los pueblos asentados a lo largo y ancho del Imperio. No puede entenderse por territorio “un simple agregado de comunidades ni una construcción artificial a partir de la geografía, sino más bien la resultante de la tensión entre comunidad y autoridad”. A partir de esa tensión emerge el espacio postcolonial que es al mismo tiempo geografía, política, sociedad y cultura.¹¹⁹

Para el caso mexicano, el orden político gaditano institucionalizaba lo que de facto existía trescientos años atrás. La dominación española fue resultado de “un pacto informal” en el que la Corona delegó a los beneméritos una parte sustantiva de las potestades locales a cambio del ejercicio pleno del poder central; de este modo, la centralización en la Nueva España existía, pero de manera selectiva con respecto a un inmenso mar de autonomías, inscritas en espacios novohispanos que se encontraban coordinados más no jerarquizados.¹²⁰ El gran reto de Cádiz fue:

Establecerse como un parlamento imperial que debía estratificar los espacios quebrantando las estructuras de poder tradicionales que las reformas borbónicas no habían logrado del todo mitigar. Para tal efecto, y siguiendo la lógica de “los cuerpos intermedios”, los constituyentes de 1812 encomendaron a la diputación provincial

119 Carmagnani, Marcello. “Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX” en: Alicia Hernández Chávez, Manuel Miño Grijalva (coordinadores), *Cincuenta años de historia en México*. México, El Colegio de México. Volumen II. 1993, p. 231.

120 Carmagnani, Marcello. “Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México”, 1750-1850, en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*. México, Nueva Imagen. 2004, pp. 42-46.

dos tareas a la postre altamente tensionadas: a) en la forma desempeñarse como una institución bisagra entre los intereses del centro político colonial con respecto a los detentados por las periferias; b) en la función vigilar y perpetuar el ejercicio constitucional de los ayuntamientos.¹²¹

Evidentemente los movimientos pro-independentistas reconfiguraron la puesta en práctica de estas dos facultades. Desde el punto de vista de las élites novohispanas la independencia representaba un escape ante el peso de los impuestos coloniales; mientras que para los ayuntamientos la insurgencia significaba una oportunidad rentable para combatir el centralismo y afianzar la soberanía de los pueblos a partir de esquemas de recaudación indirectos.¹²² Bajo este supuesto quedó suscrito un sistema de relaciones entre diputaciones y ayuntamientos motivado por una vecindad centrípeta, dependiente de la especificidad de cada espacio geo histórico mexicano, producto de una realidad imposible de ser objetivada a tabla rasa.

A principios de la segunda década del siglo XIX la Nueva España resguardaba un total de 630 ayuntamientos; tan sólo en Oaxaca en 1812 subsistían 90 repúblicas de indios que para 1821 quedaron parcialmente comprendidas en los 200 ayuntamientos.¹²³ En 1803 en la intendencia de México había 1,245 repúblicas y 45 alcaldías mayores; para 1821 se contarían 202 ayuntamientos constitucionales habiéndose perdido un gran número de gobiernos indígenas.¹²⁴ Yucatán no fue la excepción a la regla¹²⁵, entre 1814 y el año de la consumación de la independencia cientos de repúblicas perecieron, al tiempo que se pasó de 108 a 178 cabildos. En Tlaxcala la abolición de ayuntamientos exclusivamente indígenas abrió las puertas a una amplia gama de cabeceras que se declararon independientes de la capital; finalmente para 1822 se reconocieron 42 ayuntamientos.¹²⁶ Esta situación contrastó ampliamente con los casos

121 Lee Benson, Nettie. *La diputación provincial y el...* Op. Cit., pp. 108-121.

122 Annino, Antonio; *et alii*. (coords.) "Soberanías en lucha" en: *Inventando la nación Iberoamérica*. México, Siglo XXI y Fondo de Cultura Económica. 2003, pp. 225-226.

123 *Ibid.*, pp. 203-215.

124 Salinas Sandoval, María del Carmen. "Del imperio al federalismo: Estado de México, 1823-1827" en: Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. México, El Colegio de México. 2003, p. 468

125 Bellinger I, Marco. "Las ambigüedades del voto en Yucatán: representación y gobierno en una formación interétnica, 1812-1829" en: Antonio Annino (coordinador). *Historia de las elecciones en Iberoamérica*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica/Siglo XIX. 1995, p. 267.

126 Buve, Raymond. "Una historia particular: Tlaxcala en el proceso del establecimiento de la primera república federal" en: Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora): *El establecimiento del federalismo en México*,

de Guanajuato y San Luis, regiones de menor concentración indígena, que entre 1820 y 1822 crearon 22 y 52 ayuntamientos respectivamente.¹²⁷

Desde luego, detrás de la multiplicación de los espacios existía una mecánica de incentivos redituable para criollos y mestizos, pero profundamente desfavorable para los pueblos indígenas en los espacios donde éstos no eran mayoría o donde simplemente estaban dispersos geográfica, lingüística o étnicamente. La desaparición progresiva de las repúblicas de indios, en aras de la igualdad jurídica y de la modernidad, no sólo implicó el detrimento de sus usos y costumbres sino la imposibilidad de controlar de manera directa sus recursos públicos; por otra parte, donde los indígenas no eran fusionados con las élites criollas y mestizas los ayuntamientos más que “una comunidad jerárquica de sujetos colectivos” eran la piedra de toque entre una tradición corporativa propia del antiguo régimen y, en última instancia, representaban “una soberanía compartida” producto de una revolución tan liberal como distante.¹²⁸ Sin embargo, durante el primer periodo gaditano (1812-1814) los ayuntamientos, al tiempo que se hicieron promotores del sufragio en los territorios de sus provincias, reforzaban sus atribuciones gubernamentales, jurisdiccionales y fiscales.¹²⁹ De igual manera, y una vez más de manera profundamente diferenciada a lo largo de la Nueva España, se convirtieron en los mediadores por excelencia entre los sistemas de recaudación centrales y provinciales y los contribuyentes locales.¹³⁰

Bajo las labores de un estricto co-gobierno los cabildos se erigieron como maquinarias de ejercicio continuo de instrucciones desde el momento en que fueron capaces de encomendar a sus diputaciones la resolución de problemas múltiples; tales como la tenencia de la tierra, la regulación y disminución de los derechos eclesiásticos,

1821-1827. México, El Colegio de México. 2003, pp. 533-540.

127 SERRANO ORTEGA, José. Federalismo y anarquía, municipalismo y autonomía: Guanajuato, 1820-1826; en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), VÁZQUEZ VERA, Josefina Zoraida (coord.), *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*. México, COLMEX. 2003, p. 238.

128 ANNINO, Antonio. Prácticas criollas y liberalismo en la crisis del espacio urbano colonial, en Enrique Montalvo Ortega (coordinador) *El águila bifronte: poder y liberalismo en México*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia. 1999^a, p. 31.

129 BELLINGERI, Marco. *Las ambigüedades del voto en Yucatán: representación y gobierno en...* Op. Cit., p. 267.

130 BUVE, Raymond. Una historia particular: Tlaxcala en el proceso del establecimiento de la primera... Op. Cit., PP. 533-540.

usos de bosques, pastos y aguas, cuestiones limítrofes así como étnico-identitarias.¹³¹

No obstante, el retorno de Fernando VII al trono español puso punto final a la pregunta ilustrada; hecho que de ningún modo interrumpió la reconfiguración de los espacios de representación novohispana. La abolición de la Constitución de Cádiz y la restauración de los viejos órdenes, subdelegaciones e intendencias intensificaron una serie de resistencias locales que allanaron a favor del separatismo. Para 1820, tras el regreso del documento gaditano, los ayuntamientos reinstaurados emergieron como “los agentes principales”, como los detentadores reales de poder entre un conjunto de diputaciones provinciales erigidas a la manera de cuerpos independientes del poder central y con dominio absoluto sobre sus propios asuntos.¹³² En esencia éstas fueron las variables de orden de la “revolución territorial”, una suerte de reivindicación popular del principio autonomista aparejada al crecimiento exponencial de los espacios de contención y asociación política de diputaciones y cabildos.¹³³ Por otra parte, durante el segundo periodo gaditano (1820-1822) las diputaciones se adhirieron al Plan de Iguala y Casa Mata rompiendo de manera definitiva con los últimos resquicios del orden colonial; hecho que fortaleció la esfera de influencia de las diputaciones al grado de posicionarlas en condiciones de ventaja ante las figuras de los jefes políticos tradicionales. A partir de entonces empezaron a ser consideradas como un “supremo gobierno”; responsables del control de la hacienda pública, de organizar a las tropas y a la milicia, impulsando “un federalismo *sui generis*” con el objetivo de afianzar su control sobre una serie de contribuciones fiscales y administrativas originalmente depositadas en los ayuntamientos.¹³⁴

El empoderamiento de las diputaciones no significó un detrimento de la figura de los ayuntamientos; no obstante implicó la emergencia de un dilema que dominaría el resto del siglo XIX mexicano: “¿federalismo

131 Serrano Ortega, José. *Federalismo y anarquía, municipalismo y...* Op. Cit., p. 276.

132 Cfr. Benson, Nettie Lee. La Diputación Provincial y el federalismo Mexicano. México. Colegio de México/UNAM. 2ª edición. 1994. P. 24; y Carmagnani, Marcello: “Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850”, en Josefina Z. VÁZQUEZ (coord.): La fundación del Estado mexicano. México: Nueva Imagen, 1994, pp. 39-73

133 Annino, Antonio. “Cádiz y la Revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821” en: *Historia de las elecciones en Iberoamérica*. Buenos Aires, Siglo XIX/Fondo de Cultura Económica. 1995, pp. 177-181.

134 Vázquez Vera, Zoraida Josefina y Serrano Ortega, José Antonio. *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*. México, Colegio de México. 2003, pp. 265-267 y 274-276.

de estados o de municipios?”¹³⁵. En el fondo esa disyuntiva encubrió una lógica de recaudación descentralizada que al interior de las entidades debía convertirse en “captación centralizada”, capaz de solventar el gasto público y de aminorar el déficit presupuestario generado por una multiplicidad exorbitante de municipios; por cierto, ése fue el problema recurrente cada vez que se discutió sobre las formas de gobierno en el México independiente.

Claramente la “Revolución Territorial” del periodo gaditano no tardó en cobrar su factura. Para los tiempos del primer Constituyente (1823-1824) la reconfiguración del espacio estaba lejos de haber terminado: caso emblemático fue la creación del Distrito Federal, producto de una escisión largamente impugnada por el estado de México; el 18 de noviembre de 1824 sería la federación quién terminaría cobrando las jugosas rentas de la ciudad de México. Mucho más complejo fue el asunto del ayuntamiento de Huejutla que el 10 de junio de 1823 convocó a los demás ayuntamientos de la Huasteca, San Luis, Puebla, México, Nuevo Santander y Veracruz para formar una nueva provincia de mayoría indígena y, aunque al final se impuso el control de la diputación de San Luis, el conflicto devendría en largas discusiones sobre el control de los estancos y los impuestos del tabaco que llegarían a la etapa federal. Casi bajo esa misma tónica, el 15 de enero de 1824, el ayuntamiento de Huamantla dirigió una representación al Congreso respaldada por cinco cabildos a favor de la unión de Tlaxcala al estado de Puebla; el 24 de noviembre los diputados tomaron una decisión salomónica y la declararon territorio.¹³⁶ No sería una exageración argumentar que en este país los municipios nacieron antes que la República, y lo hicieron bajo el sendero de una monarquía moderada cuya ancla de legitimidad durante mucho tiempo sería el Plan de Iguala.¹³⁷

El antiguo eje gaditano “vecindad-ciudadanía”, encaminado a lijar las asperezas sostenidas entre las autoridades y las soberanías de los pueblos a partir del gobierno de Guadalupe Victoria estaría sujeto a los equilibrios de un sufragio predominantemente indirecto y altamente di-

135 Carmagnani, Marcello. “El federalismo liberal mexicano” en: Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos Latinoamericanos*. Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas. El Colegio de México. México/Brasil/Argentina, 1993, pp. 225-226.

136 Monroy Castillo, María Isabel; Calvillo Unna, Tomás. Breve historia de San Luis Potosí. México. FCE/ COLMEX/FHA. 1997. p. 342

137 Annino, Antonio. “El Jano bifronte: los pueblos y los orígenes del liberalismo en México” en: Reina, Leticia y Servín, Elisa (coordinadoras). *Crisis, reforma y revolución. México: historias de fin de siglo*. Instituto Nacional de Antropología e Historia/Taurus. México, 2002, pp. 243-244.

ferenciado; su punto de partida –de nueva cuenta– serían los municipios, pero esta vez comprendidos como bisagras de un nuevo orden, como el contrapeso territorial entre los gobernadores, el gobierno central y las legislaturas locales con el claro objetivo de limitar el área de influencia militar y fiscal de la federación en los estados. Se escribe “sufragio predominantemente indirecto y altamente diferenciado” pues en algunos estados se ejercía el voto popular directo (Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sonora y Sinaloa), que coexistía con el sufragio indirecto en primer grado (Chiapas, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis), así como con el voto mixto (Aguascalientes, México y Campeche).¹³⁸

Claramente esta compleja red de distensiones entre poderes y equilibrios de prominencia fraguó hondas raíces a lo largo del siglo XIX mexicano, al grado de que una vez agotado el “confederalismo” tanto como el “unitarismo”, el diseño federal de la segunda mitad del siglo XIX todavía sujetaría los términos de su gobernabilidad a “una relación contractual, pactista, entre estado y pueblos” en la que los ayuntamientos electivos cobrarían poderes jurisdiccionales autónomos, dándole por primera vez a la ciudadanía cierta dimensión de autogobierno localista.¹³⁹ Desde entonces a la fecha ahí ha radicado la legitimidad del municipio en México subraya.¹⁴⁰

1.4 Evolución constitucional del municipio mexicano

Durante el proceso de formación del Estado nacional mexicano, el municipio cumplió un papel ambiguo, pero a la vez favorable al predominio del centro mientras asistía al derrumbe de sus propias posibilidades de desarrollo y a la creciente restricción de sus ámbitos de autonomía. Ese proceso, sin embargo, no fue ajeno a la evolución de otras instituciones; no se dio al margen de la legalidad, ni contradijo el orden prescrito. Más bien fue parte de un ciclo que comenzó con la implantación misma de los ayuntamientos como representantes de la Corona española, que pasó luego por la etapa liberal –especialmente con las ofensivas de la República Restaurada– que no concluyó sino

138 Carmagnani, Marcello. “Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850” en: Vázquez, Josefina Zoraida (coordinadora). *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*. México, Nueva Imagen. 2004, pp. 232-236.

139 Annino, Antonio. “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821” en: *Historia de las elecciones en Iberoamérica*. Buenos Aires, Siglo XIX/Fondo de Cultura Económica. 1995, p. 225.

140 Annino, Antonio. “Ciudadanía versus gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema” en: Sábato, Hilda (coord.) *Política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica/Colegio de México. 1999, p. 72.

hasta la Revolución Mexicana, cuando el municipio fue definitivamente separado de la propiedad ejidal. En términos llanos, podría afirmarse que los municipios pasaron de ser representantes de la soberanía del monarca a la condición actual, precarios administradores de servicios públicos insuficientes.

El municipio ha sido la única institución colonial que ha sobrevivido –así sea superficialmente– a todos los cambios. No hay otra institución política que se le compare: ni las que constituyen los poderes que forman el gobierno de la República, ni las que explican el funcionamiento de las distintas entidades federativas. El municipio cuando se implantó en el territorio de Mesoamérica ya representaba la soberanía del monarca mucho más que los intereses fragmentados de poblaciones dispersas. Mejor dicho, aún combinaba ambas cosas, ya que representaba a la Corona mientras servía de enlace a los intereses específicos de cada poblado habitado por españoles. De ahí que la conquista no haya prosperado únicamente a partir del binomio formado por los militares “adelantados” y los misioneros que venían atrás, sino gracias a aquellas instituciones municipales que fueron sembrando pueblos y autoridades a lo largo del territorio.

Como representantes del rey los ayuntamientos no dejaron –sin embargo– de ser corporaciones locales ni de gozar de amplias atribuciones. Para todos los efectos prácticos eran los responsables directos de gobernar a los pueblos de Nueva España. No sólo atendían las tareas de administración pública, sino incluso las legislativas y las de administración de justicia en su sentido más amplio. Entre lo poco que conocemos –acerca de aquellos dos siglos gobernados por los Habsburgo– no hay duda de que el municipio constituyó siempre la clave esencial de la cada vez más complicada organización colonial.¹⁴¹ Los primeros cambios de fondo –en aquella organización de los gobiernos municipales– no se llevaron a cabo hasta finales del siglo XVIII con las señaladas Reformas Borbónicas. Pensadas no sólo para modificar la estructura del gobierno español en su conjunto sino para establecer toda una nueva concepción del Estado.¹⁴² No perdieron su calidad de representantes del rey ni su capacidad de gobierno local sobre las materias más amplias, pero, la reorganización del territorio a través de intendencias, les impuso la

141 Brading, David. *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*. México, Fondo de Cultura Económica. 1994b.

142 Florescano, Enrique y Gil Sánchez, Isabel. “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808” en: *Historia general de México*. México, El Colegio de México. 1977, pp. 185-203.

primera autoridad burocrática superior –ideada como límite a su representatividad– que conocieron a lo largo de aquellos siglos.

Las Reformas Borbónicas también subrayaron la importancia de volver realmente públicos los cargos municipales –que a consecuencia del patrimonialismo se habían convertido en asunto de transacciones privadas– a través de la elección popular de alcaldes, regidores y síndicos. Las Reformas Borbónicas establecieron en la Nueva España 143 subdelegaciones adscritas a las 17 intendencias que fundó el visitador Gálvez para una población que rondaba los 5 millones de habitantes, organizados en poco más de cien municipios y muchos más pueblos de indios protegidos y aislados, un tiempo, por las leyes coloniales. Además, buscaron el control de los recursos municipales a través de organismos nuevos como el “contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las Ciudades, Villas y Lugares del Reino de la Nueva España, adscrito a la Superintendencia de la Real Hacienda”.¹⁴³

Tres nuevas transformaciones habría de producir en el municipio aquel primer ensayo liberal del siglo XIX: la que suponía su representación propia; sus funciones globales como gobierno de cada comunidad y la conferida al espacio cerrado de las cuestiones administrativas. En primer lugar, la Constitución de Cádiz le quitó definitivamente el carácter representativo de la soberanía real que había distinguido a esa corporación durante la monarquía española de los Habsburgo.

Los ayuntamientos dejaron de ser las representaciones locales del poder absoluto del monarca y, en consecuencia, abandonaron también su espacio privilegiado para unos cuantos. El liberalismo defendido por los diputados de aquellas cortes constituyentes no admitía más representación política que la que ellos mismos encarnaban en el propio Congreso, ni más autoridad que la del derecho escrito. De ahí el segundo cambio en la concepción del gobierno municipal: antes de Cádiz, ese gobierno no sólo representaba la autoridad del monarca, sino que gozaba de autonomía para el gobierno de la mayoría de los asuntos relacionados con la vida de la comunidad.

La división de poderes llegó tarde a la Nueva España, pero con ella el municipio perdió su calidad de gobierno político para comenzar a ser un espacio exclusivamente administrativo con funciones auxiliares en materia judicial. Los jefes políticos que instauraron las cortes para encabezar las diputaciones provinciales fueron, en consecuencia, una figura

143 *Ibíd.*, pp. 204-214.

administrativa para gobernar la vida territorial del país que antecedió a la del gobernador de los futuros estados independientes: la tercera mudanza producida por Cádiz, cuya influencia no desaparecería hasta la Revolución Mexicana. Incluso el último gobierno centralista que conoció la historia de México, ya en 1855, dejaba ver la influencia que seguía teniendo aquella concepción institucional sobre el municipio. Este dato se desprende de la comparación entre el “Decreto para el gobierno de las municipalidades” –emitido por Santa Anna el 17 de marzo de 1855– y la “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias” –aprobada por las cortes de Cádiz el 23 de junio de 1813–. A pesar de que el decreto del primero cancelaba los ayuntamientos como corporaciones, los nuevos “intendentes”, “sustitutos” y “concejos” que intentó colocar en su sitio, tenían funciones claramente equivalentes a las que había imaginado la legalidad gaditana. Lo que aquí llama la atención no es tanto la decisión centralista de Santa Anna y sus arrebatos, como la continuidad de la vida municipal.¹⁴⁴ Entre liberales y conservadores hubo, sin duda, diferencias de todo orden, pero éstas no fueron tan acusadas en cuanto a su visión del gobierno municipal: ambos confirmaron su ubicación definitiva en el ámbito del poder ejecutivo y lo entendieron también como base de una organización territorial subordinada a la designación de autoridades intermedias. Aunque en aquellos primeros años de vida independiente –y de confusiones políticas– los municipios conservaron también, más allá de los interminables cambios de régimen, su condición de gobierno interior de los pueblos en un sentido todavía muy extenso.

La verdadera construcción del Estado nacional mexicano comenzó con el triunfo del Partido Liberal y se apoyó, casi naturalmente, en aquella institución municipal que seguía siendo la única base tangible para emprender la organización política del país. Durante los años de la República Restaurada, en efecto, los municipios fueron usados como instrumentos del centro en un doble sentido; de un lado, colaboraron como medios para afincar la autoridad del Estado en su búsqueda del monopolio de la coerción física, aportando hombres y armas para la guerra, y registros, votos y dinero. Fueron ellos la piedra de toque administrada por los jefes políticos de cada distrito para la legitimación formal de los cargos públicos para garantizar las contribuciones fiscales que le daban vida presupuestal al gobierno central.

144 Cfr. *Colección de documentos oficiales para la historia de México*, AGN, serie tercera, vol. 6, 1855; Ramón Fernández, Tomás y Alfonso Santamaría, Juan. *Legislación administrativa española del siglo XIX*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1977, p. 170

Si en los tiempos previos a la República Restaurada el partido liberal había logrado afianzar la soberanía del Estado ante el exterior, a partir de 1867 tuvo lugar una guerra abierta por consolidar la autoridad del gobierno nacional frente a las regiones; en ese estado de beligerancia, los municipios participaron como el escenario de los conflictos y la institución que proveía al gobierno nacional de los medios para emprender las batallas. La formación de la Guardia Nacional y del contingente de funcionarios que le dieron vida al Registro Civil –los dos ejércitos que hicieron posible la expansión del Estado nacional mexicano– fueron procesos sustentados en la institución municipal que, posteriormente, se agregaron al ámbito de creciente poder de los gobernadores de los estados. Aunque la *leva* fue utilizada siempre durante el periodo, se le institucionalizó de hecho con un decreto emitido el 28 de mayo de 1869. La Ley Orgánica de la Guardia Nacional, presentada en abril del mismo año, proponía algunas excepciones al método de “enganche” de fuerzas. Pero las facultades extraordinarias concedidas casi de manera permanente al ejecutivo implicaban también la autorización para emplear el reclutamiento forzoso y, de acuerdo con la Ley Orgánica, los responsables de su organización eran los ayuntamientos, bajo la vigilancia de los jefes políticos.¹⁴⁵ Con las fuerzas armadas como respaldo y los jefes políticos como autoridades consolidadas en la República, los municipios vieron nuevamente acotada la autonomía de la época colonial. Lo más destacable es que ese mecanismo de control político y militar nunca fue ilegal en sentido estricto: se apoyó en el orden establecido por la Constitución de 1857, aunque sólo haya sido para justificar el predominio cada vez más amplio del poder ejecutivo de la federación. Si el gobierno nacional echó mano de los municipios en busca del poder para pacificar el país, también los empleó como instrumentos para garantizar su propia legitimidad.

Apoyada nuevamente en la idea de que los municipios eran la base de la organización política de la nación (y escuela de democracia), la llamada Ley Orgánica Electoral utilizada durante toda la República Restaurada hizo descansar la organización de los comicios federales en esa primera instancia de gobierno. Las elecciones fueron más bien el ropaje formal de una pugna que se dirimía, solucionada por vías de hecho, aunque nunca haya faltado a la legalidad. Pero, en esa oposición,

145 Cfr. *Memoria que el general de división Ignacio Mejía, ministro de Guerra y Marina, presenta al Séptimo Congreso Constitucional*. México, 1873, pp. 138-140; así como Tovar, Pantaleón. *Historia parlamentaria del cuarto Congreso constitucional*. México. Imprenta Ignacio Cumplido. 1874, pp. 186-198.

los municipios adquirieron cada vez mayor importancia desde el mirador central, en la medida en que el control de las mesas electorales exigía el dominio previo sobre las municipalidades. Contar con la mayoría de los ayuntamientos significaba, por tanto, asegurar el éxito de los comicios. Y sujetar a los municipios para ofrecer legitimidad a los procesos electorales era una consecuencia lógica del funcionamiento de las propias instituciones, tal como estaban diseñadas.

Convertidos en instrumentos de una contienda que los rebasaba con creces, los municipios sufrieron por último la ofensiva de la estrategia económica liberal. Antes del triunfo de ese partido, los gobiernos locales habían conservado su condición de corporación aproximadamente popular: de agrupación de individuos ligados por la vecindad y propietarios de bienes comunes. Con el liberalismo, en cambio, los municipios habrían de ser vistos como meras entidades administrativas, obligadas en todo caso a convertir en propiedad individual lo que hasta entonces había constituido no sólo su patrimonio sino una de las bases más importantes de su identidad como gobierno de pueblos. La desamortización de las tierras en manos de corporaciones no sólo se enderezó contra los aparatos controlados por la Iglesia católica, sino que afectó directamente a los municipios.

La propiedad común, característica de la vida municipal anterior al triunfo del liberalismo, fue destruida paulatinamente, lo que anuló la posibilidad de volver a fortalecer a esa instancia del gobierno local. Los municipios no sólo se vieron en la necesidad de buscar ingresos por otros medios –apoyados en todo caso en la muy limitada capacidad de pago de los vecinos–, sino que el eje de su convivencia hubo de desplazarse de los bienes comunes hacia aquellas tareas específicamente urbanas y administrativas. Con la pérdida de los bienes del común se esfumó una de las cualidades históricas más importantes del municipio: dejó de ser el gobierno del pueblo, para volverse gobierno de los poblados.

Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, la nueva maquinaria institucional del Estado ya había tejido una enorme red sobre la vida municipal y se había alimentado de ella. La estabilidad del país descansaba así en la autoridad militar, civil, hacendaría y política que paulatinamente se fue construyendo desde el centro, sin haber definido una jerarquía territorial suficiente para contrarrestarla. Al estallar la Revolución Mexicana el municipio era ya muy distinto al que había conocido el amanecer del siglo pasado; se había perdido su calidad de representante

político de los pueblos, las funciones de árbitro judicial de primera instancia, el dominio sobre la producción colectiva de los pueblos rurales, su autonomía respecto a los poderes formales que lo separaban de la autoridad nacional y sus medios tradicionales de sobrevivencia. Aun así, el municipio siguió siendo instrumento útil tanto para el control político de los pueblos, como para la consolidación de las instituciones, del poder y de la legitimidad del gobierno nacional. La Constitución de 1917, la que surgió del movimiento revolucionario finalizó el largo proceso de concentración institucional del poder que había comenzado más de cien años atrás. Con ella, los municipios vieron definitivamente reducida su área de competencias al ámbito de los servicios requeridos por los poblados, sin mayor presupuesto que el otorgado por las legislaturas locales y bajo las leyes y el control dirigido por los gobiernos de los estados.

1.4.1 El municipio en México del siglo XIX

En el mes de agosto de 1811 Ignacio López Rayón, quien sustituyó a Hidalgo en la dirección del movimiento insurgente, instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana que generó un documento constitucional denominado “Elementos Constitucionales”.¹⁴⁶ Este documento está compuesto de apenas 38 artículos, pero su trascendencia política es de grado sumo, puesto que se trata de la primera ley fundamental expedida en busca de la independencia. Rayón partió del supuesto de la existencia del municipio y en los Artículos 20 y 23 –de su documento constitucional– se refiere a los ayuntamientos como los órganos de gobierno municipal. En el Artículo 20, por ejemplo, se concede intervención del ayuntamiento para acordar el otorgamiento de carta de naturalización a los extranjeros que lo deseen; mientras que el Artículo 23 señala que los ayuntamientos se compondrán de las “personas más honradas y de proporción no sólo de las capitales, sino de los pueblos de distrito”.

Justo nos parece hacer esta referencia a los Elementos Constitucionales de Rayón, pues es frecuente que se olvide como primer antecedente de la regulación municipal, si bien incipiente, no menos importante. Para 1813, razones de diverso origen provocaron que la dirección del movimiento insurgente pasara a las manos del generalísimo don José María Morelos y Pavón. En el mes de septiembre de 1813 Morelos expi-

146 Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1802–2002*. México, Porrúa. 20ª edición. 1997ª, p. 23.

dió los “Sentimientos de la Nación”, documento que consta de 23 puntos que definirán otros tantos elementos dictados por Morelos para la formulación de una constitución. Este documento no contiene ninguna disposición relativa a los municipios.

En el mes de octubre de 1814 el Supremo Congreso Mexicano de Apatzingán, convocado por Morelos, produce uno de los documentos constitucionales más importantes de la época pre-independentista: El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como la Constitución de Apatzingán; aunque razones de circunstancia revolucionaria impidieron la vigencia de este documento, se trata de uno de los más completos, profundos y de contenido más bello que hayamos podido producir a lo largo de nuestra historia.¹⁴⁷

Al igual que en el caso de Rayón, Morelos y el Congreso de Apatzingán partieron de la existencia de los municipios y, aunque no lo reguló, sí se estableció en el Artículo 208 del decreto que en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos. Como ya hemos señalado, en 1812 las cortes de Cádiz expidieron la Constitución de la Monarquía Española, que es de destacarse “la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, así como por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo Estado”.¹⁴⁸ Allí, en el seno de las cortes de Cádiz se planteó un debate interesante sobre el destino del municipio; la discusión fue en torno a la mayor o menor autonomía que debía otorgárseles, ahí quedaron planteadas algunas cuestiones que representaban los principales obstáculos para hacer posible la vida comunal dentro de la estructura municipal.¹⁴⁹

Fue el título VI de esta Constitución, relativo al “gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, el que se encargó de regular a detalle el régimen municipal –en el Capítulo I correspondiente a los Ayuntamientos que comprendía del Artículo 309 al 323–. El Artículo 309 determinaba que “para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos,

147 De La Torre Villar, Ernesto. *La Constitución de Apatzingán y...*, Op. Cit.

148 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa. 13ª edición. 1975, p. 59.

149 González, María del Refugio. “Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX” en: Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego: *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa. 1983, p. 201.

compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político, donde lo hubiera y, en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiese dos". Del precepto citado se deducen varias consecuencias de regulación que vale la pena destacar: en primer término, se señalaba la existencia de ayuntamientos en todos los pueblos, con excepción de aquellos que tuvieran menos de mil almas (Artículo 310), con lo cual se establecía un criterio general de existencia de municipios; también se determinaba la composición de los ayuntamientos, advirtiendo el carácter electivo de los mismos (Artículo 312) y se destacaba la preeminencia del jefe político a quien se encargaba presidir los ayuntamientos. Contra lo positivo del contenido de este precepto, cabe destacar lo negativo de la subordinación del ayuntamiento al jefe político, pues tal disposición demeritaba el autonomismo político municipal. Castillo discutió largamente el proyecto que contenía esta disposición, arguyendo que "la influencia de los jefes políticos podría ser negativa por ser, éstos sujetos representantes del ejecutivo (...), sólo los alcaldes debían presidir ayuntamientos y en ausencia de éstos el regidor más antiguo".¹⁵⁰ El Artículo 321 de la propia Constitución de Cádiz se referirá a las facultades de los ayuntamientos y destaca su capacidad para administrar interiormente a los pueblos y, sujetando su actuación a la vigilancia de las diputaciones provinciales, se les otorgaba, también, facultades:

- ☐ en materia de policía y seguridad;
- ☐ de administración e inversión de caudales propios;
- ☐ de hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y de remitirlas a la tesorería respectiva;
- ☐ de cuidar las escuelas y demás establecimientos de educación;
- ☐ de cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia;
- ☐ de tener a su cargo la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y cárceles;
- ☐ de promover la agricultura, el comercio y la industria;
- ☐ de formar las ordenanzas municipales del pueblo, presentándolas a la diputación provincial respectiva para su aprobación por las cortes.

150 *Ibíd.*

Valga la pena destacar, señala María del Refugio González,¹⁵¹ que la regulación contenida en la Constitución de Cádiz –en materia municipal– fue reglamentada por el decreto del 11 de agosto de 1813 que contenía varias reglas para el gobierno de los ayuntamientos y que, según se afirma, estuvo en vigor hasta 1837. Tal decreto también reglamentaba las disposiciones relativas a las diputaciones provinciales.¹⁵² El conjunto de estas atribuciones, sin embargo, se ha considerado precario, sobre todo porque el municipio era ya una entidad madura, capaz de cumplir papeles de mayor trascendencia, de ahí que “las facultades de los ayuntamientos (se consideren) bastante restringidas”.¹⁵³

El término de la lucha insurgente iniciada en 1810 trae consigo la obtención de nuestra independencia. En el mes de febrero de 1821 se firma el Plan de Iguala, en el que se contienen las bases de nuestra independencia política y, como es de suponer, carece de cualquier referencia municipal. El contenido del Plan de Iguala habría de ser ratificado por los Tratados de Córdoba celebrados en el mes de agosto de 1821: que tampoco incluyen cuestión municipal alguna, quedando formalmente consumada la independencia nacional con el Acta Solemne de Independencia, firmada el 28 de septiembre de 1821.

Los Tratados de Córdoba, en su Artículo 2º, determinaban como forma de gobierno del llamado imperio mexicano el “monárquico constitucional moderado”, señalaban la existencia de una junta provisional gubernativa que tendría un presidente y que sería la encargada de designar a tres individuos que compondrían la regencia y que gobernarían interinamente.

Iturbide resultó ser el presidente de la junta provisional de gobierno instalada en septiembre de 1821 y de la regencia formada por la propia junta. La junta provisional convocó a un Congreso Constituyente que quedó instalado en febrero de 1822, que se puso a trabajar, desde luego, en la formación de las bases constitucionales “única y elemental tarea que estaba llamado a desempeñar el Congreso que se iniciaba”,¹⁵⁴ –cabe destacar que apoyamos esta afirmación en el texto del Plan de Iguala consultado–.¹⁵⁵ Ochoa Campos afirma, por el contrario, que dicho

151 *Ibíd.*, p. 204.

152 Lee Benson, Nettie. *La diputación provincial y el...* Op. Cit.

153 Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional...* Op. Cit., p. 882.

154 Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1802-2002*. I Porrúa. 23ª edición. México, 2002b, p. 121.

155 *Ibíd.*, pp. 113-116.

plan reconoció la existencia de los ayuntamientos; desconocemos el origen y sustento de su aseveración.¹⁵⁶

El Reglamento provisional político del imperio mexicano, aprobado por la Junta Nacional Instituyente, dispuso las normas fundamentales de organización y funcionamiento del imperio mexicano, establecido en los Tratados de Córdoba y confirmado en las bases constitucionales aceptadas por el Congreso mexicano instalado en febrero de 1822. Contuvo una regulación municipal no meramente incidental. En efecto, la sección séptima –relativa al “gobierno particular de las provincias y pueblos, con relación al supremo imperio” – se componía de un capítulo único dedicado a la regulación de “las diputaciones provinciales, ayuntamientos y alcaldes”. El Artículo 83 del reglamento confirmaba la vigencia del decreto de 1813, que reglamentaba –según hemos dicho– la regulación que de las diputaciones y ayuntamientos hacía la Constitución de Cádiz, la cual supone el mismo esquema de regulación municipal que el existente al amparo de esta carta fundamental. En efecto, el Artículo 91 del reglamento disponía que “subsistirán también con sus actuales atribuciones, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones considerables en que, a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, haya suficiente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios del ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución”.

Por su parte, el Artículo 24 asentaba que las elecciones de ayuntamientos se harían, para el año de 1823, con arreglo a un decreto expedido por la Junta Nacional y en lo subsecuente por una ley de elecciones que la misma junta expediría, de donde se colige que se refrendaba el origen de elección popular de los ayuntamientos. De todo lo anterior podemos desprender que, en lo fundamental, el reglamento provisional político del imperio confirmó el régimen municipal de la Constitución de Cádiz con más defectos que virtudes: volvió a imponer la subordinación del ayuntamiento al jefe político; no refirió facultades para los ayuntamientos e hizo depender del “juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores” la subsistencia o establecimiento de ayuntamientos en “poblaciones considerables”. Más aún, todo parece indicar que el reglamento fortaleció la presencia de los jefes políticos, a quienes facultó muy expresamente en su Artículo 54, a fin de “exigir de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones

156 Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal*. Porrúa. México, 1955, p. 263.

detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813". El propio precepto otorgaba, asimismo, un caudal de atribuciones a los jefes políticos que prácticamente hacían nugatoria la existencia municipal.

El frustrado intento de Iturbide generó su caída y la reinstalación, a mediados del año de 1823, del Congreso Constituyente instalado en 1822. Dicho Congreso trabajó fundamentalmente en la convocatoria de otro realmente constituyente, pues la presión de las provincias que habían adquirido gran fortaleza a partir de 1820 –con la reimplantación de la vigencia de la Constitución de Cádiz– hizo de él tan sólo un Congreso convocante. Antes de clausurar sus sesiones a fines del mes de octubre de 1823, este Congreso tuvo ocasión de recibir en su seno –aunque no alcanzó a ser discutido– un proyecto de bases constitucionales conocido con el nombre de Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana que, por cierto, no contenía ninguna referencia municipal. Quizás el producto más importante de este Congreso consista en la expedición del llamado “voto por la forma de República federada”, que formuló el 12 de junio de 1823 en sesión extraordinaria, mediante el cual hizo pública su definición –muy probablemente motivada por las pretensiones separatistas de algunas provincias– a favor del régimen federal, al establecer que “el gobierno puede proceder por el sistema de República federada y que (si) no lo ha declarado (es) en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación”.¹⁵⁷

Convocado el Congreso referido, fue instalado en los primeros días de noviembre de 1823, iniciando sus labores con el conocimiento de un Acta Constitucional que como anticipo de la Constitución garantizara el sistema federal. El acta fue aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación, constando de 36 Artículos que –aunque en los dispositivos 20 y 21 se refería a los lineamientos generales relativos al “gobierno particular de los estados” – nada decía de los municipios y sus ayuntamientos. El propio Congreso inició la discusión del proyecto de constitución a partir del mes de abril de 1824. Durante seis meses trabajó en el proyecto supradicho, siendo aprobado el 3 de octubre de 1824 y publicado al día siguiente con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Tan importante documento constitucional, primero en su género en la época post independiente, no contuvo ni una sola referencia, así fuera tangencial, del municipio. De los 171 Artículos que se compuso no incluyó ninguna indicación mu-

157 *Ibíd.*, p. 152

nicipal, ni positiva ni negativa. El título VI de este texto constitucional denominado “De los estados de la federación”, sin embargo, destacaba el respeto constitucional a los estados, a efecto de “organizar su gobierno y administración interior”, sin oponerse a la Constitución y al Acta Constitutiva. Esta omisión constitucional ha sido interpretada en dos sentidos diversos: como un desdén del texto constitucional federal por el municipio (lo que contrasta con las leyes fundamentales centralistas) o como una muestra de respeto al régimen interior de los estados dentro del cual se ubica al municipio.

En la primera posición encontramos a Burgoa, quien afirma que “a partir de la Constitución Federal de 1824 el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, si no que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó (sic) por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales”.¹⁵⁸ Por la segunda posición, parece definirse tanto Ochoa Campos como María del Refugio González. Esta última, apoyándose en el primero, sostiene que la omisión municipal en el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824 se explica por el “respeto que en ambos documentos hubo por el sistema federal, de ahí que se considerara como materia del régimen interior de los estados la regulación del modo en que habían de operar los municipios”. Sostiene que, no obstante, los municipios siguieron existiendo al amparo del decreto de 11 de agosto de 1813 (fecha dudosa, por cierto, pues el Artículo 54 del reglamento provisional político del imperio se refería a un decreto similar de 23 de junio del propio año de 1813. Este decreto, como hemos dicho en otro sitio, reglamentaba la parte conducente de la Constitución de Cádiz).¹⁵⁹ La Constitución Federal de 1824 si bien no reconoció a los municipios tampoco los desterró y continuaron funcionando, aunque careciendo de regulación en el máximo ordenamiento del país. Valga destacar, por último, que esta constitución no sufrió ninguna reforma durante su periodo de vigencia. Dos razones determinaron esta circunstancia: en primer término, la propia carta fundamental que señalaba que sólo a partir de 1830 podría modificarse (Artículo 166) y, en segundo lugar, las circunstancias políticas que precedieron a esos años hicieron casi imposible cualquier modificación, tanto fue así que en el periodo comprendido entre 1836 y 1847 esta ley fundamental careció de vigencia.

158 Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional...* Op. Cit., p. 882.

159 González, María del Refugio. “Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX”; en Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego: *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa. 1983, pp. 204-205.

1.4.2 Centralismo y municipio

La formación de grupos disidentes y el escenario político conflictivo, que es propio de estos años, dieron lugar a la formación de dos grandes corrientes políticas definitorias de la primera mitad del siglo XIX: los liberales y los conservadores. Los liberales se manifestaron a favor del federalismo y los conservadores son afines al régimen central. La lucha por la supremacía de sus posiciones genera los tres grandes problemas de esta época: inestabilidad política –que produce la ausencia de un sistema político sólido–, estancamiento económico –que difiere el surgimiento de nuestro país al desarrollo– y profunda desunión –que provoca la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio–. Circunstancias que determinarían que, en el mes de enero de 1835, se reuniera el Congreso federal, regulado por la Constitución de 1824, en el que constituyeron mayoría los conservadores. Para el mes de junio de 1835 varios miembros del Congreso se habrán pronunciado por dar a éste el carácter de constituyente y aprobar el cambio al sistema unitario o centralista. En el mes de julio una comisión del Congreso analizó varias solicitudes para el cambio de sistema, y finalmente, ambas cámaras aprobaron el carácter constituyente del Congreso y el cambio del régimen federal al centralista; la aprobación definitiva a favor del régimen central la otorgó ¡paradójicamente! el Senado, encargado precisamente de la custodia del sistema federal.¹⁶⁰

La comisión del Congreso trabajó los meses siguientes en un proyecto de bases constitucionales –aprobado en el mes de octubre y expedido en el de diciembre– que terminó con el régimen federal y estableció el unitario (artículos 8º, 9º y 10). La influencia que la comisión recibió de las ideas conservadoras de Lucas Alamán, el más lúcido representante del conservadurismo y apasionado promotor del régimen central, fueron de importancia para los trabajos y documentos que produjo lo reflejan.

Las siete leyes constitucionales de 1836, durante el propio del mes de diciembre de 1835 y los subsecuentes de 1836, el Congreso continuó trabajando en la formulación de un texto constitucional. Discutidas y aprobadas en distintas fechas, fueron expedidas a fines de diciembre de 1836; para entonces, el régimen central ya se había asentado. Este documento constitucional tiene especial importancia en el análisis por el lugar destacado que ocupa la regulación municipal. En efecto, la Sexta Ley Constitucional

160 Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México...* Op. Cit., p. 200.

compuesta de 31 numerales se dedicó a regular la “División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos”; los Artículos 22, 23, 24, 25 y 26 se dedicaron a normar al municipio, “organizándolos minuciosamente”.¹⁶¹

El Artículo 22 señalaba la existencia de ayuntamientos “en las capitales de los departamentos, en puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que lleguen a ocho mil”. El Artículo 23 determinaba el carácter de elección popular de los ayuntamientos y facultaba a las juntas departamentales para fijar los criterios de integración de los mismos. Por su parte, el numeral 24 señalaba los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, considerando nacionalidad, vecindad, edad y -vale la pena destacarlo, aunque era muy propio en la época “tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos”. Los Artículos 25 y 26 son de la mayor trascendencia, el primero de ellos cataloga las atribuciones de los ayuntamientos, destacando que les corresponde: la policía de salubridad y comodidad; el cuidado de cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública: el cuidado de escuelas de primera enseñanza sostenidas con fondos comunes; construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; recaudación e inversión de propios y arbitrios; promoción de la agricultura, industria y comercio y el auxilio de los alcaldes en la conservación del orden público. Es importante destacar la gran similitud de este Artículo con su correspondiente en la Constitución de Cádiz, para advertir la influencia de este último documento en posteriores regulaciones constitucionales del municipio.

Novedosamente, la Sexta Ley Constitucional reguló, en su Artículo 26, algunas atribuciones específicas de los alcaldes. Así, se les facultaba para “ejercer el oficio de conciliadores”, para resolver algunos asuntos contenciosos y dictar “providencias urgentísimas, dictar las primeras providencias en causas criminales y velar por la tranquilidad y el orden público”. Semejante disposición tácitamente distinguía, por primera vez, las atribuciones de los alcaldes de las del ayuntamiento como cuerpo colegiado. La regulación más o menos pormenorizada del municipio en la Sexta Ley Constitucional ha dado lugar a comentarios diversos sobre el particular. Buscando la justificación de esa regulación se ha afirmado: “(...) era lógico en un régimen central, ya que en la Constitución debían señalarse las pautas generales de las diversas soleras del gobierno”.¹⁶² Valga decir,

161 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa. 13ª edición. 1975, p. 155.

162 Cfr. González, María del Refugio. *El Derecho civil en México 1821-1871 (Apuntes para su estudio)*.

UNAM, Tomo I. México 1988, p. 205; Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*.

por último, que con fecha 20 de marzo de 1837 se expidió por el Congreso el “Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos” que, entre otras cosas, también reglamentó la organización y funcionamiento de los ayuntamientos. Todo parece indicar que, hasta entonces, se mantuvo en vigor el decreto de 1813 que reglamentó la parte conducente de la Constitución de Cádiz.

Los proyectos constitucionales y las bases orgánicas de 1843, la expedición de las Siete Leyes Constitucionales recrudeció la lucha entre los liberales y conservadores, aun entre estos últimos hubo frecuentes demandas de reformas a este documento para que, sin variar el régimen central, se modificaran las reglas de ejercicio de los poderes constituidos, pues, se afirmaba, eran bastante complejas y, por ende, muy poco practicables. No faltó quien se opusiera a la existencia del supremo poder conservador, por considerarlo “un cuerpo desconocido en las instituciones modernas”. Como consecuencia de lo anterior, el Congreso entró al estudio de los problemas planteados y, en el mes de noviembre de 1839, aprobó un dictamen que le facultaba para reformar las Siete Leyes Constitucionales y erigirse, desde luego, en Congreso Constituyente. En el mes de junio de 1840 el Congreso conoció de un proyecto de reforma presentado por una comisión de diputados que no prosperó. Sin embargo, es interesante destacar que el proyecto –que constaba de 163 Artículos– contenía una regulación amplia e importante de los ayuntamientos. En efecto, el título sexto relativo al “Gobierno interior de los estados” (más adelante corrige y les denomina departamentos) dedicó su sección cuarta a los ayuntamientos; los Artículos 146 a 151 dan cuenta de ello, regulando los lugares donde habrá ayuntamientos, la composición de éstos, la elección popular de sus miembros, los requisitos para formar parte de ellos y sus facultades generales que coinciden mucho con la regulación respectiva de la Sexta Ley Constitucional. Valga destacar solamente que el Artículo 151 del proyecto decretaba –contradiciendo abiertamente la otra disposición de la Sexta Ley Constitucional– que “en ningún caso se obligará a los individuos de los ayuntamientos a ejercer el oficio de conciliadores ni facultad alguna judicial”, con ello también se eliminaban las facultades específicas de los alcaldes.

Los conflictos políticos se sucedieron y en el mes de octubre de 1841 Anastasio Bustamante dejó el poder en manos de Santa Anna tras la firma del convenio de la Estanzuela, con lo que prácticamente

terminaba la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales. En el mes de diciembre del propio año se convocó a un Congreso Constituyente y la elección celebrada en abril de 1842 favoreció a la corriente de los liberales moderados. El Congreso Constituyente inició sus labores en junio de 1842 y en el mes de agosto conoció el primer proyecto de Constitución presentado por la comisión de constitución integrada mayoritariamente por partidarios del régimen central. Este proyecto, presentado el 26 de agosto de 1842, constaba de 182 Artículos, ratificaba el sistema centralista y dedicaba el título VI a la “Administración interior de los departamentos”, sin hacer referencia alguna a los municipios o sus ayuntamientos. La minoría de esa misma comisión, que mostraba su simpatía hacia el régimen federal, presentó en la misma fecha su voto particular manifestado en otro proyecto de constitución. Este documento de 84 Artículos, denominado “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, trataba de reimplantar el régimen federal y, aunque dedicó su título VI a “Los estados de la federación”, no contuvo ninguna disposición relativa al régimen municipal o de sus ayuntamientos.

Los proyectos referidos pasaron sin pena ni gloria y en el mes de noviembre de 1842 el Congreso conoció el segundo proyecto de constitución presentado por la comisión respectiva, que parecía ser un documento *punto* entre las corrientes en pugna. Fue denominado *Constitución Política de la República Mexicana*, constaba de 158 Artículos, se pronunciaba a favor del sistema central y aunque dedicó su título XIV a la regulación de la “Administración interior de los departamentos”, tampoco mostró ningún interés por siquiera referir a los municipios o sus ayuntamientos. Fue este último proyecto el que revivió la lucha, ya no en el terreno de la discusión intelectual, sino de las armas, dando lugar a que en el mes de diciembre de 1842 el presidente Nicolás Bravo –a la sazón encargado del despacho por una de las frecuentes retiradas de Santa Anna del ejercicio del poder ejecutivo– desconociera al Congreso, terminando éste sus trabajos por un proyecto de nueva Constitución. Dicho Congreso fue sustituido en el mes de diciembre de 1842 por una junta nacional legislativa, compuesta de ochenta “notables” designados por el presidente Bravo, la cual debía formular las bases constitucionales. La junta se instaló en enero de 1843 y por mayoría de sus miembros acordó que no se limitaría a formular las bases supradichas, sino a expedir una nueva Constitución a cuya tarea se dedicó a partir del mes de abril.¹⁶³

163 Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de...* Op. Cit., p. 306

Para el mes de junio, la Junta Nacional Legislativa ya tenía listo el proyecto constitucional que denominó *Bases de Organización Política de la República Mexicana* (comúnmente conocido como bases orgánicas) que fue sancionado por Santa Anna, quien entonces ya había reasumido el poder. Las bases orgánicas de 1843 confirmaron el régimen centralista a lo largo de sus 202 Artículos, en algunos de los cuales encontramos importantes referencias al municipio. El Artículo 40 de este texto señaló que “el territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades”, con lo cual se reconocía la existencia de los municipios. En el título VII, dedicado al “Gobierno de los departamentos”, el Artículo 134 correspondiente a las facultades de las asambleas departamentales, destacando dos atribuciones: la primera relativa al “establecimiento de corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural” (fracción X); y la segunda, referente a “aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades”.

Las bases orgánicas estuvieron en vigor durante algunos años, normando lo que podríamos llamar el segundo periodo del régimen central. Si comparamos las disposiciones relativas al municipio en las bases orgánicas con las correspondientes de la sexta de las Siete Leyes Constitucionales fácilmente podemos desprender la mayor amplitud de regulación municipal en este último documento constitucional, aunque ambos regularon “el régimen central”. En efecto, la Sexta Ley Constitucional contuvo un apartado municipal que no se encuentra en las bases orgánicas, pues mientras que estas últimas apenas se refieren a la existencia de los municipios y a ciertas facultades de las asambleas departamentales en relación con las municipalidades, aquellas contemplaban una minuciosa regulación que incluía el señalamiento de las características de los pueblos donde habría ayuntamientos, su carácter de elección popular, los requisitos para formar parte de ellos, un catálogo de sus atribuciones fundamentales, así como las correspondientes de los alcaldes. Semejante regulación constitucional del municipio, menester es señalarlo, no encuentra parangón en ningún otro texto fundamental del siglo XIX, cualquiera que fuese su signo político, excepción hecha de la Constitución de Cádiz que ya hemos comentado.

Conviene destacar que el reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos con fecha de 20 de marzo de 1837, incluyó

la reglamentación de los ayuntamientos, y continuó en vigor, con lo cual se subsanaron las deficiencias de las bases orgánicas. Éstas estuvieron en vigor un poco más de tres años, pues en agosto de 1846 el movimiento de la Ciudadela, encabezado por el general Mariano Salas, terminó con el gobierno del general Paredes –quien había llegado a él luego de múltiples cambios en el ejercicio del poder ejecutivo– y con la vigencia de las bases orgánicas.

La vuelta al federalismo y el Acta de Reformas de 1847; conforme a las leyes electorales, en agosto de 1846 el general Salas convocó a un Congreso Constituyente encargado de formular otro texto constitucional. Más tarde, al propio Congreso Constituyente se le encargó la misión de expedir cuantas leyes ordinarias fuesen necesarias. El Congreso inició sus sesiones hasta diciembre de 1846 y se compuso mayoritariamente de liberales, tanto “puros” como “moderados”, dominando estos últimos. Destacan en este Congreso: Mariano Otero, Benito Juárez, Manuel Crescencio Rejón, Ignacio Comonfort y Valentín Gómez Farías, entre otros. En medio de los graves acontecimientos de los primeros meses de 1847 trabajó la comisión de constitución integrada, entre otros, por Rejón, Otero y Espinoza de los Monteros.

1.4.3 El municipio en las Constituciones de 1857 y 1917

Por decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus Ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853 cuando Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México. En plena Guerra de Reforma los conservadores se ocupan del municipio; el gobierno del General Miramón –asentado en la capital de la república– dictó en 1859 la Ley de la Municipalidad de México y de sus Fondos; a pesar de que dicha ley no se aparta de la tendencia de reducir las facultades de los Ayuntamientos si se nota el interés de los conservadores de preservar dicha institución –aunque sea, para manejarla de acuerdo a sus intereses–.

La Constitución de 1857 precisó la organización del país en forma de república representativa, democrática, federal y popular. En su Artículo 72 se señalaba que se elegiría popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el Artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el Artículo 36 establecía la obligación

de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su Municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales. Bajo esta Constitución, el municipio no se elevó a rango constitucional, sin embargo, habrá que tener en cuenta al constituyente José María del Castillo Velasco, quien presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades sumamente completo y basado en consideraciones objetivas y trascendentes:

Diputado por el Distrito Federal ante el constituyente de 1856 – 1857 y miembro de la comisión que redactó el proyecto de Constitución, nació en Oaxaca en 1820 (...) presentó el 16 de junio de 1856 el voto particular (...) reclamaba que la nueva Constitución Federal reconociera la libertad municipal como una consecuencia necesaria del principio de soberanía popular. Su propuesta no prosperó, pero no cejó en su empeño de reivindicar a la libertad municipal como un principio constitucional (...).¹⁶⁴

Se reformó la Constitución de 1857 en su Artículo 109 y determinó que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo-popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política, el municipio libre administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que hubiese autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

La intervención francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano de Habsburgo, a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un concejo de gobierno, subprefectos para los distritos y, para los Ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo. El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro

164 Gobierno del Estado de Jalisco. *Libertad Municipal*. Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Gobierno, Dirección de Desarrollo Municipal, Asociación de Municipios de México AC. (AMMAC), Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). SPI, SFE.

cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

Con el fusilamiento de Maximiliano llega la restauración de la República y, más tarde, el Porfiriato. Será precisamente entre 1867 y 1911 cuando se asiste a un proceso de fortalecimiento del Poder Ejecutivo (más que nada a la centralización del Ejecutivo Federal). La administración interior es controlada de manera férrea desde el centro; así, todo gravita en torno al presidente de la República, quien delega parte del control en intermediarios políticos, instrumentos básicos de tal centralización. Ahora, la institución municipal queda supeditada a autoridades distritales y estatales. Con ello, los ayuntamientos ven todavía más restringida su actuación dado el abismo que se abre entre autoridades gubernativas y habitantes. En este periodo histórico hay un evidente descuido del ámbito político a favor del desarrollo agrícola e industrial, del fomento de los ferrocarriles y de obras públicas y de la eficacia administrativa. Será este fenómeno el que sirva como detonador para la Revolución Mexicana. La ausencia de control municipal, tanto en el aspecto tributario como en el aspecto electoral será un factor decisivo en las reivindicaciones colectivas; la exigencia de una mayor autonomía municipal será tema del debate nacional.

Entre 1867 y 1911 se inició el proceso de fortalecimiento de la centralización del ejecutivo. Se entró en la fase de la era de los jefes políticos, instrumento básico de centralización; con ello el municipio se vio supeditado a las autoridades distritales y estatales. El control municipal, que se había iniciado a principios del siglo XIX era un hecho a finales de ese siglo. Los ayuntamientos vieron más restringida su acción en la medida que los pueblos y demás centros de población se alejaban de la esfera y núcleo de aquellas autoridades.

Durante el Porfiriato (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los Municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios. El abismo entre autoridades y habitantes se fue haciendo más profundo. Los ayuntamientos tenían restringidos sus actos en diversos ramos, como en el manejo de sus presupuestos y en las elecciones populares. Durante el porfiriato se descuidó el aspecto político y la

representatividad a favor del desarrollo agrícola e industrial, del fomento de los ferrocarriles y de obras públicas, y de la eficacia administrativa.

El régimen del general Porfirio Díaz cerró una parte fundamental del México moderno. Las relaciones municipales, que estuvieron violentadas y sujetas a los propósitos del centro fueron parte de las condiciones que atizaron el cambio social al concluirse la primera década del presente siglo. Las inconformidades tendientes a propiciar el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los sectores rurales colocaron el poder y la autonomía municipal como uno de los aspectos básicos que empujaron la gesta revolucionaria. El Municipio a fines y principios de siglo, estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta, lo que dio como resultado uno de los postulados de la Revolución: el municipio libre. Este periodo se caracterizó por la nefasta presencia de los Jefes Políticos (donde las generalidades de sus actos se encuentran determinados por el abuso y el despotismo); eran una figura jurídico política intermedia entre el estado y los municipios. El país se encontraba dividido administrativa y políticamente en un número variable de Distritos, tiempos de luz y gloria del positivismo mexicano, así como del porfirismo. Por ello, no resultará extraño que la restauración del municipio fuese una demanda del pueblo mexicano, dentro de los lineamientos y exigencias de la Revolución de 1910.

Aclaran Virgilio Muñoz y Ruiz Massieu que el escaso interés que tuvo el municipio para los *iuspublicistas* y para el constitucionalismo local bajo la Constitución de 1857, en su fase porfirista, condujo al protagonismo del jefe político, escalón político administrativo que contribuyó a la mengua de la libertad de las comunas y cuyos excesos resolvería en 1917 la reimplantación de la autonomía del municipio mexicano, con las limitaciones que hasta la fecha son motivo de discusión jurídica y política.¹⁶⁵ Desde ese momento fundacional, el debate municipal en México radica, en buena medida, en la graduación de la intensidad de la tutela (control) ejercida sobre las decisiones municipales por las entidades supralocales, debate que adquiere relevancia, especialmente cuando los municipios están dotados constitucionalmente de autonomía.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado. La autonomía y libertad

165 Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*. México. UNAM. 1979, pp. 38-39.

no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

1.4.4. Periodo de 1917-1981

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan del Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en los Artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la “supresión de los jefes políticos” y la “reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal”.

En el Plan de San Luís se expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen en nuestra Carta Magna. En este mismo Plan Madero hizo resaltar en el punto 4, de los 11 que se expresaban, el principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley General Sobre Libertades Municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio. A la postre, en el Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional. La Constitución mexicana de 1917, calificada como la primera Constitución político-social del mundo por Alberto Trueba Urbina, dice:

La primera revolución político-social de este siglo esencialmente burguesa, pero con resplandores sociales es... la nuestra. Proclamó las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano, especialmente del proletariado del campo y urbano, hasta plasmarlas jurídicamente en la Constitución de 1917, en cuya trama resalta un reluciente programa de reformas sociales convertido en estatutos o normas de la más alta jerarquía jurídica” (...); Tanto las Cartas nacionales como internacionales son, evidentemente, político-sociales, en función de consolidar plenamente la democracia universal con tendencia social (...).¹⁶⁶

Fue en su momento paradigmática: contenía principios de justicia social que en diversas Constituciones no habían sido incluidos o que, aunque

166 Trueba Urbina, Alberto. *La primera Constitución político-social del mundo. Teoría y proyección*. México. Porrúa. 1971, pp. 50 y 60.

habían sido ya discutidos por la doctrina de muchos países, aún no habían sido elevados a tal rango normativo. Oficialmente la Carta de 1917, en estricto sentido, no es una nueva Constitución, expresamente señala que se trata de distintas reformas a la de 1857.

En torno al tema municipal, cuando en 1916 Carranza expidió la convocatoria para formar un Congreso Constituyente, encargado de dictar una nueva Constitución para México; no consideró la diversidad de corrientes políticas que permeaban el territorio nacional, muchas de ellas incluso contrarias a su programa político. Tales hechos se presentan dentro de lo que ha sido considerado como etapa constitucionalista de la Revolución Mexicana, pues su principal objetivo era restaurar la vigencia de la Constitución de 1857.

El 26 de marzo de 1914, se firmó el Plan de Guadalupe en el que se suscribe la promesa de un programa de reformas sociales, una vez derrocado Huerta. Esto último acontece el 13 de agosto de 1914 con los Tratados de Teoloyucan: se entrega la capital del país al ejército constitucionalista y se disuelve el ejército federal. En octubre de 1914 se celebra una convención de jefes revolucionarios; en Aguascalientes, se nombra presidente a Eulalio Gutiérrez, lo cual no es aceptado por Carranza, dando origen a la contienda armada con Francisco Villa y Emiliano Zapata. En diciembre del mismo año se dan las adiciones al Plan de Guadalupe, por las cuales se revisa toda la legislación y se expiden las relativas al municipio libre, divorcio, leyes agraria y obrera, la de abolición de tiendas de raya y las reformas al código civil. Hay diversos actores en la arena política que buscan el poder, señala Vera Estañol: “el elemento radical quiere a Obregón, el menos radical sugiere a González; Carranza no aspira a otra cosa que a su propia elección”.¹⁶⁷ Incluso afirma que el Congreso Constituyente se debe a una transacción entre Carranza, Obregón y González para distribuirse el poder. En lo que interesa a este trabajo, para comprender el régimen constitucional municipal en México debe mencionarse la Ley de Libertad Municipal expedida por Carranza que aparece redactada en los siguientes términos:

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y Considerando

167 Vera Estañol, Jorge. *Historia de la Revolución mexicana: orígenes y resultados*. México, Porrúa. 1983, p. 495

Que durante largos años de tiranía sufrida por la República se ha pretendido sistemáticamente centralizar el gobierno desvirtuando la institución municipal y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades de la voluntad de la Primera autoridad del Estado;

Que es insostenible ya, la práctica establecida por los Gobiernos de imponer como autoridades políticas a personas enteramente extrañas a los municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes;

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que la autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual –obtenido por la libertad de los ayuntamientos– constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea el funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el gobierno del pueblo por el pueblo;

Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las aspiraciones populares y los propósitos de la Revolución serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria;

Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas por su estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia;

Que introduciendo en la Constitución la existencia del municipio libre, como base de la organización política de los Estados, y prohibiendo expresamente que existan autoridades intermedias entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado, queda sí suprimida definitivamente la odiosa institución de las Jefaturas Políticas; Que elevada con esta reforma a la categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la Federación, o de los Estados la fuerza pública del municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste. Por todo lo cual he tenido a bien decretar:

Artículo Único. Se reforma el Artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo-popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

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

Transitorio

Esta reforma comenzará a regir desde esta fecha y se publicará por bando y pregón. Dado en la H. Veracruz, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos catorce.¹⁶⁸

Una vez reducidos Villa y Zapata, Carranza contempla la necesidad de establecer la vigencia de la Constitución de 1857, pero su restauración o reforma por medio de los mecanismos establecidos constitucionalmente significaban una gran demora y el menoscabo de las reformas sociales que se pretendían. Para conseguir tales reformas, Carranza expidió un decreto de reformas al Plan de Guadalupe, el 14 de octubre de 1916, que contenía la convocatoria a un Congreso con el carácter de Constituyente, integrado por representantes de las entidades fede-

168 Disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1914_211/Decreto_que_reforma_el_articulo_109_de_la_Constitu_223.shtml

rativas. Se excluían de él a aquellos que hubieran colaborado con alguna de las facciones opositoras al movimiento constitucionalista y sólo se les facultaba para discutir y promulgar el proyecto de reformas constitucionales que Carranza presentaría, asevera José Luis Soberanes Fernández.¹⁶⁹ El Congreso se instaló en Querétaro e inició sus labores el 21 de noviembre de 1916; el 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución, la que fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor en mayo del mismo año. Diversas son las hipótesis que se han manejado para encontrar el motivo de la autonomía municipal en la Constitución de 1917:

Las difíciles condiciones políticas que prevalecieron en los últimos años de la dictadura porfirista y los innumerables atropellos y abusos de los jefes políticos [las que] determinaron que se pensara en la eliminación de éstos y en cambio se diera autonomía al municipio y se le dotara de fuerza política"... la supresión de las jefaturas políticas... es uno de los progresos que... debemos acreditar a la revolución... ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no solo impopulares, sino odiosas.¹⁷⁰

Señala Ignacio Marban Laborde, que la Segunda Comisión de Constitución, al referirse al proyecto de Carranza, expresó que el establecimiento del municipio libre era "la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857".¹⁷¹ En una de las partes del dictamen se aludía al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país.¹⁷²

Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal ha inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercala en el Artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etcétera. Teniendo en cuenta que los

169 Soberanes Fernández, José Luis. *Historia del derecho mexicano*. México, Porrúa. 1995a, pp. 162 y 163.

170 Calero, Manuel; y otro. *Ensayo sobre la reconstrucción política de México*. De Laisne & Carranza, 1920, p. 23.

171 Marban Laborde, Ignacio. *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*. SCJN. Tomo II. México, 2006, p. 404.

172 Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 1998, p. 115.

municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de su vida y su independencia, condición de su eficacia. El texto del Artículo 115, sometido a consideración de la asamblea constituyente, señala:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.
- III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. (El 20 de enero de 1917 se debatió el proyecto presentado por Carranza. El 24 de enero, la Comisión sometió a aprobación de la Asamblea el texto que se inserta. Se aprobó por 148 votos a favor contra 26, quedando reservada para discusión el 25 de enero la segunda fracción).

Los principios asentados en el texto propuesto por la Comisión eran notoriamente contradictorios e incongruentes, pues se dejaba a cada Legislatura estatal el señalamiento de los ingresos, con lo que naturalmente se privaba al municipio de potestad tributaria. En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del municipio libre. Al llegar su turno a la segunda fracción del Artículo 115, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos. Alguien propuso que se discutiera el proyecto del diputado Ugarte; la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62. El texto de la fracción II quedó así: “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 suficientes para atender a sus necesidades”. Al respecto, señala Tena Ramírez: “De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales”.¹⁷³

A Venustiano Carranza es a quien le correspondió el mérito de incorporar la institución municipal a la más alta jerarquía normativa. Primero, con las adiciones al Plan de Guadalupe, el movimiento constitucionalista pugnó porque la libertad municipal llevara la Carta Fundamental y, después, con el decreto que expidió el Primer Jefe en 1914, se prescribió que los estados tendrían “como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre”, es decir, avanzaba la depuración del concepto municipal que, finalmente, recogería la Constitución de Querétaro. La adición señalaba que la administración municipal recaería en un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridad intermedia. El proyecto de reformas que sometió Carranza a la Asamblea Constituyente buscaba, al decir del Primer Jefe, no sólo garantizar la libertad política del municipio, sino también la económica, al asegurarle los fondos y recursos indispensables para hacer frente a sus necesidades. La propuesta municipal, contenida en el Artículo 115, se descompone como sigue: a) la naturaleza del municipio; b) el gobierno municipal y c) la libertad política. La propuesta, modificada por el dictamen de la 2ª Comisión, fue objeto de perfeccionamientos y suscitó acalorados debates.

173 Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México...* Op. Cit., pp. 150-151.

En primer término, la Comisión precisó la naturaleza de la institución cuando señaló que el municipio sería la base de la división territorial de los estados y de su organización política, pero también de la administrativa, con lo que encuentra su perfil definitivo: es el municipio un ente territorial, político y administrativo a la vez. Por otro lado, la Comisión hizo suya la idea carrancista de que los ayuntamientos serían de elección directa y también popular, para cerrar el paso a fórmulas reglamentarias que pudieran impedir la injerencia de la ciudadanía. Se conserva la previsión carrancista de que los gobernadores –y el Ejecutivo Federal– se reserven el mando de la fuerza pública en los municipios en los que residieren habitual o transitoriamente. Se insinúa así lo que de manera rotunda se establece en el Artículo 73: que el Distrito Federal (asiento habitual del Ejecutivo) se organizará en función de municipalidades.

La Comisión Dictaminadora de Querétaro no se circunscribió a perfeccionar la iniciativa de Carranza; le agregó elementos de la mayor trascendencia para la vida del municipio revolucionario, si se advierte que tendría personalidad jurídica y administraría libremente su hacienda. Ambos elementos, a la postre, serían aprobados por el Constituyente. Sin embargo, la cuestión de la recaudación tributaria y de las controversias fiscales entre los municipios y los estados, después de la encendida polémica que se instauró entre los diputados, fueron desechadas. Se desestimó la propuesta de la Comisión, consistente en que fueran los ayuntamientos quienes recaudaran todo tributo local que contribuyera a los gastos estatales, ante lo cual el Ejecutivo podría designar inspectores “para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio”, Ese rechazo se entiende porque la exaltación de la libertad municipal no debería hacer nugatorio el federalismo, supeditándose a los estados libres y soberanos la eficiencia fiscal y la manipulación de los ediles y administradores municipales. Por consiguiente, tampoco se aprobó la sugerencia de la Comisión de que los diferendos que al respecto surgieran entre estado y municipio se conocieran por la Suprema Corte de Justicia, pues ello habría sido una intromisión central en el régimen interior de los estados, y éstos quedarían colocados en un plano de absoluta igualdad con los municipios, en perjuicio del régimen federal que la propia Constitución ratificaba. Finalmente, el Constituyente resolvió que la hacienda de los municipios se formaría con las contribuciones que las legislaturas señalaran, las cuales serían suficientes para atender sus necesidades.

En el Artículo 73, en 1917, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, los cuales habrían de dividirse en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular directa. En 1928 se extinguió la institución municipal en el Distrito Federal y en los Territorios. En otros artículos de la Carta de Querétaro se regulan distintos aspectos de la cuestión municipal: la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto municipal (Artículo 31, fracción IV); de inscribirse en el catastro municipal (Artículo 36, fracción I) y de desempeñar cargos concejiles (Artículo 36, fracción V).

En sus años de vigencia, el régimen municipal en la Constitución se ha modificado en varias ocasiones. La primera reforma al estatuto municipal se dio por vía oblicua: se reformó la fracción VI del Artículo 73, en 1928, para suprimir la institución municipal en el Distrito Federal y Territorios Federales. En la época obregonista habían tenido lugar conflictos entre el ayuntamiento de la Ciudad de México y el Gobierno Federal, cuando ambas responsabilidades recayeron en partidos políticos distintos. Más tarde, para conservar esta modificación constitucional, se ha considerado que el creciente tamaño demográfico y urbano del asentamiento de los poderes, e inclusive el fenómeno de la conurbación con municipalidades del Estado de México, así como los costos financieros de la infraestructura y los servicios públicos, dan fundamento al estatuto sui generis del Distrito Federal. No puede dejarse de lado, como lo han demandado juspublicistas y políticos, que esta solución limita severamente los derechos políticos de los capitalinos. Por lo que hace a los territorios, una reforma que tuvo lugar en 1940 restauró los municipios. En 1971 se reformó la fracción I del Artículo 74, para establecer que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión estaría facultada para suspender y destituir a los ediles municipales y designar a quienes debieran relevarlos en los territorios. La propuesta era consecuente con el carácter de legislatura local que esa Cámara tenía tratándose de los territorios federales. En 1974 se suprimió esa adición por haberse transformado los territorios en estados libres y soberanos.

En 1933 se modificó, por primera vez, el Artículo 115 para que captara la prohibición de la reelección inmediata de los ediles acorde con la nueva prohibición de la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores, con motivo del asesinato de Álvaro Obregón. Esta enmienda fue ocasión para que el Constituyente Permanente explicita-

ra la tipología de los cargos edilicios: presidente municipal, regidores y síndicos. Treinta años después de la entrada en vigor de la Carta de Querétaro se modificó, por segunda vez, este precepto, con el propósito de otorgar a las mujeres el derecho a votar y ser votadas en los comicios municipales, adelanto ciudadano que llegaría a su culminación con el cambio de 1957, que extiende a las mujeres el voto activo y el pasivo en todo tipo de comicios. Ello hizo que se suprimiera la adición de 1947 por innecesaria. La explosión demográfica, y la aceleración del proceso de urbanización, motivaron sendas adiciones a los Artículos 27 y 73, y se incorpora al 115 una fracción para regular los asentamientos humanos y las conurbaciones que comprendieran a distintas municipalidades, otorgándose facultades de regulación a los ayuntamientos. El impulso al proceso democrático en México, se expresó con una legislación electoral para los partidos políticos en 1977 (pobre en el ánimo político nacional), que comprendió también a los ayuntamientos como cuerpos de representación popular, pues una nueva reforma al Artículo 115 dispuso que los ayuntamientos de municipios con más de 300 mil habitantes se integrarían conforme al principio de representación proporcional. Debe señalarse que en esa ocasión el poder revisor distinguió entre ese principio pluralista y el de la representación de minorías, debiéndose tomar en cuenta este último en la formación de los congresos locales.

En 1987, con finalidades de sistematización legislativa, se modificó el Artículo 115, cuando se asignó en exclusiva al estatuto municipal y se trasladaron los contenidos relacionados con los poderes públicos estatales al Artículo 116. Finalmente, la larga e irregular evolución histórica del municipio mexicano llegó a su cenit cuando, en 1983 y 1999, entraron en vigor reformas radicales al Artículo 115, para dar pie a una verdadera reforma municipal dentro de un proceso de descentralización nacional de gran aliento. Esa adición recoge viejas y reiteradas demandas de la doctrina, los partidos y la ciudadanía en su conjunto, para abrir nuevos ámbitos al juego democrático y ganar eficiencia en los servicios públicos. Por la vía de las reformas al Artículo 73, el régimen del municipio se ha modificado en varias ocasiones, sin considerar las enmiendas ya comentadas. Primero, en 1934, y más tarde, en 1935, para establecer la participación de las municipalidades en el rendimiento de ciertos tributos; después, para establecer la corresponsabilidad municipal en asuntos educativos y, finalmente, en 1987, para asignar facultades en cuanto a ecología.

En tres ocasiones se ha reformado el Artículo 3º con el objetivo de definir el papel del municipio en la educación dentro de un concepto amplio de Estado, que comprende a los tres órdenes de gobierno (en 1934, 1946 y 1948). A partir de este marco normativo constitucional, los estados reformarían sus códigos fundamentales para incorporar la figura del municipio libre, así como las demás instituciones, novedosas algunas de ellas, en el constitucionalismo mexicano.

Fuentes de información

- Acosta Romero, Miguel. "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas" en: *Los Municipios de México*. México, UNAM. 1978.
- _____. *Teoría General de Derecho Administrativo*. Porrúa. 3ª edición. México, 1979ª.
- Albi, Fernando. "La crisis del municipalismo" en: *Revista Estudios de la Vida Local*. España, Instituto de Estudios de Administración Local (INAP), 1966.
- Annino, Antonio. "Prácticas criollas y liberalismo en la crisis del espacio urbano colonial" en: Enrique Montalvo Ortega (coordinador). *El águila bifronte: poder y liberalismo en México*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia. 1999a.
- _____. "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821" en: *Historia de las elecciones en Iberoamérica*. Buenos Aires, Siglo XIX/Fondo de Cultura Económica. 1995.
- _____. "Ciudadanía versus gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema"; en Sábato, Hilda (coordinadora) *Política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México. 1999.
- _____. "El Jano bifronte: los pueblos y los orígenes del liberalismo en México" en: Reina, Leticia y Servín, Elisa (coordinadoras). *Crisis, reforma y revolución. México: historias de fin de siglo*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia/Taurus. 2002.
- Annino, Antonio; y otro. (Coordinadores) "Soberanías en lucha"; en *Inventando la nación Iberoamérica*. México, Siglo XXI/Fondo de Cultura Económica. 2003.
- Ávila C., Edgar J. *Reformas borbónicas y justicia*. México. Unidad Académica de Historia de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Maestría-doctorado en Historia (MIMEO). 2008.
- Bellingeri, Marco. "Las ambigüedades del voto en Yucatán: representación y gobierno en una formación interétnica, 1812-1829" en: Antonio Annino (coordinador). *Historia de las elecciones en Iberoamérica*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica/Siglo XIX. 1995.
- Blanquez Fraile, Agustín. *Diccionario latino-español*. Barcelona, España, Ramón Sopena. 1946, pp. 190-191; 729-730.
- Brading, David. *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*. México, Fondo de Cultura Económica. 1991a.
- _____. *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*. México, Fondo de Cultura Económica. 1994b.
- Bravo Ugarte, José. *Historia de México. La Nueva España*. México, Jus. Tomo II. 1941ª.

- Bryce, Viscount. *The American Commonwealth*, vol. 1. Liberty Fund. Indianapolis, 1888.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa. 5ª edición. 1984.
- Buve, Raymond. "Una historia particular: Tlaxcala en el proceso del establecimiento de la primera república federal" en: Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. México, El Colegio de México. 2003.
- Calero, Manuel; y otro. *Ensayo sobre la reconstrucción política de México*. De Laisne & Carranza, 1920.
- Carmagnani, Marcello. "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX" en: Hernández Chávez, Alicia y Miño Grijalva Manuel (coordinadores), *Cincuenta años de historia en México*. México, El Colegio de México. Volumen II. 1993.
- Carmagnani, Marcello. "Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850" en: Vázquez, Josefina Zoraida (coordinadora). *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*. México, Nueva Imagen. 2004.
- _____. "El federalismo liberal mexicano" en: Marcello Carmagnani (coordinador), *Federalismos Latinoamericanos*. Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas. El Colegio de México. México/Brasil/Argentina, 1993.
- Castillo de Bovadilla. *Política para corregidores, señores vassallos en tiempos de paz y de guerra, y para prelados en lo espiritual, y temporal entre legos jueces de comisión, regidores, abogados, y otros oficiales públicos: y de las jurisdicciones, preeminencias, residencias y falariaos de ellos, y de lo tocante a las Órdenes y Caballeros de ellas*. Madrid, Imprenta de Joachin Ibarra. Tomo I. 1759.
- Castillo Villagrana, Florencio del. "Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, 10 de enero de 1812" en: Alberto calderón Vega. *Florencio del Castillo Villagrana y las Cortes de Cádiz... mociones y proposiciones*. Fundación Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, www.cervantesvirtual.com. Edición digital de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes de la obra *Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias* (Publicaciones periódicas]. España, Cortes Generales, a partir de la edición de Cádiz, [s.n.], 1810-1813. 2005.
- Colección de documentos oficiales para la historia de México, AGN, serie tercera, vol. 6, 1855.
- Constitución política de la monarquía española. Promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Facsímil.
- Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. México, Imprenta Galván. 3 vol. 1828.

- Córdova, Arnaldo. *Introducción a Kant, I. Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho*. México, UNAM (Colección Nuestros Clásicos). 1978.
- De Castro, Concepción. *La revolución liberal y los municipios españoles*. Madrid, Alianza Universidad. 1979.
- De Coulanges, Fustel. *La Ciudad Antigua*. Madrid, Biblioteca Edaf. 1982.
- De la Torre Villar, Ernesto. *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*. México, UNAM. 2ª edición. 1978.
- Diccionario de Autoridades*. Madrid, España. Gredos, (edición facsimilar). Tomo III. 1990.
- Diccionario Jurídico*. México. UNAM/IIJ. Tomo letras de la I a la O. 1982.
- Esquivel Obregón, Toribio. *Apuntes para la historia del derecho en México*. México, Porrúa. 2ª edición. Tomo II. 1984.
- Faya Viesca, Jacinto. "Visión histórica del municipio como institución política". México, INAP. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Órgano académico de difusión de los Institutos estatales e Administración Pública). Número 4. 1981.
- Fernández, Ramón Tomás y Alfonso Santamaría, Juan. *Legislación administrativa española del siglo XIX*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1977.
- Ferrer Muñoz, Manuel. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*. México, UNAM. 1993.
- Florescano, Enrique e Gil Sánchez, Isabel. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808" en: *Historia general de México*. México, El Colegio de México. 1977.
- Florescano, Enrique y otro. (Compiladores). *Descripciones económicas generales de Nueva España, 1784-1817*. México. SEP, Departamento de Investigaciones Históricas y el Instituto Nacional de Antropología e Historia. 1976.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa. 16ª edición. 1975.
- García Álvarez, Juan Pablo. "México y las Cortes de Cádiz" en: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. México, Porrúa, 1985.
- García, Juan Agustín. *La ciudad indiana (Buenos Aires desde 1600 hasta mediados del siglo XVIII)*. Argentina, Hyspamerica. 1985.
- Gobierno del Estado de Jalisco. *Libertad Municipal*. Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Gobierno, Dirección de Desarrollo Municipal, Asociación de Municipios de México AC. (AMMAC), Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). SPI, SFE.
- González Sarabia, Dolores. *La autonomía y el municipio en el diálogo de San Andrés Sakan'chen de los pobres Larráinzar*. México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (CESEM), Boletín número 15. 1995.
- González, María del Refugio. "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX" en: Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa. 1983.

-
- _____. *El Derecho civil en México 1821-1871 (Apuntes para su estudio)*. México. UNAM. Tomo I. 1988.
- Guerra François, Xavier. *México: del antiguo régimen a la revolución*. México, Fondo de Cultura Económica. 2 vols., 1988.
- Guillamón Álvarez, Javier. "La administración municipal en la edad moderna: del régimen castellano al modelo gaditano". Madrid, España, INAP. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Número 248. 1990.
- Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la Opinión Pública. La transformación estructural de la vida pública*. Gustavo Gili. Antonio Doménech (traductor). Barcelona, España, 1981.
- Hernández Chávez, Alicia. *Una breve historia. Del mundo indígena al siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica. 2000.
- Hernández Gaona, Pedro Emiliano. *Derecho Municipal*. México, UNAM. 1991.
- Hernández Sánchez, Alejandro. *Las Cortes de Cádiz y las actuaciones de los diputados americanos*. México, Porrúa. 1967.
- Iturriaga, Arminda. "Historia del Municipio Mexicano" en: *Gobierno y administración municipal en México*. México, SEGOB/CEDEMUN. 1993.
- Jáuregui, Luis. "Las reformas borbónicas" en: *Nueva historia mínima de México Ilustrada*. México, El Colegio de México. 2004.
- Kant, Immanuel. ¿Qué es Ilustración? *Filosofía de la Historia*. México, Fondo de Cultura Económica. 1981.
- Lee Benson, Nettie. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México, El Colegio de México. 2003.
- Locke, John. *Dos ensayos sobre el Gobierno Civil (Selección)*. Carta sobre la Tolerancia y otros Escritos. México, Grijalbo (Colección 70 No. 65), 1975.
- Marban Laborde, Ignacio. *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*. México, SCJN. Tomo II. 2006.
- Margadant S. Guillermo Floris. "La ordenanza de intendentes para la Nueva España: ilusiones y logros" en: *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*. México, UNAM. Serie C: Estudios Históricos, número 26. Tomo II. 1988.
- Marquet Guerrero, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1975.
- Martínez De La Serna, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Porrúa. 1983.
- Melgarejo Vivanco, José Luis. *Raíces del municipio mexicano*. México, Universidad Veracruzana. 1988.
- Moya Palencia, Mario. *Temas Constitucionales*. México, UNAM. 1978.
- Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*. México. UNAM. 1979.
- Norbert, Elías. *La Sociedad Cortesana*. Fondo de Cultura Económica. México 1982.

- Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio: su evolución institucional*. México, BANOBRAS. México. 1981^a.
- _____. *La reforma municipal*. México, Porrúa. 1955.
- Ots Capdequi, José María. *Manual de historia del derecho español en las Indias*. Buenos Aires, Instituto de Historia de Derecho argentino. Tomo II. 1943.
- Pietschmann, Horst. *Las reformas borbónicas y el sistema de Intendencias en la Nueva España*. México, Fondo de Cultura Económica. 1996.
- Pineda, Luis. *El municipio mexicano: reconceptualización del municipio rural e indígena*. Disponible en www.dsinet.com.mx/ius/historia3
- Priestley, Herbert. *Municipalidades coloniales españolas*. México, Porrúa. 1921.
- Puente Arteaga, Martín. *Génesis, evolución y desarrolló del municipio en México*. México, UNAM. 1954.
- Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 2011.
- _____. *Relaciones Geográficas del Siglo XVI*. Instituto de Investigaciones Antropológicas. México, UNAM: Edición René Acuña, tomo I. 1985.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 1998.
- Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica. Tomo I. 1974.
- Reyes Nevarez, Salvador. "Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México" en: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. México, Porrúa, 1985.
- Rivera Pérez Campos, José. "La Justicia en los Municipios". México, *Revista Jure*. Guadalajara, Jalisco Número 2, mayo- agosto. 1984.
- Rodríguez O., Jaime E. *La independencia de la América española*. México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas; serie Ensayos. 1998.
- _____. *Rey, religión, independencia y unión: el proceso político de la independencia en Guadalajara*. México, Instituto Mora. 2003.
- Rodríguez Valadez, Juan Manuel. *Zacatecas: historia de las instituciones jurídicas*. México, IIJ/UNAM/Senado de la República LXI Legislatura. 2010. Anexo en CD (Catálogo de Leyes de Zacatecas 1917-1981).
- Rousseau, Jean Jacobo. *El Contrato Social*. México, UNAM (Colección Nuestros Clásicos), 1978.
- Ruíz Massieu, José Francisco. *Nuevo derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1983.
- Salinas Sandoval, María del Carmen. "Del imperio al federalismo: Estado de México, 1823-1827" en: Zoraida Vázquez, Josefina (coordinadora). *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. México, El Colegio de México. 2003.
- Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). *Tipología municipal*. SEGOB/CEDEMUN. México, 1989.

- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa. Tomo I. 7ª edición. 1976.
- Serrano Ortega, José. "Federalismo y anarquía, municipalismo y autonomía: Guanajuato, 1820-1826", en Vázquez Vera, Josefina Zoraida (coordinadora), *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*. México, El Colegio de México. 2003.
- Soberanes Fernández, José Luis. *Historia del derecho mexicano*. México, Porrúa. 1995a.
- Solís, Antonio de. *Historia de la conquista de México, población y progresos de la América Septentrional, conocida por el nombre de Nueva España*. España. Imprenta de D. Antonio de Sancha. Tomo II. 1783.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa. 13ª edición. 1975.
- _____. *Leyes fundamentales de México, 1802-2002*. México, Porrúa. 20ª edición. 1997a.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1802-2002*. México, Porrúa. 23ª edición. 2002b
- Torres Salcido, Gerardo. *Ciudadanía y cultura política (intelectuales mexicanos a fines del siglo XIX)*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca Estado de 2007.
- Tovar, Pantaleón. *Historia parlamentaria del cuarto Congreso constitucional*. México, Imprenta Ignacio Cumplido. 1874.
- Trueba Urbina, Alberto. *La primera Constitución político-social del mundo. Teoría y proyección*. México. Porrúa. 1971.
- Trujillo Fernández, Gumersindo. "Pi y Margall y los orígenes del federalismo español: Berger, Chevallier, Durand, Fabre, Marc, Mathiot, Sigmann y Vedel, *Federalismo y federalismo europeo*. España, Tecnos. 1965.
- Valencia Carmona, Salvador. "La autonomía del municipio y su defensa constitucional en México y España" en Ferrer Mac Gregor, Eduardo, y otros (coordinadores). *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. (Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio)*. México, UNAM; Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional (IMDPC) y Marcial Pons. 2008.
- Varela Suanzae-Carpegna, Joaquín. "La teoría del Estado en sus orígenes del constitucionalismo hispánico (las Cortes de Cádiz)" en: *La teoría del Estado en sus orígenes del constitucionalismo hispánico*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1983.
- Vázquez Vera, Zoraida Josefina y Serrano Ortega, José Antonio. *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*. México, Colegio de México. 2003.
- Vera Estañol, Jorge. *Historia de la Revolución Mexicana: orígenes y resultados*. México, Porrúa. 1983.

Villaseñor y Sánchez, José Antonio. *Teatro americano (Descripción general de los reynos y provincias de la Nueva España y sus jurisdicciones)*. México, UNAM/ Coordinación de Humanidades. Colección Nueva Biblioteca Mexicana. Tomo I. 2005.

Zavala, Silvio. *Métodos y resultado de la política indigenista en México*. México, Instituto Nacional Indigenista, vol. VI. 1954.

Capítulo II

El municipio contemporáneo

*Juan Manuel Rodríguez Valadez
Jaime Arturo Casas Madero
Liliana Angélica Vélez Rodríguez¹*

El ambiente que se vivía al despuntar del siglo XX era de una amplia efervescencia política; el problema de la vida municipal y su relación con los niveles estatal y federal de gobierno se hacía por momentos irresistible; todo apuntaba a una necesaria Reforma Municipal. Ésta se plasmó en el Artículo 115 de la Constitución Federal de 1917 y en las consecutivas constituciones estatales. La tesis de Municipio Libre se planteó y concretó en diversos planes, programas e iniciativas. No hubo programa ni plan revolucionario que no abogase por la plena libertad municipal e incluso sugiriese alternativas para su mejoramiento. La Constitución, producto de la revolución de nuestro pueblo, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, tuvo diputados sobresalientes en el ámbito municipal, como: Hilario Medina y Heriberto Jara.

La caracterización del federalismo se ubicaba en la construcción del Estado nacional como una unión de la diversidad. La Constitución de 1917 no sólo ratificó el federalismo como sistema de gobierno y procuró dotar de bases para garantizar la soberanía de los Estados estableciendo al municipio libre como base política y administrativa de los éstos. Con la Constitución de 1857 las circunstancias históricas favorecieron a un tipo de federalismo liberal a ultranza que era necesario para enfrentar las exigencias de restauración de la República, realizando las aspiraciones de justicia social que la propia Constitución establecía. Crecieron las facultades de la federación, que promovió su interven-

¹ Licenciados en Derecho, Maestros en Docencia e Investigaciones Jurídicas por la Universidad Autónoma de Zacatecas. El primero y la última Doctores en Derecho por el IIIDE. Casas Madero, es docente jubilado de la UAZ y Notario Público número 42 en el estado de Zacatecas.

ción en todos los ámbitos para dirigir el desarrollo nacional, creándose un centralismo con manifestaciones de carácter poblacional, económico, financiero, comercial y de servicios.

El gobierno federal posrevolucionario asumió funciones por sobre los estados y los municipios, en virtud de conducir con su sector paraestatal el desarrollo del país. Sin embargo, este centralismo se convirtió en una carga contraproducente para continuar orientando el desarrollo, ya que importantes atribuciones estatales y municipales eran desarrolladas directamente por la federación.

A partir de la década de los 70 empezó en nuestro país un movimiento por restaurar el equilibrio en el desarrollo frente a los obstáculos del centralismo, aunque las acciones predominantes fueron de carácter desconcentrador y deslocalizador, es decir, se fomentó el traslado de actividades productivas de servicio y de administración de un territorio a otro, pero sin registrarse modificaciones en el orden decisional del objeto del traslado. Tal parece que en los últimos años se profundiza el combate al centralismo mediante la propuesta de un nuevo federalismo. Un federalismo fortalecido y actualizado que asuma de manera más activa la complejidad de la realidad, la globalización, competitividad, oportunidades y desafíos para el desarrollo.

Particularmente, desde el inicio de la gestión del Presidente Ernesto Zedillo se convocó a una gran alianza para la renovación del federalismo, mediante la redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Este compromiso postuló un enorme esfuerzo donde participarían los estados y municipios y, de manera importante, las dependencias del gobierno federal; así, en el marco del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, estableció tres subprogramas de atención: descentralización, federalismo hacendario y renovación municipal. Habrá que ponderar sus resultados.

Entre otros indicadores, en 1998, el gasto programaba federal transferido a los gobiernos estatales y municipales y al Distrito Federal, mediante las participaciones de ingresos federales, las aportaciones federales del ramo 33 y los convenios representó 6.9% del PIB y es superior en 1.5 puntos porcentuales al 5.4 % registrado en 1994. En 1999 las entidades federativas y municipios estaban recibiendo la mayor cantidad de recursos de su historia, no obstante, el gasto programaba federal como PIB no es el más bajo de los últimos años.

Para 1999, el presupuesto original del ramo 33 ascendió a 137,214.7 millones de pesos, lo que representa un crecimiento real de 2.5% respecto al cierre de 1998 y, al finalizar el ejercicio, se transfirieron a las entidades federativas y municipios un total de 147,632.4 millones de pesos que, comparado con lo ejercido en 1998, significó un incremento real de 10.3% y resulta superior en 7.6% al presupuesto original previsto para este ejercicio. Adicionalmente, se impulsó una descentralización de funciones y recursos en materias sensibles de gobierno y administración como en superación de la pobreza, salud y asistencia social, educación, desarrollo rural, medio ambiente y recursos naturales, comunicaciones y transportes, seguridad pública, trabajo y previsión social y turismo, entre otras. Ese proceso de descentralización cuidó de tres aspectos básicos:

- 1) Atendió a las características particulares de las instancias receptoras, en virtud de la compleja diversidad de los –en ese momento– 2,440 municipios.
- 2) Fomentó las capacidades locales a través de mecanismos de apoyo y capacitación.
- 3) Bajó los principios de eficacia, es decir, previno que su aplicación no generara problemas derivados que complicaran su instrumentación.

Esto generó modalidades de interacción entre ciudadanía y autoridad y, de manera principal, entre los actores políticos del proceso, vinculación que no es ajena al conflicto y al interés. En este nuevo milenio, percibimos que la evolución y trayectoria que seguirá el federalismo mexicano tenderá a conservar como exclusivas para el gobierno federal aquellas facultades y atribuciones que tengan un carácter estratégico para el desarrollo nacional: las vinculadas con la soberanía política, territorial y económica, así como aquellas que tengan que ver con el dominio del estado sobre los recursos patrimoniales.

Avistamos que el gobierno federal mantendría la función rectora de la economía y el manejo de las políticas e instrumentos de inducción del desarrollo nacional; si bien en este último caso la definición de estrategias y políticas públicas será más participativa entre los sectores público, social y privado de la economía y los niveles de gobierno. El ejercicio de las funciones vinculadas a la operación y ejecución del gasto público, particularmente en la construcción de infraestructura para la producción como

serían comunicaciones, carreteras, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas así como la infraestructura para el desarrollo social, escuelas, hospitales, centros culturales, deportivos y obras urbanas serán crecientemente transferidos hacia los gobiernos estatales y municipales e incluso, en algunos casos, seguramente concurrirán bajo modalidades de operación concesionada los sectores social y privado. Entendemos, que el federalismo estará cada vez orientado a la restitución de capacidades ejecutivas y promotores en los niveles estatal y municipal, reservando para el orden federal la visión de conjunto y de mediano y largo plazo comprometida con la corrección de los desequilibrios regionales y sectoriales, así como con las desigualdades extremas en los niveles de vida y acceso a beneficios del desarrollo.

Proceso que generará una nueva dinámica de relación intergubernamental y que obligará a rediseñar los actuales esquemas de coordinación hacendaria y de asignación del gasto público. Es previsible un replanteamiento del federalismo hacendario que permita a los gobiernos locales una mayor capacidad económica, mediante fórmulas de recaudación directa a partir de la evolución del actual sistema de distribución de participaciones fiscales. En lo correspondiente al gasto público será inevitable (a menos que retroceda el actual presidente de la nación, Peña Nieto, y sesgue las tesis del nacionalismo revolucionario, justicia social, etcétera, del PRI) que el mayor peso lo tengan los gobiernos estatales y municipales en lo relativo a gasto de inversión, gasto de operación y nóminas de servidores públicos.

Asistimos a una pluralidad creciente y altamente representativa en la integración de los ayuntamientos que exige una mayor articulación entre legalidad democrática y legitimidad gubernativa. Las experiencias exitosas de la buena gestión municipal no tienen una relación directa con el partido que tenga la mayoría del ayuntamiento. Exceptuando a los grandes municipios, que están en posibilidades de solventar asesorías privadas para la gestión pública, existe todavía un amplio sector de municipios en crecimiento y principalmente rurales que asumirán con dificultad los procesos de la descentralización. Esto compromete a las instituciones del Gobierno Federal, como es el caso del INAFED, a desarrollar un ambicioso y amplio trabajo de apoyo desde una perspectiva estratégica a través de la cual le sea posible favorecer las relaciones intergubernamentales para el trabajo con los municipios. Particularmente, las instituciones responsables de apoyar a los municipios tienen dos puntos críticos:

- a) Apoyar el proceso de la descentralización a través de capacitación, información y asesoría en todas aquellas expresiones que signifiquen un fortalecimiento del municipalismo y del federalismo.
- b) Participar en las previsiones derivadas de la modificación constitucional al Artículo 115, que implica una gran actualización de leyes federales, constituciones locales, leyes estatales y reglamentos municipales.

2.1. Periodo de 1917-2022

Los integrantes del constituyente de 1917, cuando debatieron sobre la vida municipal, centraron su atención en los aspectos económicos y dejaron de lado los aspectos políticos del mismo. Atingentemente, Heriberto Jara decía respecto a los municipios: “(...) no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica (...)”.² En otras palabras, no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada. Principio correcto en un inicio, pero ocasionó que no se discutiera lo relativo a democracia y participación ciudadana en el quehacer municipal.

El presidencialismo, práctica política de los regímenes posrevolucionarios, ha generado un centralismo que ha ocasionado innumerables problemas; dentro de ellos se encuentra el haberle privado al cabildo su vida política, así como recursos económicos que requiere para financiar la prestación de servicios que le corresponden. El Artículo 115 de la Constitución encuentra sus principales antecedentes constitucionales e históricos³ en:

1. Artículos 309 al 316, 321, incisos tercero y cuarto; 322 al 329, 331 y 335, incisos primero al cuarto y sexto; de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.
2. Artículos 24, 44 a 47, 52, 91, 92 y 94 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.
3. Bases segunda y quinta del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823.

² Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 2011, p. 90.

³ Cfr. Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho...* Op. Cit., pp. 61-70 y *Derechos del pueblo mexicano...* Op. Cit., tomo VIII., pp. 296-309.

4. Artículos 21 y 22 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824.
5. Artículos 158, 159 y 161, fracción I, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.
6. Artículos 9º al 11 de las Bases Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre de 1835.
7. Artículos 3º al 5º; 8º al 11; 16, 18, fracciones I y II; 19, 21 al 23 y 25, de la Sexta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.
8. Artículos 129 al 132, 133, fracciones IX, XIII y XVII; 134 al 136, 138, 140, 143, 146 al 148 y 150, del Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840.
9. Voto particular del diputado José Fernando Ramírez sobre el Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840.
10. Artículos 45, 46, 48, 136, 141 y 146 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842.
11. Artículo 23 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año.
12. Artículos 99, 103, 106 y 157 del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.
13. Artículos 131, 133, 134, fracciones XIII y XVII; y 136 al 139, de las Bases orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.
14. Artículos 114, 117, fracciones I, XIII, XVI y XXV; 121 y 122, del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.

15. Artículo 110 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.
16. Artículo 109 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857.
17. Artículos 28, 29, 33 al 38, 39, fracciones I, III y IV; y 40 al 44, del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1856.
18. Plan de la Noria, suscrito por Porfirio Díaz en noviembre de 1871.
19. Preámbulo del Plan de Tuxtepec, reformado el 21 de marzo de 1876 en Palo Blanco, suscrito por Porfirio Díaz.
20. Reforma del artículo 109 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 21 de octubre de 1887.
21. Puntos 45 y 46 del Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la ciudad de San Luis, Missouri, Estados Unidos, el 1º de julio de 1906.
22. Preámbulo del Plan de San Luis Potosí, suscrito por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910.
23. Punto 29 del Pacto de Empacadora, suscrito por Pascual Orozco Jr., el 25 de marzo de 1912.
24. Artículos 2º y 3º de las adiciones al Plan de Guadalupe realizadas por Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914.
25. Decreto que reformó el Artículo 109 de la Constitución de 1857, expedido por Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz, el 25 de diciembre de 1914.
26. Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916.

Desde 1917 a la fecha, la evolución de esta normativa constitucional ha presentado 15 reformas, a saber:

Primera reforma: Se reformó el párrafo cuarto de la fracción III del 115.⁴ Como consecuencia de los constantes cambios políticos sufridos durante el siglo XX, en México una de las instituciones más

⁴ El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno: pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a ésta.

transformadas ha sido el municipio desde su configuración constitucional en 1917, siendo la primera modificación al Artículo 115, el 20 de agosto de 1928.⁵ “En esta reforma se agregó la forma y el número de representantes de los estados a la Cámara de Diputados, pero en relación con la vida municipal no hubo reformas sustanciales, sólo para el municipio del Distrito Federal, el cual pasó a ser regencia del gobierno y cuyo titular fue elegido directamente por el presidente de la República hasta las elecciones de 1997”.⁶

En esencia, la Primera reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, consignó nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las entidades. Se ajustó el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales en proporción a los habitantes de cada entidad: 7 para los de población menor a 400 mil habitantes, 9 en los que excediese de ese número y no llegara a 800 mil y once en los superiores a dicha cifra. Se fundó la Reforma en las consideraciones de que una legislatura local más reducida era menos onerosa más eficiente y permitía una mejor selección de los representantes populares.

Segunda reforma: Diario Oficial de 29 de abril de 1933, estableció la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos.

Se reformó y adicionaron los incisos a) y b) y 5 párrafos más, al 115⁷;

5 Véase disco óptico: *Los municipios de México (información para el desarrollo)*. México, CEDEMUN, Secretaría de Gobernación. 1998.

6 Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 2012, pp. 95.

7 “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. 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 las suficientes para atender las necesidades municipales. III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de 4 años. La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales serán directas y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso

en esa reforma se marcó una nueva etapa política para el municipio al instaurar la no-reelección inmediata a todos los miembros del Ayuntamiento que sean elegidos directamente, como el presidente municipal, los regidores y el síndico, para un periodo inmediato. Asimismo, los elegidos indirectamente o por nombramiento de alguna autoridad que desarrollen esos cargos tampoco podían reelegirse para el siguiente periodo. Como ya anotamos, la no-reelección se eleva a rango constitucional en el caso de los municipios, para evitar que se acentúen los cacicazgos locales. Los suplentes de estos cargos sí pueden ser electos a los puestos mencionados, siempre y cuando no hubieren tenido la condición de propietarios.

Esta misma fracción instituyó la no-reelección al cargo de gobernador “por ningún motivo, los que hubiesen sido elegidos popularmente, ordinaria o extraordinariamente, no podían ejercer el cargo de gobernador interino, provisional, sustituto o encargado de despacho, sólo había una excepción para los gobernadores interinos constitucionales”⁸ o los designados cuando hubiesen tenido que terminar el mandato por faltas definitivas del gobernador no podían ser elegidos para un periodo inmediato, pero sí podían acceder en un futuro a ser elegidos al cargo de gobernador. La adición del 29 de abril de 1933, en la fracción II del 115, se agregó lo siguiente: “y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el municipio) y el Gobierno del Estado”⁹. Con esta adición se

y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Nunca podrán ser elegidos para el periodo inmediato: a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación. b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano, que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñen el cargo en los 2 últimos años del periodo. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de 5 años inmediatamente anteriores al día de la elección. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrán ser menos de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra. Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato. Los diputados, suplentes podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.

8 Actualmente en México no existe la figura de gobernador interino constitucional.

9 Al respecto, de la identificación de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el municipio la SCJN fija en la tesis jurisprudencial 50/1997 lo siguiente: “No debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades”. Esta tesis se derivó de la controversia constitucional 2/95 entre el Gobierno del Estado de Nuevo León y el municipio de Monterrey del mismo estado.

trataba de evitar lo que ocurría durante el periodo del porfiriato con el nombre de jefes políticos, figura legal que le restaba fuerza al municipio ya que era la forma de control político desde el centro del país en los Ayuntamientos.

Tercera reforma: el Diario Oficial de 8 de enero de 1943, señaló que el periodo de los gobernadores no debería rebasar los seis años.

En síntesis, señaló que el periodo de los gobernadores no debería rebasar los seis años. No encontramos modificaciones substanciales al municipio, puesto que sólo afectó a la figura de los gobernadores de los estados.

Cuarta reforma: el Diario Oficial de 12 de febrero de 1947 instituyó el voto femenino para las elecciones municipales.

Adicionó un párrafo segundo a la fracción I pasando el anterior a ser párrafo tercero: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.” Esta reforma instituyó el voto femenino para las elecciones municipales. Reivindicó en el municipio uno de los objetivos en materia de igualdad política entre hombres y mujeres, al añadirse lo siguiente: “en las elecciones municipales votarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.¹⁰ Otorgó a la mujer la condición de ciudadana con todos sus derechos políticos en el ámbito municipal y abrirá las puertas para que en la reforma del 17 de octubre de 1953 se le asignen todos los derechos políticos a la mujer mexicana para que también pueda votar en las elecciones federales, por lo que se suprime del Artículo 115 la adición de febrero de 1947.¹¹ Nuevamente se proyecta al municipio como escuela de la democracia; pues en este orden de gobierno la mujer adquiere estatus de igualdad frente al varón.

Quinta reforma: el Diario Oficial de 17 de octubre de 1953 derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el Artículo 34 constitucional el sufragio universal ciudadano.

10 Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*. México, Fondo de Cultura Económica. 1994, p. 22.

11 Al respecto, también puede verse el disco óptico *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial* (realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), segunda versión, 2000, que contiene la historia de las reformas de cada uno de los artículos constitucionales.

La Reforma de 1947 permitió que se otorgara a la mujer la condición de ciudadana –con todos sus derechos políticos– y abrió las puertas para que la Reforma del 17 de octubre de 1953 asignara plenos poderes políticos a la mujer mexicana, para que pudiera votar y ser votada en las elecciones federales, por lo que se suprimió del Artículo 115 la adición de febrero de 1947.¹² Nuevamente observamos que es en el municipio donde se le erige como escuela de la democracia, ya que es en este orden de gobierno desde donde la mujer adquirió estatus de igualdad frente al varón. Señaló en el Artículo 34 constitucional el sufragio universal del ciudadano.

Sexta reforma: el Diario Oficial de 6 de febrero de 1976 adicionó las fracciones IV y V, estableciendo la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera.

Adicionadas las fracciones IV y V,¹³ los municipios a partir de ésta tendrían facultad de intervenir en la planeación urbana. En la actualidad, es obligación crear el plan urbano de desarrollo municipal con la finalidad de dar equilibrio al crecimiento de los centros de población. Esta reforma estableció la competencia coincidente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera.

Séptima reforma: el Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977 adicionó un último párrafo a la fracción III, introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, en los municipios con más de trescientos mil habitantes.

12 Al respecto, también puede verse el disco óptico *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial* (realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), segunda versión, 2000, que contiene la historia de las reformas de cada uno de los artículos constitucionales.

13 “IV) Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados, en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución, en lo que refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia; y V) Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”.

La fracción III se adicionó con un último párrafo¹⁴; el 6 de diciembre de 1977 en que se añadió al Artículo 115, en la fracción III del inciso b) en su párrafo quinto,¹⁵ lo siguiente: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”. Reforma vital para el pluralismo político dentro de los municipios,¹⁶ pues por primera vez existirán regidores de oposición dentro de los Ayuntamientos, y dio paso a que los partidos de oposición ganaran espacios políticos y se enriquecieran las decisiones de los Ayuntamientos. Se crea el juego de equilibrio de poderes en la esfera municipal, ya que, aunque los regidores de oposición no cuentan con mecanismos de protección contra las mayorías, su función moral y política tiene un peso determinante para ellos dentro de la comunidad. Aunque todavía en esta adición observamos el principio de proporcionalidad reservado solamente a los municipios con población de 300 mil¹⁷ o más habitantes.¹⁸ En síntesis, la séptima Reforma al 115 adicionó un último párrafo a la fracción III, introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, en los municipios con más de trescientos mil habitantes.

Octava reforma: el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983 reguló la suspensión y desaparición de ayuntamientos y establecimiento de concejos municipales mediante las legislaturas locales; fijó los ingresos

-
- 14 “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno, republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las siguientes bases: De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.”
- 15 El antecedente de esta reforma lo encontramos por primera vez, en la representación proporcional de los diputados de partido de oposición en la Cámara de Diputados, reforma realizada en 1962; posteriormente, las entidades de la Federación fueron adoptando esta fórmula en sus Congresos Locales y para 1975 casi la tercera parte de los Estados de la Federación había plasmado ese sistema en sus Constituciones; sin embargo, en el nivel municipal, el antecedente lo localizamos en el Estado de Nuevo León, durante 1976, cuando se reformó su Constitución estatal para establecer el sistema de regidores de partido, siguiendo un esquema similar al de los diputados de partido utilizado en la cámara baja mexicana. Cfr. Madrazo, Jorge, “La representación proporcional en los ayuntamientos de la República mexicana” en *La reforma municipal en la Constitución*. Porrúa. México, 1986, p. 107.
- 16 Carpizo, Jorge. *Evolución y perspectiva del régimen...* Op. Cit., p. 515.
- 17 En el momento de esta reforma, sólo 36 de los 2,377 municipios mexicanos existentes en ese entonces contaban con el supuesto de una población mayor a 300,000 habitantes. Cfr. Madrazo, Jorge. *La representación proporcional...* Op. Cit., p. 109.
- 18 Carpizo, Jorge. *La reforma política mexicana de 1977...* Op. Cit., pp. 377-379.

municipales –contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales básicamente–.

Esta reforma y adición del 3 de febrero de 1983¹⁹ otorgó facultades a los congresos de los estados para decretar desaparecidos o suspendidos los Ayuntamientos y para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, siempre y cuando hubiesen sido “oídos” por el Congreso Local²⁰ el cual tiene que decidir por dos terceras partes de los votos la desaparición de los Ayuntamientos y en caso de que ésta suceda designará un Concejo Municipal integrado por los vecinos del municipio.²¹

Fue frecuente en la práctica política mexicana, que los gobernadores de los estados desaparecieran Ayuntamientos o destituyeran a alguno de sus integrantes. La actuación que tenía el presidente de la República (*mediante el Senado Artículo 76 fracción V*) con los estados la repetían los gobernadores con los municipios, sólo que el procedimiento legal era distinto. Regularmente, las intervenciones (desaparición de Ayuntamientos) llevaba y llevaban un matiz político o personalista y violentaban la decisión democrática de los ciudadanos que votaban sus autoridades municipales.

Con esta Reforma se estipuló el derecho de audiencia a los Ayuntamientos o a alguno de sus miembros al expresar: “siempre y cuando hubiesen sido oídos por el Congreso Local”. Anteriormente, la desaparición de Ayuntamientos o la suspensión de alguno de sus miembros se llevaba a cabo sin motivación ni fundamento por parte del gobernador o el Congreso del Estado²² lo que ocasionaba arbitrariedades políticas por parte del gobernador en turno, en detrimento de uno de los elementos

19 Parejo Alfonso, Luciano, Martín Mateo, Ramón. *Derecho municipal iberoamericano*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1985, pp. 298.

20 Con esta reforma al Artículo 115 de la Constitución general se elevan a rango constitucional las reglas necesarias sobre suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento, cuando existan causas graves previstas en la ley. Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime y Farha Gebara, Mauricio, “Comentario al Artículo 115” en: *Constitución Política Mexicana comentada*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1997, p. 1165.

21 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa. 1995, pp. 156.

22 “La redacción de la reforma tuvo algunas limitantes, como la de no incluir con precisión cuáles son las causas graves por las que se pueden suspender o hacer desaparecer los ayuntamientos, además de esto, considera que la redacción del párrafo 4 de la fracción I del Artículo 115 deja en el aire las siguientes interrogantes: 1) no se refiere a que un ayuntamiento haya sido suspendido, entonces, ¿qué pasa en ese caso?; 2) ¿la redacción implica que la desaparición de un ayuntamiento es sólo limitada a los propietarios y no a los suplentes; 3) al mencionarse que por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de los miembros, ¿se está refiriendo a los propietarios y suplentes, para que en todo caso no puedan entrar éstos en funciones y, si renuncia o la falta absoluta es sólo de los propietarios, ¿cuándo no procede que los suplentes entren en funciones?” Cfr. Gámiz Parral, Máximo N. *Derecho constitucional y administrativo*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003, p. 221.

que garantizan la autonomía, consistente, en la elección de las autoridades municipales, pero sobre todo, la garantía constitucional de ser oídos en juicio.²³ De la misma manera, se aseguró que la decisión se tomara por mayoría calificada (dos terceras partes de los diputados de la legislatura).

A la fracción segunda se le añade la libre disposición de los bienes municipales cuando constituye lo siguiente: “Los municipios están investidos de personalidad jurídica, y manejarán su patrimonio conforme a la ley.” En esta misma fracción se asigna competencia reglamentaria a los Ayuntamientos para ordenar lo relativo al bando de policía y buen gobierno²⁴ y todas las demás competencias que en esta misma reforma le asignaran la fracción III en las siguientes áreas: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y las demás que las legislaturas de los estados según las condiciones socio económicas y financiero-administrativas de los municipios.

En nuestra opinión, el constituyente de la Constitución Mexicana en muchas de sus decisiones políticas fundamentales no ha escatimado y no ha querido enumerar las competencias de los municipios en leyes secundarias, por la constante desconfianza que existe al legislador ordinario. Ejemplos de ello los podemos encontrar en el Artículo 27, en el 123 o el 115 de la Constitución. Como observamos, por primera vez se eleva a rango constitucional el catálogo de competencias otorgadas a los municipios, pero todavía se habla que estos servicios los prestará en concurso con los estados cuando así lo determinen las leyes y fuese necesario.²⁵ La vaguedad constitucional con la que se encontraban regulados los servicios públicos, competencia de los municipios y la incapacidad de algunos Ayuntamientos de prestarlos originó que muchos de estos servicios fueran absorbidos por el gobierno estatal o por el federal.

23 Durante el periodo de 1977 a 1983, año de la Reforma, se produjeron ochenta casos de suspensiones, desapariciones y destituciones que afectaron a los ayuntamientos y a sus miembros. En sesenta y siete de los casos se mantuvo la siguiente información: diecinueve se justificaron con licencias indefinidas; dieciocho no tuvieron explicación alguna; en diez se adujo el abandono de las funciones; ocho por denuncia; ocho por comisión de supuesto delito; dos por nulidad de elecciones y dos por acciones ciudadanas. Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa. 2004, p. 572.

24 Para nuestro estudio resulta relevante la exposición de motivos de esta Reforma, ya que se refieren al municipio como instancia de gobierno constitucional; sin embargo, su institución en la Constitución será hasta 1999. Véase la exposición de motivos enviada al Congreso de la Unión el 6 de diciembre de 1982, así como el discurso político que el presidente Miguel de la Madrid pronunció ante el Senado cuando presentó la iniciativa de Reforma Constitucional del Artículo 115, en donde señala reiteradamente al municipio como una de las tres instancias y como primer nivel de gobierno por su cercanía con la sociedad.

25 Valadés, Diego. *Constitución y política*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 1994, pp. 131.

La Reforma de 1983 inició la fase de descentralización política, económica y administrativa hacia los municipios y se convirtió en la columna vertebral del manejo de la descentralización en México.²⁶ En lo referente a la hacienda municipal se le designaron impuestos al municipio como el de la propiedad inmobiliaria.²⁷ En materia de presupuestos, los Ayuntamientos aprobaron el de egresos, mientras que el de ingresos y las cuentas públicas fueron aprobados por las legislaturas de los estados.²⁸

Esta Reforma, publicada en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983, representó el avance más importante en la historia del municipio mexicano. Aseveración que se aprecia en explicitar la fuente de ingresos municipales –contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales básicamente–; reiteró, expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas Bases Normativas, de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios; con todo y lo cuestionable, dejó a la legislatura de los Estados la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios, pero a favor del fortalecimiento municipal, le otorgó a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos. De avanzada, la facultad para crear empresas paramunicipales, el otorgamiento de facultades en materia ecológica y de reserva territorial, así como lo referente a la facultad para celebrar convenios con la federación, estados e intermunicipales que tuvieran por objeto el mejoramiento y eficiencia de los servicios públicos de su competencia. También advertimos retrocesos, en la facultad fiscalizadora de las legislaturas en materia de ingresos y en la facultad para decretar desaparecidos parcial o totalmente los poderes de los municipios y el establecimiento de concejos municipales por las legislaturas locales; además, esa cuestionable facultad de legislar en materia de relaciones laborales de los servidores públicos del estado y municipios.

Novena reforma: en el Diario Oficial del 17 de marzo de 1987 aparece una adición realizada el 17 de marzo de 1987 que tendrá gran peso en la pluralidad política de todos los municipios del país, ya que generaliza lo que la adición de 1977 reservaba para los municipios

26 Rodríguez, Víctor. *La descentralización en México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999, p. 26.

27 Valadés, Diego. “Los límites del constitucionalismo local” en: *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I. 1988, pp. 794-802.

28 A este respecto, véase la “Tesis jurisprudencial PXXI/96 de marzo de 1996” en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, I. III, p. 462. Controversia constitucional 3/93.

de mayor número de habitantes, al instituir lo siguiente: “Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios”. En materia laboral, estableció que los trabajadores de los municipios serán regidos por las leyes que para el efecto expidan las legislaturas de los Estados y no por la Ley Federal del Trabajo que regula las relaciones entre particulares.²⁹ Reformó la fracción VIII y se derogaron las fracciones IX y X del 115.³⁰ La Reforma reservó en lo que era de competencia municipal, y lo relativo a las entidades federativas lo pasó al Artículo 116. Llama nuestra atención:

1. Que estableció la instauración de Tribunales de los Contencioso Administrativo (fracción IV del 116).
2. La facultad de los estados para expedir leyes laborales que regulasen las relaciones entre el gobierno del estado y sus municipios con los trabajadores o servidores públicos (fracción V del 116).
3. Cuando lo consideren, la federación o un estado, podrán asumir la prestación de los servicios públicos del municipio.

Décima reforma: el Diario Oficial publicado el 23 de diciembre de 1999 contiene determinaciones importantes, tales como el reconocimiento como nivel de gobierno y ampliación y precisión de servicios públicos municipales, materia de empréstitos, entre otras más.

El jueves 23 de diciembre de 1999, siendo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, la Reforma en cuestión señaló determinaciones importantes: *el reconocimiento del municipio como un nivel de gobierno, la ampliación y precisión de servicios públicos municipales, materia de empréstitos*, entre otras más. Dispuso que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento que se integrará por un presidente municipal y por el número de regidores y síndicos que la ley determine y que la competencia otorgada constitucionalmente al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la

29 Cárdenas Gracia, Jaime y Farah Gebara, Mauricio, “Comentario al Artículo 115” en: *Constitución Política de...* Op. Cit., p. 1159.

30 “VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias”.

ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento las legislaturas estatales designarán de entre los vecinos a los concejos municipales y dispone que éstos estén integrados por el número de miembros que determine la ley y serán quienes deberán de cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Señala la atribución de los ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, así como que aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas locales; la reforma precisa el objeto de dichas leyes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado o entre aquellos. Agrega entre los servicios que tendrán los municipios al drenaje, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento para calles, parques y jardines y policía preventiva municipal. En el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

En caso de coordinación de los ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos, tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberá contarse con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. La exención de bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, no se dará cuando tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objetivo público. Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados fiscalizarán las cuentas públicas municipales. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley. Asimismo, se faculta a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación

de los municipios; autorizar la utilización del suelo; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Nos encontramos ante ambiciosa reforma y adición al Artículo 115 para el fortalecimiento legal de los municipios que complementaba la Reforma Municipal de 1983, esta reforma fue producto de la presión política de la oposición realizada desde los municipios. El fortalecimiento municipal fue una de las principales demandas y punto central de la campaña política presidencial de 1994. La realidad política del presidente de la República, que promovió estas reformas, era la de sobrevivir descentralizando, pues entendió que una forma de conservar el poder era cediendo parte de él³¹, ya que en ese momento el sistema político mexicano de partido hegemónico se encontraba muy desgastado por el excesivo centralismo. En ese contexto, y después de haber observado el papel de los municipios en la creación de un verdadero federalismo, en donde se respeten las competencias de los tres órdenes de gobierno asignados en la Constitución, en especial la de los municipios, llegamos a la reforma de 1999: “Reforma y adición a la fracción I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado”.

Undécima reforma: el Diario Oficial del 14 de agosto de 2001 decretó que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrían coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. La vigencia de los derechos indígenas en México, con la Reforma Constitucional Federal del 14 de agosto de 2001, modificó los Artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115. Fue un paso muy importante para avanzar en la construcción de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad.

31 Rodríguez, Víctor. *La descentralización en...* Op. cit., p. 276.

El Artículo 2º se refiere a los derechos de pueblos y comunidades indígenas, en el apartado A, y a las obligaciones de la Federación, los Estados y los Municipios para con ellos, en el apartado B. Además, reconoce la composición pluricultural de la nación, se contempla la definición legal de pueblo y comunidad indígena, la libre determinación y autonomía y se señalan los derechos indígenas que pueden ejercerse en el marco de la Constitución y las leyes con respeto al pacto federal y la soberanía de los estados.

Duodécima reforma. Realizada el 18 de junio de 2008 al Artículo 73 XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 de esta Constitución.

El Artículo 123, Fracción XIII párrafo segundo señala que los agentes del Ministerio Público, los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas Instituciones o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

El párrafo tercero, señala: las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentaran sistemas complementarios de seguridad social.

La Décima tercera reforma: fue realizada el 24 agosto de 2009. En el periodo de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa se reformó el Artículo 115 fracción IV, párrafo 2º y señaló que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y

fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el Artículo 127 de esta Constitución.

Por ministerio de esta Reforma se determinó en el Artículo 127 que los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

- I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.
- II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
- III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

- IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.
- V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.
- VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente Artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

La *Décima Cuarta Reforma* de 10 febrero 2014. En el periodo de Enrique Peña Nieto, se reformó el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I del Artículo 115. Señaló que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

La Ley general hace que se regulen los procesos electorales, a efecto de los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que

permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables.

Décima Quinta Reforma 29 enero de 2016. Se reformó el 115, fracción IV, párrafo segundo y fracción V, párrafo segundo.

El Artículo 115 fracción IV párrafo segundo determinó que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

En cuanto la fracción V, el segundo párrafo señaló que en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.

2.1.1. Análisis de la reforma de 1983

La reforma de 1983 continuó la línea economicista del constituyente de 1917, en razón de seguir potenciando los elementos económicos sobre los políticos; aunque tal criterio (económico) fue una realidad teórica, más que fáctica. Así, tenemos que de la totalidad de ingresos tributarios del país se abrogaba un 80% la federación, se destinaba un 20% a los estados y de éstos un 3% a 2,377 municipios que había en 1977; todo se dejaba a los convenios de desarrollo social, en los cuales no tiene injerencia el municipio. La Reforma Municipal de 1983 sintéticamente consistió:

1. Ratificó el principio de personalidad jurídica de los municipios e incorporó la facultad de manejar su patrimonio de

acuerdo con la ley, no pudiendo ser enajenado por ninguna otra instancia.

2. Ratificó la facultad reglamentaria de los ayuntamientos para expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y reglamentos administrativos conforme a las bases normativas que establezcan las legislaturas.
3. Se definieron los servicios públicos mínimos a cargo de los municipios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.
4. Estableció las fuentes de ingreso municipales: los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente a las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.
5. Estipuló que los presupuestos de egresos municipales serán aprobados por los ayuntamientos y no por las legislaturas locales. Con esto, los municipios pudieron decidir el destino del gasto, derivados de los ingresos definidos por la propia reforma.
6. Especificó la competencia municipal respecto al desarrollo urbano, pudiendo formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y participar en la creación y administración de las reservas territoriales, otorgar licencias de construcción y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.
7. Reconoció constitucionalmente la posibilidad de que se suscriban convenios de coordinación entre la Federación y los estados, así como entre éstos y sus municipios para la ejecución de obra, o para la prestación de servicios.

La Reforma de 1983 al 115, en el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado, pretendió convertir al municipio en el pistón del desarrollo nacional, y reconocemos como avance:

- Aplicación del sistema de representación proporcional en los municipios, quitando el requisito de 300,000 habitantes para otorgarlo.

- Determinación de facultades en materia ecológica y reserva territorial municipales.
- Facultad del municipio para establecer empresas paramunicipales.
- Enumeración, por vez primera en toda su historia, de las atribuciones del municipio respecto a los servicios públicos que debe prestar a la comunidad.
- Lo relativo a celebración de convenios con los estados entre municipios; toda vez que coadyuve a la más pronta y efectiva realización de los servicios que le corresponde prestar.

Así mismo, dentro de esta Reforma, tenemos aquellas que por su contenido significaron retroceso:

- La imposición de las legislaturas de los estados, que en materia de recursos económicos ejercen sobre los municipios.
- Sobre la facultad otorgada a las legislaturas de los estados (que tenían los gobernadores) para decretar al desaparecer los poderes total o parcialmente de los Ayuntamientos, concediéndoles formalmente el derecho de audiencia. Para que proceda la suspensión el acuerdo deberá ser de las dos terceras partes de la Legislatura.
- La facultad de las legislaturas locales, para legislar en materia de relaciones laborales de los trabajadores de los estados y municipios. Pese a que a todas luces era violatorio del espíritu y contenido de nuestra Constitución, toda vez que instituye que las relaciones de trabajo que son reguladas por el Artículo 123 (véase el Artículo 73 fracción X), con sus apartados “A” y “B” –este último norma a los empleados públicos federales– constituyen una excepción y la Reforma de la que hablamos estableció la excepción de la excepción, dado que una facultad exclusivamente de la federación se otorga ahora nada más y nada menos que a los Estados.

Más de nueve décadas después de haber sido promulgado el Artículo 115 Constitucional y de haber tenido modificaciones, el municipio continúa luchando por alcanzar sus propósitos de autonomía, autodesarrollo y autoseguridad. No ha contado con los instrumentos necesarios para hacer efectiva

su autonomía económica y mucho menos política. Le ha sido difícil sacudirse el proceso histórico que le impuso una política centralizadora que le determinó una relación de subordinación con los otros órdenes de gobierno. Lo cual no implica que el municipio en México no haya dado pasos adelante; sin embargo, el proceso de maduración política de la sociedad civil requiere de un municipio responsable ante los ciudadanos y de la configuración de una institución que garantice el desarrollo político y social.

Pese a que, en 1983, la institución municipal vio ampliada su esfera de competencia para ser el punto de partida de la descentralización de la vida nacional y pretendió generar un nuevo orden de gobierno en un Estado federal en el que se reconocieran dos órdenes de distribución de competencias ello no sucedió. La Reforma de 1983, incorporó un tercer elemento en donde la teoría clásica reconoce sólo dos. Jorge Sayeg Helú lo expresa de esta manera:

El nuevo federalismo mexicano ya no parece asumir tan sólo los caracteres del federalismo clásico: la existencia de dos gobiernos simultáneos, sino que se enriquece ahora con ese tercer nivel de gobierno: el municipal, que merced a su plena autonomía conquistada en el nuevo texto Constitucional, integra ya uno de los engranajes fundamentales de nuestro propio sistema federal. En efecto, el vigente texto de nuestro Artículo 115 Constitucional parece reencauzar al municipio mexicano dentro de un régimen federal al que por esencia pertenece, pero del cual había llegado a apartarse un tanto; las atribuciones que por él se le confieren, nos permite hacer una equilibrada distribución de competencias entre los referidos tres niveles de gobierno.³²

Sánchez Bringas señala que México adoptó en su Artículo 124 Constitucional el sistema estadounidense, pero en nuestro país ocurre una situación especial, debido a que el municipio es una entidad que goza de autonomía política y administrativa distinta a la de los Estados miembros del Pacto federal:

(...) de ahí que el sistema mexicano de distribución competencial, de acuerdo a los Artículos 115 y 124 debe expresarse en los siguientes términos: (...) las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a la federación y a los municipios se entienden reservadas a los Estados.³³

32 Sayeg Helú, José. "Marco histórico-jurídico del Artículo 115 Constitucional" en: Acosta Romero, Miguel; y otro. *La reforma municipal en la Constitución*. México, Porrúa. 2ª edición. 1986, p. 47.

33 Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. México, Porrúa. 1995, pp. 309-310.

Señala Mauricio Merino que la reforma consolidó a los municipios:

(...) como una instancia administrativa: como aquellos filtros necesarios para la administración general del país. Está claro, por otra parte, que ese fue el criterio que prevaleció al formularse la iniciativa de ley. Quizá, como en el transcurso del siglo XIX, se dio por hecho que la organización democrática habría de fluir tan pronto como los municipios tuvieran mayores herramientas administrativas a su alcance. Pero ahora es evidente que eso no ha ocurrido, ni ocurrirá, de modo natural.³⁴

2.1.2. Reforma municipal en 1999

La reforma y adición de 1999 al Artículo 115 precisó cambios conceptuales que consolidan el nivel municipal (junto al federal y estatal) precisado la palabra administrado por gobernado, además de señalar la integración mínima de dicho gobierno vecinal. Los ayuntamientos tendrían facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organice la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Los ayuntamientos ahora ya no poseen, sino que tienen facultades (no para expedir) para aprobar sus bandos y disposiciones administrativas (de conformidad con las leyes municipales que expida la legislatura del Estado); se amplió el concepto a: que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Del apartado “a” al “e” se precisan los contenidos y magnitudes de la facultad de aprobar las normas y reglamentos. Ahora los municipios tienen plena facultad en materia de servicios públicos, antes de la reforma prestaban con el concurso de los Estados.

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.

34 Merino Huerta, Mauricio. *Fuera del Centro*. Xalapa, Veracruz, Universidad Veracruzana. 1992, p. 116

- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Se ampliaron los servicios públicos municipales en materia de drenaje y tratamiento de aguas residuales; en materia de limpia a la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; en parques y jardines se acrecentó lo relativo al equipamiento.

Los artículos transitorios de esta reforma, precisan que entraría en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; que los Estados deberían de adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001. Entre otras determinaciones más. Entonces, la Reforma Municipal de 17 de junio de 1999 es la primera que reconoció explícitamente al ayuntamiento como gobierno; de manera resumida, manifestó las siguientes características, según la Asociación de los Municipios de México (AMMAC) de pertenencia al PAN:

1. Reconoció al municipio como orden de gobierno, transformando su carácter de administrador en instancia de gobierno; pero no le dio autonomía económica, mucho menos política, mucho menos lo incorporó como un elemento más del pacto federal.
2. Le reconoció competencias exclusivas.
3. Estableció cinco temas que deberán ser integrantes de las leyes de carácter municipal que expidan las legislaturas.
4. Actualizó y acrecentó los conceptos de la fracción III, destacando que las materias que son competencia exclusiva de los municipios y no concurrente con el Estado, como estaba establecido. Es decir, por ejemplo, que agua potable, obra pública (calles, parques, jardines y su equipamiento), policía preventiva, etc.

5. Las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso. Por ejemplo, en materia de agua potable o limpia, no se trata de sólo “prestar” el servicio sino de ejercer su función de autoridad, reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etcétera.
6. Estableció mecanismo subsidiario a través del cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, mediante votación calificada de los ayuntamientos, a diferencia del texto anterior en donde los municipios dependen verticalmente de la voluntad del congreso local para conservar o no una competencia.
7. Se amplía el concepto de asociación de municipios al interior de un estado, para permitir la entre varias entidades, siempre con la aprobación de las legislaturas respectivas.
8. Incorpora el pago del predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares (la concesión).
9. Estableció el derecho de iniciativa municipal en materia tributaria, facultándolo para proponer en lo individual a la legislatura, los elementos de sus contribuciones fiscales; es decir, la facultad de iniciativa de los ayuntamientos en el establecimiento de cuotas y tarifas de impuestos, principalmente el predial, las contribuciones de mejoras y construcción de inmuebles. Se dispuso en el Artículo 5º transitorio, que para el año 2002, esos valores, en el caso de impuestos a la propiedad inmobiliaria, se equiparen en su base el valor catastral y el valor comercial.
10. Determinó que los recursos que integren la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.
11. Complementó las facultades en materia de desarrollo urbano y precisó: en el caso de custodia y administración de zonas federales por vía de convenio; programas de transporte público de pasajeros y su participación en proyectos de desarrollo regional, propuestos por la federación y gobiernos estatales.
12. Resuelve a favor de los presidentes municipales el mando de las policías preventivas, dejando un vínculo de mando de éstas con los gobernadores, para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

13. Sostuvo la facultad legislativa del congreso local en las leyes de ingresos municipales y amplió el concepto de revisión de cuentas públicas con el de fiscalización.³⁵

Los cambios efectuados fortalecieron la competencia municipal, aunque sólo signifiquen ampliación de responsabilidades. En relación con su carácter de orden de gobierno, prevalece la noción clásica de que el municipio no es suscriptor del pacto federal, por lo que está bajo la tutela de la entidad federativa a la que pertenece, de suerte que es el Estado, a través de su legislatura, el que decide finalmente sobre el monto y origen de los recursos de la Hacienda Municipal, además de revisar y ahora fiscalizar su Cuenta Pública.

Esto explica que, por más que se hable de la Reforma del Estado y del nuevo federalismo mexicano, la barrera conceptual fundada en la teoría del Estado que se asume ha derivado el impulso de una verdadera reforma a una serie de medidas de carácter administrativo que en nada afectan los supuestos básicos del modelo en vigor. En este sentido, la afirmación de que la reforma al Artículo 115 ha permitido avanzar en “(...) la desconcentración administrativa y la descentralización política”³⁶ demuestra que la desconcentración y la descentralización son esencialmente procesos de carácter administrativo, de los que la segunda implica una cierta autonomía funcional que permite la toma de decisiones de acuerdo a las normas y procedimientos señalados por una instancia superior de la cual se depende estructuralmente y que, en este caso, se expresa a través de la legislatura local vía expedición de las bases normativas municipales y de la aprobación de las fuentes y montos de los ingresos municipales, así como las cuentas públicas resultantes. Lo político, aún sigue concentrado en el orden federal y estatal.

La Constitución federal, dentro del respeto a la soberanía de los estados, establece el principio de que éstos, a través de sus legislaturas locales, incorporarán a sus constituciones y leyes propias, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas de cada entidad federal y de los municipios que la integran. Considerando ese punto de partida y origen consti-

35 Asociación de Municipios de México AC. *Artículo 115 Constitucional: historia y reformas de 1999*. México, AMMAC. 1999, pp. 29-30.

36 Camacho Quiroz, César. *Discurso en el municipio mexicano, reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional*. México, SEGOB-CEDEMUN, 2000, p. 40.

tucional, el marco jurídico general del Municipio se integra de la siguiente manera:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.
- Las Constituciones Locales, así como diversas Leyes y Reglamentos.
- Leyes Orgánicas Municipales.
- Las Bases Normativas de los Congresos Estatales.
- Las Disposiciones Administrativas de los Ayuntamientos.

Las normas constitutivas del marco jurídico municipal antes esquematizadas reconocen la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria del municipio. Por personalidad jurídica se entiende que los municipios son entes sujetos a derechos y obligaciones y con capacidad para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia.

Debemos establecer que dicha atribución permite al municipio celebrar convenios con los estados, que también están sujetos a derechos y obligaciones; celebrar acuerdos con otros Municipios y estados, el ámbito de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general dentro de su respectiva jurisdicción, además de adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.

En general, la personalidad jurídica significa que el municipio posee capacidad para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad y precisamente, el producto inmediato de la personalidad jurídica es la facultad reglamentaria. Sin embargo, debe quedar claro que en el Sistema Federal Mexicano se reconocen solamente dos órdenes jurídicos, el Federal y el Estatal, con competencia Constitucional, Legislativa y Administrativa. No es el caso de los Ayuntamientos, quienes no tienen autonomía para legislar; únicamente están facultados para normar sus competencias internas o las leyes que expidan los Congresos de los estados. Pese a que la reforma de 1999 al 115 los haya elevado al rango gobierno.

Sobre este aspecto, en términos generales se puede decir que el municipio, pese a estar considerado como sujeto de derechos y obligaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos existentes en el país, paradójicamente no está facultado para legislar sobre cuestiones de interés parti-

cular en el ámbito de su jurisdicción y, más aún, se encuentra francamente limitado respecto a los preceptos que otorgan a los Estados y la Federación facultades exclusivas en materia de impartición de justicia. Es previsible, por tanto, que, en los próximos años, debido sobre todo a la mayor presencia de la sociedad en la gestión gubernamental, uno de los aspectos fundamentales sobre la autonomía municipal será revisar las atribuciones legislativas del cabildo y aquellos ordenamientos jurídicos de su competencia que actualmente no están bajo su control.

En sí, la Constitución Federal Mexicana contiene las disposiciones legales que rigen la organización política y social, así como las características de la gestión gubernamental que se ejerce en la práctica del gobierno a nivel nacional. Las reformas al Artículo 115 en su fracción II establecen la personalidad jurídica de Municipio en los términos siguientes:

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

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

La fracción II del Artículo 115 ratifica la competencia municipal de intervenir en cualquier acto legal por poseer personalidad jurídica propia, que los Municipios podrán manejar su patrimonio libremente y de acuerdo con sus necesidades, conformado por los recursos financieros y bienes inmuebles; el Ayuntamiento establecerá las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la Autoridad para mantener la seguridad pública. Asimismo, la Constitución Federal establece y otorga las siguientes a los Ayuntamientos:

- En materia de Planeación Democrática: Artículo 26.
- En materia de Garantías Individuales: Artículos del 11 al 29.
- En materia de Salud y Vivienda: Artículo 4, párrafos tercero y cuarto.
- En materia de Educación: Artículo 3º.
- En materia de Hacienda Pública: Artículo 115, fracción IV; art. 73, frac. XXIX; Art. 79, frac. I, párrafo segundo.
- En materia de Desarrollo Urbano: Párrafo tercero del Art. 27; art. 73, frac. XXIX-C; art. 115, frac. V y VI.
- En materia de Servicios Públicos: Artículo 115, frac. III.

- En materia de Trabajo: Artículo 123, art. 115, frac. VIII, párrafo segundo.
- En materia de Cultos: Artículo 130.
- En materia de Deberes Ciudadanos: Artículo 31, frac. II y IV; art. 36, fracción I.
- En materia de Responsabilidad Pública: Artículo 36, frac. V.

Todas las constituciones locales de las entidades federativas incluyen un capítulo correspondiente a los Municipios, fundamentalmente para reiterar lo establecido en el Artículo 115 de la Constitución General de la república, incluyendo algunas otras y escasas normas y especificar que el Congreso local expedirá una ley que reglamente la integración, funciones y operatividad de los Ayuntamientos.

2.2. Municipio y democracia

Cuando afirmamos que un país es democrático lo consideramos como tal porque en sus instituciones encontramos elementos inconfundibles. El poder está limitado a través del derecho. Los gobernantes son electos por medio del sufragio de la ciudadanía; ellos, a su vez, se alternan en el ejercicio del poder; el gobierno es ejercido por tres órganos separados de poder –Legislativo, Ejecutivo y Judicial–.

Si nos apegamos a la forma legal podemos ver que la democracia está impregnada de un alto grado de formalismo. Sin estos rasgos formalistas no habría democracia, sin embargo, nos cuesta identificar a la democracia con nuestras vidas, relacionarla con nuestro acontecer cotidiano. La democracia como estilo de vida compartido hace un fenómeno más próximo a cada uno de sus protagonistas, que son los miembros de una comunidad organizada, llámese país, estado o municipio. Este fenómeno, se complementa con el anterior, al hacer referencia al modo como se relacionan y como conviven –es decir viven en común los miembros de una comunidad–. Esto es tanto en el ámbito familiar, laboral, social y por supuesto, respecto a las esferas de poder político. Existirá una actuación democrática, cuando las personas decidan su destino comunitario a través de decisiones que sean el producto del consenso. En un marco democrático de vida cuentan las distintas opiniones, se respeta a quien piensa de diferente manera. Modo en cómo se manifiesta el pluralismo en el seno de una comunidad. Lográndose que las decisiones que se tomen, puedan ser compartidas por el mayor número posible de personas.

La democracia se convierte en forma de vida cuando desaparece la fuerza y la violencia en las relaciones humanas, se impone el diálogo y la persuasión. Ya no se persigue el logro de una imposición, sino de llegar al convencimiento de obtener acuerdos que beneficien al mayor número. La democracia en un principio puso el acento sobre un momento particular de la vida política de los estados: la posibilidad de que sus gobernantes fuesen elegidos por medio del voto popular. La conquista de este objetivo importó sin lugar a dudas una gran evolución en la historia del ejercicio del poder. Debemos remontarnos a la época en que este fenómeno tuvo lugar; se trataba de finales del siglo XVIII. Tomamos esta fecha en razón de que para ese entonces se sancionan las primeras constituciones de países democráticos. Antes de las revoluciones francesa (1789) y norteamericana (1776) las naciones eran conducidas por monarcas dotados de poderes absolutos. El rey accedía al trono por herencia y toda esta mecánica se asentaba en el derecho divino, es decir en la voluntad de dios, fuente del poder de todo gobernante. Los gobernados no tenían arte ni parte en el ejercicio del poder, eran meros sujetos pasivos. Esto sucedía hasta tal punto que ni siquiera intervenían en la designación de sus autoridades.

El cambio que opera con el advenimiento del Estado de Derecho lleva a una apertura fundamental. El pueblo se transforma en el gran protagonista de la historia política en la medida de que es él y sólo él la fuente de legitimidad de todo gobierno. El pueblo deviene elector y es la suma de las voluntades de los ciudadanos, quienes, a través del ejercicio del sufragio, eligen a los titulares del poder, la que determina como único factor el signo del gobierno y por ende a sus ocupantes.

El municipio ha jugado un relevante papel en la historia de la democracia en México. Ha sido en este espacio donde se han establecido las primeras luchas democráticas y las primeras alternancias partidistas, así como la innovación de experiencias participativas, alzando con esto su carácter de ser el “gobierno más cercano de la gente”. Hoy es un ámbito de poder definido por las pugnas ínter partidistas, por las confrontaciones y lucha por los recursos públicos que a ellos son destinados. La corrupción de las autoridades, su incompetencia y la falta de un marco jurídico que les permitan mayores capacidades y facultades son –entre otros muchos otros elementos– aspectos que hacen que el gobierno municipal debe ser reformulado como el espacio ciudadano por excelencia. El Municipio mexicano puede y debe jugar un papel central en la dinámica nacional y en las necesidades de consolidar la democracia y el desarrollo local en nuestro país.

Es necesario no sólo establecer marcos jurídicos que lo fortalezcan. Se trata de un complejo sistema de acciones que permitan hacer que la participación de los ciudadanos sea un elemento clave en las acciones emprendidas por ellos. No se trata de relevar al gobierno por los ciudadanos y que éstos hagan su trabajo y sus obligaciones, se trata de transitar hacia la consolidación de gobiernos capaces y responsables de sus acciones y decisiones. El debate de los actores responsables de las acciones municipales, se han abocado a buscar mayores recursos económicos para los municipios como elemento clave para resolver sus limitaciones. Sin embargo, los aspectos de rendición de cuentas y la transparencia son incipientes en los municipios, lo que ha producido una enorme corrupción de autoridades y funcionarios.

Entendemos, a la democracia y el desarrollo local como la suma de diversas acciones y procesos complementarios que fortalezcan la vida institucional de los municipios y que mejoren las condiciones de vida de las personas, como elementos imprescindibles que permitan a los gobiernos locales enfrentar la serie de demandas ciudadanas y movilicen las capacidades y recursos locales.ç

2.2.1. Mito académico-político: el municipio, gobierno más cercano

La noción que conciben los ciudadanos como actores pasivos frente al sistema político-administrativo han sido superadas y reemplazadas por nuevas elaboraciones que resaltan la influencia de los grupos sociales en la definición de agendas públicas y en la elección de los medios que emplean los gobiernos para alcanzar sus propósitos. Entre la variedad de conceptos producidos en este tenor destaca el de gobierno más cercano José Sosa y base de este apartado.³⁷

La idea de cercanía del gobierno se corresponde con el interés de académicos y políticos por descifrar las claves del diseño institucional que aseguren que toda instancia pública se mantenga sometida a un mandato social y no sólo a los propósitos de quienes las dirigen. Sin embargo y pese a la variedad de estudios y expresiones políticas que la emplean, el gobierno más cercano se mantiene como una expresión genérica y, como tal, se hace imprecisa y volátil. El gobierno más cercano no es sólo el que se encuentra más próximo a los ciudadanos, sino también, el que tiene mayor capacidad para influir en sus condiciones de vida; aquí, pueden

37 Sosa, José. "El gobierno más cercano: percepciones ciudadanas sobre la administración pública en México" en: *Revista Foro Internacional*, México, vol. XLII, número 4. 2002.

identificarse dos corrientes. Por una parte, la influencia que las escuelas europeas y estadounidenses de *public policy* y *public management* comenzaron a ejercer, en estudiantes mexicanos que en ellas obtuvieron posgrados que generó una corriente dominada por la búsqueda de soluciones prácticas a problemas de una parte de las dependencias federales. La *policy sciences* o enfoque de las políticas públicas que luego sería formalizado y estructurado por Luis F. Aguilar Villanueva en su célebre *Antología de las políticas públicas*.³⁸

La segunda corriente se articuló en torno a fenómenos que habían sido considerados por otras perspectivas, pero que adquirieron un perfil distinto a mediados de los ochenta.³⁹ Corriente que tomó como su principal punto de atención el nivel municipal de gobierno y fenómenos y procesos que han tenido lugar en su entorno inmediato, tales como el surgimiento y consolidación de movimientos ciudadanos autónomos,⁴⁰ la formación de estrategias partidistas específicamente orientadas a alcanzar posiciones de gobierno municipal, manifiesta Tonatiuh Guillén López⁴¹ y la propia evolución de la gestión pública local, la mayoría de los estudios de esta corriente se encuentra identificado en el municipalismo mexicano; aquí, para distinguir los temas y subtemas de esta corriente, es posible identificar tres:

- a. Los estudios de gestión y organizativos,
- b. La rama federalista y
- c. La rama municipalista prodemocrática.

En la primera, se ubican los estudios encabezados por Enrique Cabrero y la División de Administración Pública del CIDE.⁴² El trabajo de esta rama tiene como tema central la evolución de las administraciones públicas municipales, más concretamente lo que se refiere a los cambios e innovaciones de tipo administrativo y de gestión: “(...) el concepto de innovación es difuso y muy amplio en sus interpretaciones (...) A partir de

38 Aguilar Villanueva, Luis F. “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” en: *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 58, núm. 3., 1996.

39 Loaeza, Soledad. Delamadridismo: la segunda modernización mexicana, en Carlos Bazdreh; y otro. *México: auge, crisis y ajuste*. México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas del Fondo, número 73). 1993, pp. 57 y 59.

40 Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa. 1995, pp. 85-210.

41 Guillén López, Tonatiuh. *Frontera norte: una década de política electoral*. México, El Colegio de México. 1992.

42 Cabrero, Enrique. *La nueva gestión municipal en México*. México, CIDE-Porrúa. 1996.

esta idea la innovación municipal será entendida en este estudio como un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal capaz de generar un conjunto de resultados que mejoran las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal”.

Se entiende a la innovación municipal como un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal. Es decir, instituciones más o menos tradicionales que cambian con el fin de hacer más fácil y más eficaz la difícil tarea de gobernar. De ahí que la Innovación no sea lo nuevo, ni mucho menos lo novedoso, sino el conjunto de acciones y decisiones que le permitan al gobierno, sin más, cumplir su tarea. Innovar para hacer, simple y llanamente lo que se tiene que hacer.

- Los principales campos de especialización de esta rama se ubican en la hacienda municipal, la gestión de servicios públicos, la política urbana y la participación social.
- La segunda, la federalista, comprende un número amplio de autores e instituciones académicas y predominan estudios relativos a procesos electorales y efectos que la alternancia política tiene en el sistema de relaciones intergubernamentales en todo el país.
- La tercera y última, la municipalista y prodemocrática, centra sus estudios en la identificación de elementos institucionales y de cultura política que pueden favorecer u obstaculizar la construcción de un sistema político plenamente democrático. Es decir, a diferencia del sentido descriptivo que las dos primeras ramas muestran, en ésta el propósito último de las reflexiones parece ser indicativo –o quizás abiertamente prescriptivo– en aras de la vigencia de los valores y las prácticas democráticas. Se pueden mencionar como obras representativas las de: Tonatiuh Guillén López,⁴³ Peter M. Ward,⁴⁴

43 Véase a Guillén López, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México, Porrúa. 1999.

44 Ward, Peter. “Tendencias en los gobiernos municipales de México: del partidismo a la tecnocracia” en: Garrocho Carlos y Sobrino Jaime: *Desarrollo municipal, retos y posibilidades, Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. México, Porrúa-CIDAC. 1995, pp. 67-134.

Victoria Rodríguez;⁴⁵ Alfonso Hernández;⁴⁶ Alberto Azíz Nassif;⁴⁷ Luis F. Aguilar Villanueva;⁴⁸ Arturo Alvarado;⁴⁹ y en Alberto Díaz Cayeros.⁵⁰

De las obras más representativas en esta visión, sobresalen: Mauricio Merino Huerta, *Fuera del centro*,⁵¹ del mismo autor, *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*,⁵² y de Alicia Ziccardi. Por lo que respecta al tratamiento que las dos corrientes dan a la noción de gobierno más cercano:

- En el caso de la corriente de las políticas públicas, la visión dominante tiende a considerar que la relación que los ciudadanos establecen con las organizaciones públicas no está definida por una sola articulación de carácter individual. Lo cual implica que un ciudadano o familia, reciben y demandan bienes y servicios de diversas instituciones públicas en su vida cotidiana; así la mayor o menor cercanía de cada nivel de gobierno frente a este ciudadano o familia depende de la frecuencia e intensidad con las que éstos utilicen sus servicios. De ahí que no pueda existir una definición principal o única de gobierno más cercano.
- La segunda corriente, su interés en el nivel municipal de gobierno le lleva a establecer una noción homogénea de gobierno más cercano que resulta ser sinónimo justamente de gobierno municipal. Varias razones explican esta construcción: los estudios que ponen como punto de partida el proceso de transición democrática (con la llegada de gobiernos de oposición) a algunos ayuntamientos (centro

45 Rodríguez, Victoria. "Recasting Federalism in México", USA. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 28, núm. 1. 1998, pp. 235-254.

46 Hernández, Alfonso. Las elecciones de 1997 y el federalismo en México: efectos de la competitividad electoral en la autonomía regional y la unidad de los partidos políticos. México, CIDE, (Documento de trabajo, División de Estudios Políticos). 1998.

47 Azíz Nassif, Alberto. *Territorios de alternancia: el primer gobierno de oposición en Chihuahua*. México, Triana, 1996.

48 Aguilar Villanueva, Luis F. "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en: *Revista Mexicana de Sociología, México*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre. 1996, pp. 3 – 37.

49 Alvarado Arturo. "Los gobernadores y el federalismo mexicano". *Revista Mexicana de Sociología, México*, vol. 58, núm. 3, 1996, pp. 39-71.

50 Díaz Cayeros, Alberto. *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. México, Porrúa-CIDAC, 1995.

51 Merino Huerta, Mauricio. *Fuera del Centro*. México, Editado por la Universidad Veracruzana. 1992.

52 Merino Huerta, Mauricio. (Coord.). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México, El Colegio de México, 1994.

y norte del país) a mediados de los ochenta. Por una parte, la movilización ciudadana motivada por la reivindicación de los derechos políticos de las poblaciones de los municipios con alternancia y, por otra, la posibilidad efectiva de que tales movilizaciones logran triunfos electorales a escala municipal. Una parte significativa de esta corriente, hace comparación entre las posibilidades que ofrece cada nivel de gobierno para el surgimiento y consolidación de formas democráticas de competencia política, representación y administración.

La participación que es componente central de la democracia, suele considerarse que el voto, es el primer escalón de la misma, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de los ciudadanos. Debe reconocerse que existen diferentes tipos de participación: la participación social, supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos. La comunitaria que se instala en el campo de las actividades asistenciales del mundo no estatal. Pero, la noción de participación ciudadana se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal. Así, es en el ámbito local donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva. En el barrio, colonia, municipio o delegaciones del Distrito Federal es donde se suscita que los individuos accedan en condiciones diferenciales a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, y que, además, definen su calidad de vida.⁵³ No será raro, por la capacidad de publicidad y recursos en posicionar la imagen del gobierno, que el más identificado sea el gobierno federal, a quien se identifica como prestador de salud, educación, empleo, alimentación y turismo. Al gobierno estatal con seguridad pública y transporte; y a los ayuntamientos únicamente se les reconoce (municipios urbanos) la política de vivienda.

Los gobiernos estatal o municipal en México, pueden ser considerados como “gobiernos realizadores del bien común” en oposición y contraste al gobierno federal que es “el gobierno positivo”, lo que da cierta consistencia y explicación a las aseveraciones hechas en los párrafos anteriores. Esto explicaría por qué puede considerarse que las visiones que reivindican el gobierno municipal como el mejor gobierno son idealistas

53 Ziccardi, Alicia. “Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana” en: *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, IISUNAM-Porrúa. 1998, pp. 28-29.

o románticas. Para los ciudadanos resulta complejo definir con exactitud la noción de gobierno más cercano. Más allá de las inevitables cuestiones semánticas que las definiciones de cercanía y de gobierno tienen debe reconocerse que hay ambigüedad a la hora de acotar las actividades gubernamentales. Por tanto, la noción de gobierno más cercano no puede limitarse a la intencionalidad que ciudadanos o estudiosos puedan tener. Es necesario reconocer el peso que tienen las visiones de los funcionarios públicos y las propias organizaciones gubernamentales en los hechos que dan forma a la actuación del gobierno, ya que en este ámbito es posible identificar también intencionalidades y propósitos.

2.3. Las finanzas municipales

Históricamente, la problemática financiera del municipio es resultado de la nacional, forma que asume el Estado Mexicano para organizarse, donde, en aras de la centralización política, los niveles de Gobierno Estatal y Municipal se supeditan a él para llevar a cabo sus funciones. Una de éstas, la financiera, aparece como centro de constantes debates en torno a la gran sujeción de los Municipios no sólo a la Federación, sino también a los Estados, lo cual da como resultado situaciones muy similares que afrontarían en mayor o menor grado todos los municipios del país. En materia de ingresos, los municipios se encuentran inmersos en un Sistema de Competencias Fiscales, el cual tiene lugar al presentarse una indefinición de fuentes tributarias para cada nivel de gobierno, dando paso al problema de concurrencia tributaria.

En términos generales, la materia de ingresos municipales se encuentra determinada en nuestra Carta Magna que, en su Artículo 115 fracción IV, precisa los recursos integradores de su Hacienda. En esta disposición constitucional se da lugar a un sistema fiscal que concentra las más importantes fuentes económicas de tributación en la Federación y consecuentemente se crea una concentración de riqueza tributaria en una Hacienda Pública Federal fuerte. El problema financiero del municipio rebasa el puro aspecto económico, para situarse de lleno en el centro de nuestro federalismo, la descentralización política y en la efectividad de la autonomía municipal.

En materia crediticia, el problema reside en el poco margen de acción que se le concede al Municipio para captar recursos por esta vía. Un problema adicional es que los compromisos anteriores asumidos por este concepto distraen recursos propios que podrían canalizarse a otros

rubros más relevantes para la promoción del desarrollo local. Es decir, tanto la política financiera como el marco normativo reglamentario en la materia han significado una fuerte atadura que limita en demasía la función hacendaria. El principio económico de la escasez de recursos es más que aplicable a la Hacienda Municipal, si a ello le agregamos el comportamiento infinitamente elástico de las demandas de la comunidad, lo que tenemos es una permanente falta de complementación a la oferta de servicios y la demanda de los mismos que se manifiesta muchas veces en el estancamiento económico y en la disminución del bienestar social de la localidad.

De esta forma, en materia crediticia, el municipio tiene en el financiamiento bancario una alternativa para allegarse recursos. Sin embargo, este proceso en sí mismo encierra una gran problemática, pues no todos los municipios tienen acceso a este tipo de financiamiento bancario, ya que operan en términos de recuperabilidad del crédito y con altos costos por intereses. Por lo tanto, su actuar está condicionado por la protección que, contra el riesgo, hacen tanto los organismos financieros fuente, como los intermediarios y canalizadores finales. En este proceso se puede apreciar que el municipio tiene limitaciones de autonomía financiera cuando las autorizaciones de endeudamiento y montos las decide la Legislatura Local, la que a su vez es vigilada por la Legislatura Federal.

Hay marcado interés por estudiar y comprender los mecanismos a través de los cuales se administran los municipios en México, al tenor de las facultades que la Ley otorgó (es decir, las facultades expresas que en 1983 y 1999 se realizaron al Artículo 115 Constitucional; en específico la última que amplió la materia de servicios públicos, desarrollo urbano, gestión del medio ambiente, entre otras), podemos distinguir dos procesos diferentes y paralelos. El primero tiene que ver con la preocupación por comprender y estudiar al municipio mediante investigaciones, foros, seminarios y demás, comprendiendo la heterogeneidad de los municipios mexicanos, la necesidad de estudiarlos y elaborar tipologías e implementar políticas acordes a sus dinámicas, así, como de ubicar los avances y atrasos en materia de gestión. En segundo lugar, el carácter interno del municipio que tiene que ver con la adaptación de procesos a las exigencias y obligaciones impuestas por la ley.

Las finanzas municipales continúan dependiendo (ingreso y gasto) de las aportaciones federales, agregando que el proceso de descentralización, no sólo no se ha completado, sino que aún persiste el centralismo y

la tendencia de las entidades federativas a prevalecer sobre éstos; amén de la ingeniería legal que los omite como partes fundantes del pacto federal. Las características de nuestro pacto fiscal se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, pero ya se observaban sus rasgos fundamentales desde principios del siglo veinte con la aprobación de nuestra Constitución Federal en 1917. Desde ese momento, y a lo largo del siglo pasado, con las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, se ha observado una creciente centralización de la recaudación en la Federación. Este proceso culminó con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980, con lo cual se eliminaron 18 impuestos federales y alrededor de 458 impuestos locales, lo que simplificó notablemente la carga fiscal para los contribuyentes, pero concentró la recaudación a nivel federal.

Al mismo tiempo, ha existido una trayectoria creciente de descentralización del gasto público que se acentuó desde principios de los años noventa. Comenzando con los acuerdos de descentralización de la educación y la salud en 1992 y 1996, respectivamente, hasta la creación del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en 1998, se han transferido cada vez mayores recursos y decisiones de gasto a las entidades federativas y municipios. Adicionalmente, la distribución geográfica de la población y producción nacional es muy distinta a aquella que sirvió de base décadas atrás para diseñar nuestro sistema actual, lo que hace que el componente regional adquiera especial importancia en la ejecución de la política pública y, por tanto, la conformación de las relaciones fiscales entre órdenes de gobierno.

Es evidente que los elementos torales del sistema tributario federal, que estaba vigente hasta el 2007 sobre todo en el rubro de la recaudación, se diseñaron bajo un entorno político y económico enteramente distinto. La realidad política y económica actual hizo necesario ajustar el pacto fiscal a fin de fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno y generar una nueva relación de corresponsabilidad entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

La dinámica de las finanzas públicas en el primer año de la Reforma Hacendaria “Por los que Menos Tienen” mostró logros importantes. En 2008, los ingresos del sector público presupuestario se incrementaron en más de 371 mil millones de pesos (9.3% en términos reales) con respecto a 2007. Sin embargo, en 2009 la crisis económica internacional provocó una fuerte desaceleración en la economía mexicana, así como una caída impor-

tante tanto en el precio del petróleo como en el volumen de producción de Pemex. En este contexto, en 2009 los ingresos petroleros del sector público disminuyeron más de 180 mil millones de pesos (21% en términos reales) respecto a 2008. Por otra parte, se observó un desempeño favorable en los ingresos no petroleros, los cuales se incrementaron cerca de 140 mil millones de pesos (2% en términos reales). Así, los ingresos totales del sector público tuvieron una caída de 44 mil millones de pesos, es decir, un 6.5% en términos reales, similar a la caída observada en la actividad económica. Sin embargo, el ejemplo más común se observa cuando se analizan países de un elevado desarrollo económico, por ejemplo, los miembros de La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pues la mayoría coinciden al haber otorgado mayores responsabilidades, tanto en materia de ingresos como de gasto, a los entes locales.

Como puede observarse, la mayor parte de los países seleccionados presentan una tendencia clara –la muestra corresponde a los países para los cuales se encontró información sobre las finanzas locales (estatales y municipales) actualizada al año 2000–: en la medida en que el PIB per cápita se hace más alto la participación de los gobiernos locales, tanto en el gasto como en el ingreso nacional, también es mayor.

México se encuentra dentro de los países de la OCDE y pese a tener un elevado PIB per cápita, a comparación de los demás países de América Latina, al relacionarlo con los demás miembros de la OCDE, el PIB per cápita es de los más bajos y, adicionalmente, la participación de los gobiernos locales (estados y municipios) dentro del gasto público total, también lo es. Sin embargo, cuando comparamos a México con otros países de la región, las tendencias cambian drásticamente. La relación PIB per cápita y gasto regional no es tan clara y lo que observamos, en algunos casos, es que pese a que el país tiene un bajo PIB per cápita los gobiernos locales tienen gran participación en el gasto total (Bolivia, por ejemplo). Así, el caso mexicano, en el contexto latinoamericano, parece concordar con la tendencia expuesta anteriormente, pues con un elevado PIB per cápita, el nivel de participación local en el gasto total se encuentra por encima del promedio de la región.

Asimismo, esta situación es bastante similar en materia de ingresos, aunque con algunas diferencias, pues en México el grado de participación de los entes locales es mayor a comparación con los gastos. Sin embargo, este fenómeno también se presenta en los demás países. Lo anterior nos da la idea de una descentralización poco uniforme, tanto en México como

en otros países de América Latina, pues, al parecer, se brindan más facultades en materia de recaudación al tiempo y el gran porcentaje del gasto continúa dependiendo del gobierno central. Por otro lado, la comparación con algunos países miembros de la OCDE arroja dos resultados cruciales en materia de descentralización fiscal. El primero, es que en México los estados y municipios participan muy poco en el acontecer de las finanzas públicas; en segundo lugar, el país parece ir en la dirección contraria, las tendencias muestran a gobiernos locales que participan cada vez más, en tanto que en México esta participación se mantiene constante e incluso decrece en ocasiones.

Cuadro: distribución porcentual de los gastos por nivel de gobierno en varios países

País	Año	Nación	Estados	Municipios
Alemania	1996	59.63	40.37	
	1998	62.46	37.54	
	2000	60.20	26.10	13.70
Austria	1996	69.42	30.58	
	1998	69.08	30.92	
	2000	67.10	18.20	14.70
España	1996	69.02	30.98	
	1998	67.60	32.40	
Estados Unidos	2000	69.80	17.30	12.90
	1996	52.64	47.36	
	1998	51.39	48.61	
	2000	-	-	-
Argentina	1996	59.39	40.61	
	1998	55.80	39.50	4.80
	2000	56.30	39.20	4.50
México	1996	85.4	12.2	2.4
	1998	72.5	22.8	4.6
	2000	71.2	23.7	5.1

Fuente: SHCP y FMI Government Finance Statistics, 2002. OECD, 2003.

No es claro el avance, de manera coordinada, hacia formas de participación activa de municipios y estados. Cada día son más los compromisos que adquieren los entes locales, pero estas obligaciones, a su vez, no se compensan con una mayor autonomía fiscal. En contraste, observamos que se continúan conduciendo las finanzas públicas de forma centralizada. Lo anterior confirma que se mantiene la estructura vertical en las finanzas públicas mexicanas. Lo cual puede observarse al analizar la participación de cada uno de los niveles de gobierno en el gasto total del sector público.

Existen diversos estudios sobre descentralización fiscal y administrativa en México, principalmente de Enrique Cabrero, tenemos: Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México.⁵⁴ Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) *Logros y desencantos*.⁵⁵ Hacia una agenda de reformas administrativas en municipios mexicanos, Documento de Agenda para la reforma municipal.⁵⁶ Entre otros más, como: Innovación en Gobiernos Locales: Un Panorama de Experiencias Municipales en México.⁵⁷ Resaltándose los trabajos de Cabrero y Carrera en el año 2000; Ziccardi; y de Guillén en 1996, donde se reconoce la necesidad de evaluar, tanto las acciones tomadas como las políticas ejecutadas, en función de las particularidades de los gobiernos subnacionales.

En tal sentido, el tamaño del municipio, la localización del mismo, su grado de desarrollo industrial, entre otros, son factores fundamentales que explican tanto las diferencias como las similitudes entre las localidades. En consecuencia, las políticas públicas también deberían ser diferenciadas. Existen cuatro factores generales que enmarcan los principales antecedentes y características del actual modelo descentralizador mexicano son: el legal, económico, político y social.

El factor legal:

Con la Reforma al 115, de junio de 1999 –que marcó un importante desarrollo en materia de descentralización, tanto fiscal como administrativa–

54 Cabrero, Enrique. *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México, CIDE-Porrúa. 1996.

55 Cabrero, Enrique. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. México, Porrúa-CIDE. 1998.

56 Cabrero, Enrique. *Hacia una agenda de reformas administrativas en municipios mexicanos; Documento de Agenda para la reforma municipal*. México, CIDE. 2000.

57 Cabrero, Enrique. (Coordinador). *Innovación en Gobiernos Locales: Un Panorama de Experiencias Municipales en México. Premio Gobierno y Gestión Local*. CIDE y Fundación Ford. 2002.

se dotó a los municipios mexicanos de nuevas facultades, estructuras físicas, dependencias, sistemas administrativos y de gestión, y de personal especializado en ciertas áreas. Sin embargo, Fox se quedó en el intento, las facultades continúan siendo pocas, inconsistentes con la realidad y persistentemente centralizadas. Así, es casi inexistente la responsabilidad asignada al ámbito municipal en materia de salud y educación.

En la búsqueda por consolidar un estado más pequeño, que preste servicios más eficientes a la comunidad, los municipios mexicanos han jugado un papel primordial, pues han debido adaptar sus estructuras administrativas para hacer frente a las nuevas funciones y retos que imponen las mayores obligaciones a las que se someten.

Por otro lado, las diferencias económicas entre las regiones se acentúan; en un 10% de los municipios mexicanos se concentra el 70% del total de la producción que se genera en estos entes locales.

En materia política, el proceso de transición democrática es un factor importante, pues se ha intensificado la necesidad de coordinar esfuerzos y armonizar relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno. Éste, que no era un problema en décadas pasadas, se ha convertido en un factor crucial, pues las demandas de los ciudadanos requieren soluciones eficientes y eficaces que contribuyan a consolidar la gobernabilidad y que sean compatibles con la legitimidad de las administraciones municipales. Lo lamentable es que sólo se quedó en la intención y discurso del gobierno de Fox –y que Calderón omitió– y nos quedamos en la expectativa de lo que el gobierno priísta de Peña Nieto hiciera con las tesis del nacionalismo revolucionario en tiempos de globalidad y predominio del capitalismo en el orbe. Lo que se observó no es halagüeño.

Cuadro 3: gobiernos locales por partido político gobernante 1995-2000

Partido Político	1995	2000
PRI	2,007	1,146
PAN	154	374
PRD	119	206
Coaliciones	0	125
Usos y costumbres	0	418
Otros	114	157
Total	2,394	2,426

Fuente: Tomado de Santín, 2003.

Se puede observar la mayor pluralidad que se refleja en el mapa político, así tenemos que, para junio del 2003: el PRI concentró el 56% de la población, el PAN el 19%, las diversas coaliciones el 15% y el PRD el 10%. Así, las relaciones intergubernamentales surgen como puente que une diferencias, que legitima procesos y brinda viabilidad para consolidar proyectos de inversión. Asimismo, a raíz de los cambios constitucionales surge el reto de adecuar los marcos legales locales y de presionar para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción intergubernamental.

Hoy presenciamos una nueva época en actuación y participación de la sociedad en elaboración y ejecución de políticas públicas (muchos ejemplos exitosos de participación ciudadana se compilan en el libro: “Prácticas Municipales Exitosas” que ha publicado el Premio Gobierno y Gestión Local a través del CIDE). La participación ciudadana (según las exigencias de globalidad) trasciende las barreras del discurso y se presenta como una opción viable y obligada por el consorcio internacional, tanto para gobernantes como para la sociedad civil. En tal sentido, la descentralización posibilitaría la creación de espacios de expresión de las especificidades locales. Lo social es producto de una historia que ha configurado una cultura y una identidad, un espacio y una estructura.⁵⁸

58 Cabrero, Enrique. *La nueva gestión municipal en México*. México. CIDE-Porrúa. 1996a.

El 10% de los municipios en México concentran más del 60% de la población total del país y más del 60% de los ingresos totales municipales. Adicionalmente, hay una estrecha relación entre población que se concentra en cada decil y porcentaje de ingresos que les corresponde. En un escenario más pragmático, el proceso de descentralización fiscal en México podría analizarse a partir de la forma en que éste se presenta para el municipio. Esto es, a través del gasto y de los ingresos (del lado de las finanzas) y a partir de la estructura institucional y administrativa municipal. La unión de esos factores nos ayudaría a comprender la mecánica, evolución e impacto del proceso de descentralización en México.

Al analizar el comportamiento del gasto público en México se puede observar cómo permanece la dependencia de los gobiernos locales con la federación. Pese a las nuevas facultades administrativas, los recursos que transfiere la federación continúan siendo “etiquetados”, es decir, el contrasentido de reconocerle como un orden más de gobierno y tratarlo como menor de edad e involuntario. En el centro se fija la forma en que la administración local gastará los recursos que se le envían, ésta a su vez los reinterpreta y reparte según fórmulas confusa y “dardos cargados” hacia los municipios del color partidario del gobierno estatal.

El gasto que se realiza desde el nivel central es sumamente importante. Pese a que en los últimos años ha ido disminuyendo, en proporción al gasto total del sector público, representa cerca del 70% (de acuerdo con información del INEGI para el año 2000) y dados los actuales mecanismos de transferencias y participaciones federales, la tendencia continúa. Tal dependencia refleja un efecto perverso en las administraciones locales. Se ha convertido a los municipios en administradores de recursos federales e incluso algunos programas son manejados desde el centro, los ayuntamientos no alcanzan ni siquiera a cumplir con tal función. Un indicador más adecuado del grado de descentralización se presenta por el lado del ingreso:

ya que es aquí donde se muestra la real capacidad y autonomía para la generación de recursos por cada ámbito de gobierno. A partir de esta idea, la responsabilidad fiscal (equilibrio ingreso/gasto por ámbito de gobierno) sería el punto neurálgico en la configuración del federalismo fiscal y los márgenes de recaudación tributaria los efectivos indicadores del grado de descentralización de un sistema.⁵⁹

59 Ibid., p. 129.

En México, la dependencia de los entes locales hacia los recursos de la federación ha llevado a ineficiencias en los aparatos de recaudación, una pereza fiscal y falta de motivación para generar procesos innovadores o, por lo menos, actualizaciones acordes a las nuevas necesidades que el medio impone.

El argumento que se esgrime es la búsqueda de una mayor igualdad entre las entidades federativas, es decir disminuir los desequilibrios que entre éstas se presentan. Así, el contraste en la evolución de las transferencias a las entidades ricas y entidades pobres apunta a reforzar los lazos de unidad política nacional y solidaridad federalista, aunque los avances en la equidad se puedan considerar insuficientes y tardíos.

2.3.1. Desarrollo y tendencias

Para analizar el tema es necesario recurrir a una serie de indicadores básicos. Éstos se construyen a partir de variables como los ingresos, los egresos y algunos de los componentes de unos y otros. Agregamos otros indicadores que permitan observar la relación entre los ingresos y los egresos municipales. Al analizar las finanzas locales fijamos la mirada en el componente de los ingresos. En tal sentido, los municipios mexicanos han presentado un comportamiento muy particular, ya que, si bien los ingresos totales han crecido, es necesario analizar el porqué de esta situación y determinar los factores que han provocado tales aumentos. Puede observarse cómo, después de 1995, los ingresos municipales presentan incrementos en términos reales.

A partir de 1998, los ingresos totales de los municipios presentan un incremento aproximado del 28%. Al parecer se logró romper con cierto comportamiento cíclico que se encontraba asociado al desempeño económico (las disminuciones en los ingresos de los municipios se presentaron en años en los cuales la actividad económica presentó fuertes desaceleraciones; así, por ejemplo, en 1983, 1986 y 1995 –años en los cuales los ingresos de los municipios mexicanos disminuyeron– el crecimiento de la Pérdida Irrecuperable de Eficiencia (PIE) fue del -4.2%, -3.8% y -6.9%, respectivamente).

Este cambio se presentó, gracias a las Reformas al Artículo 115 en 1993 y 1999, en las cuales se transfieren más responsabilidades a estos entes locales, pero al mismo tiempo se descentralizan mayores recursos. No sólo aumentaron los ingresos propios, también lo hicieron las participaciones federales. En adelante, al hablar de ingresos propios, estaremos contabilizando aquellos ingresos que son recaudados por la administración municipal:

impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.⁶⁰ Sin embargo, estos ingresos propios no han crecido en la misma proporción que las participaciones, lo cual indica que el incremento de los ingresos totales es explicado, básicamente, por mayores recursos que la Federación está transfiriendo y, en menor medida, por el mayor esfuerzo recaudatorio de los municipios. En México, de acuerdo con la CEPAL (2002) el promedio de los ingresos tributarios de los gobiernos locales respecto al total nacional es de 5%, en tanto que es del orden del 14% en América Latina, de 18% en los países de la OCDE, de 32% en los Estados Unidos y de 50% en Canadá.

Los ingresos totales de los municipios guardan una estrecha relación con el gasto corriente que éstos realizan. No sorprende que el gasto administrativo se explique, de forma considerable, por los ingresos totales que llegan al municipio, sin embargo, llama la atención que la relación se presente de forma tan estrecha. Esto resulta preocupante, pues éste no es el único egreso por el cual debe responsabilizarse el ayuntamiento.

Asimismo, al estar correlacionados los ingresos totales con el gasto corriente o administrativo, no sorprende que exista una estrecha correlación entre este componente del gasto y participaciones federales (recordando que son éstas las que explican, en gran medida los ingresos de los entes locales). En contraste, no existe una relación –tan fuerte como la anterior– entre los ingresos propios y el gasto corriente.

Al igual que los ingresos, el gasto corriente al que incurren los municipios mexicanos también se encuentra estrechamente correlacionado con la actividad económica. Así, en los periodos de auge o mayor crecimiento, el gasto también ha experimentado aumentos considerables y de forma análoga y en los periodos de baja actividad económica o recesión el gasto corriente municipal también decrece. En este orden de ideas, un mecanismo muy empleado para calcular la llamada brecha del PIB –es decir, el componente transitorio de la producción total (la diferencia entre el comportamiento observado y el potencial o de largo plazo) – es a través del filtro de Hodric y Prescott. Mecanismo empleado en el caso del gasto corriente que nos estaría indicando las desviaciones temporales que presenta el gasto corriente de su comportamiento a largo plazo. Estas variaciones pueden ser explicadas por alteraciones temporales sobre la actividad económica (por ejemplo, desaceleraciones en la actividad económica). Así, al analizar ambos componentes transitorios, los del PIE y los del gasto corriente ejercido

60 Cabrero, Enrique y Orihuela, Ignacio. “Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales” en: *Estudios Demográficos y Urbanos*. México, El Colegio de México, vol. 17, enero-abril. 2002.

por los municipios mexicanos, encontramos una estrecha relación. Como se puede observar en el gráfico, la volatilidad del gasto corriente es mayor a la del PIE, lo cual podría estar indicando que existen más factores desequilibradores del gasto corriente que la sola actividad económica. En particular las desviaciones estándar fueron de 0.040 para el PIE y 0.105 para el gasto.

Lo anterior brinda elementos para comprender el fortalecimiento de las administraciones municipales mexicanas en dos vías: la primera tiene que ver con la adaptación de las necesidades a las disponibilidades de recursos; es decir, en periodos de auge o expansión económica se dispone de mayores recursos para los entes locales y el municipio podría atender áreas a las que antes no era posible prestarles atención, crear dependencias, programas, promover la participación de la ciudadanía y contratar más personal. De igual forma, en los periodos de contracción de la actividad económica –en los cuales los recursos disminuyen– el municipio se ve en la obligación de suspender algunos programas emprendidos, disminuir los recursos de las dependencias antes creadas o, simplemente, cerrarlas. La segunda vía hace referencia al fortalecimiento de las administraciones locales. En las condiciones descritas anteriormente difícilmente un municipio podría lograr constituir una sólida y permanente base administrativa, ya que el vaivén de los recursos, ligado a la volatilidad de la actividad económica, impone fuertes restricciones al fortalecimiento de una base burocrática municipal.

Correlaciones entre algunos rubros de Ingresos y egresos municipales

Municipios	Gastos	Ingresos Propios	Participaciones
Metropolitanos	Egresos Totales	0.4819	0.9051
	Gasto Corriente	0.5373	0.8673
Urbanos medios	Egresos Totales	0.4217	0.9429
	Gasto Corriente	0.4989	0.9308
Urbanos chicos	Egresos Totales	0.3169	0.9798
	Gasto Corriente	0.4027	0.9883
Semi rurales	Egresos Totales	-0.3722	0.9709
	Gasto Corriente	-0.4113	0.9860
Rurales	Egresos Totales	-0.5651	0.9612
	Gasto Corriente	-0.4689	0.9925

Fuente: cálculos propios con datos de INEGI.

En la medida en que el municipio se hace más pequeño transita de lo urbano a lo rural, la correlación entre las participaciones y el gasto corriente es más alta que la correlación entre las participaciones y el gasto total; lo cual nuevamente confirma la estrecha relación que existe entre las participaciones federales y el gasto administrativo que se ejecuta en el ámbito rural.

Los municipios más pequeños continúan presentando una estrecha relación entre el gasto que realizan para pagar su burocracia y los recursos que reciben de la federación. Por otro lado, estas diferencias entre municipios conviven con la marcada centralización de ingresos y gastos por parte de los órganos centrales de gobierno. En suma, lo que se observa es la conjugación de dos desequilibrios estructurales:

- 1) Desequilibrio vertical. Tiene que ver con la escasa participación de los entes locales en las decisiones de ingresos y egresos. Así, para el año 2000 cerca del 90% de los ingresos brutos que recibieron los Estados tenían como origen transferencias y participaciones federales; en tanto que en el orden municipal estos rubros alcanzaron aproximadamente el 70% de los ingresos totales (cuestiones que en la actualidad se observan).
- 2) Desequilibrio horizontal. Hace referencia a las marcadas diferencias entre los municipios. Al tiempo que, para el promedio de municipios metropolitanos mexicanos, los ingresos propios representaron más del 70% de las transferencias, en los municipios más pequeños del país esta proporción no alcanzó el 8%.

Por otro lado, contrastan los incrementos en el gasto corriente con los permanentes rezagos en infraestructura que presenta el país. Así, en el año 2000, el gasto corriente para el total de municipios del país creció 9.6% en términos reales, en tanto que el gasto ejecutado en obra pública aumentó 6.5%. La problemática radica en el hecho de que el fortalecimiento institucional que podría estarse generando con el mayor gasto corriente no es compatible con las necesidades en prestación de servicios que presentan los municipios mexicanos.

Hogares sin servicios públicos en México

Concepto	Nacional	Estrato más pobre nacional		Estrato más pobre en Chiapas
	Millones	Porcentaje		
Sin agua	3.2	14	37	89
Sin drenaje	1.1	5	15	21
Sin electricidad	6.1	27	n.d.	n.d.

Fuente: Felipe Calderón, 2003. Asamblea General de ALIDE.

Pese a las dificultades que presentan las estadísticas disponibles, no cabe duda de que el país requiere una fuerte inversión que comience a equilibrar tal déficit. Por ejemplo “para el periodo 2001-2006, las necesidades de vivienda nueva a nivel nacional se estiman en 4.2 millones de unidades; de éstas el 60% equivalente a 2.3 millones de viviendas, para la población de menores ingresos (ingreso inferior a 3 salarios mínimos) que no es sujeta de financiamiento tradicional”. Asimismo, de acuerdo al informe de desarrollo del banco mundial, en México el porcentaje de carreteras pavimentadas que se encuentran en buenas condiciones es de aproximadamente el 60%.

Como hemos mencionado, contrastan tales necesidades con los incrementos en la burocracia municipal y los mayores salarios pagados. Así, por ejemplo, encontramos que los presidentes municipales de Ecatepec, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza y Tecámac (todos en el Estado de México) perciben mensualmente salarios de 420 mil 477; de 179 mil 765; de 145 mil y de 141 mil 695, respectivamente. En febrero de 2002, por acuerdo del cabildo de Ecatepec, se reducen los salarios del presidente municipal, así como de los regidores. El nuevo salario del alcalde fue de 140 mil pesos al mes y de los regidores de 80 mil pesos, hoy, pese a la Ley de Salarios mínimos que pretende acotar los ingresos de los funcionarios públicos, la situación no ha cambiado. Esta situación es común en bastantes municipios del país, tanto grandes como pequeños, del norte y del sur de la República. En tal sentido, varios análisis comparados relacionan los salarios de los funcionarios mexicanos con los de otras naciones. Los salarios de los presidentes de Chile, España y Brasil en dólares (después de descontar los impuestos pagados) son 29,400; 77,000 y 41,000 pesos; respectivamente. En el caso de México, tenemos:

Municipio	Ingreso neto (mensuales)	En dólares al mes b.	En dólares al año
Guadalajara, Jal.	\$110,585.00	10531.9	126382.9
Zapopan, Jal.	\$85,136.82	8108.3	97299.2
Tlaquepaque, Jal.	\$54,662.00	5205.9	62470.9
León, Guanajuato	\$45,000.00	4285.7	51428.6
Valle de Santiago, Guanajuato.	\$72,993.66	6951.8	83421.3
Distrito Federal (Jefe delega- cional)	\$59,746.50	5690.1	68281.7
General Escobedo, Nuevo León	\$42,394.00	4037.5	48450.3
San Nicolás de los Garza, Nuevo León	\$77,578.00	7388.4	88660.6
El Carmen Campeche	\$90,000.00	8571.4	102857.1
Monterrey, Nuevo León	\$97,496.00	9285.3	111424.0
Querétaro	\$130,000.00	12381.0	148571.4
San Luis Potosí	\$50,000.00	4761.9	57142.9

Fuente: Zepeda, 2002. Valores netos sin descontar impuestos.

Convertido a una tasa de 10.5 pesos por dólar.

Hemos observado, a través de este apartado, que existen notorias diferencias entre los municipios rurales y urbanos en México y que aún persisten fuertes desequilibrios en materia de dotación de infraestructura y prestación de algunos servicios públicos y que el gasto corriente, en los municipios mexicanos, resulta bastante alto.

En el siguiente apartado, demostraremos que los municipios mexicanos realizan un gasto administrativo más eficiente cuando los recursos son generados por ellos mismos. La verificación de esta hipótesis nos ayudará a comprender mejor la forma en que se toman las decisiones financieras al interior de los municipios mexicanos y nos orientará en el camino que deberán tomar las reformas correspondientes.

El análisis de elasticidades muestra cómo ha disminuido, paulatinamente, la respuesta del gasto corriente cuando proviene de ingresos propios. Lo anterior se cumple para todos los grupos, excepto para los municipios metropolitanos, los cuales presentan tendencias menos marcadas (las elasticidades muestran cómo la respuesta del gasto ante los ingresos

propios es mayor en el periodo 1989-2000, que en el periodo 1996-2000). Asimismo, los municipios rurales destinan más recursos de participaciones para el gasto corriente en tanto que, en los municipios urbanos, pese a tener una elasticidad cercana a uno, la respuesta es menor, sin embargo, algunos autores han señalado que en los últimos años se ha presentado un fortalecimiento de los gobiernos locales, en materia administrativa. El mayor número de funciones y responsabilidades les ha llevado a crear nuevas dependencias y hacer frente a los nuevos retos que impone la ley.

Por otro lado, el efecto “valor de origen” muestra cómo, al comparar los periodos 1989-2000 con 1996-2000, el gasto corriente responde de forma más eficiente a los ingresos propios que a las participaciones. Es decir, cuando los recursos provienen de ingresos propios el crecimiento de la burocracia municipal no es tan grande a comparación de si los recursos encontrasen su origen en aportaciones federales. El caso anterior se cumple para todos los municipios excepto para los metropolitanos. En estos últimos, pese a que los ingresos propios continúan presentando mejores resultados sobre el gasto corriente, la relación cambia en forma de que, en el periodo de 1996-2000, los recursos provenientes de ingresos propios, destinados a gasto corriente, son mayores; lo cual podría explicarse por el fortalecimiento de la administración pública municipal. De acuerdo con el censo INEGI-INDESOL 2000 en los municipios metropolitanos se han creado nuevas dependencias, algunas bastante especializadas y con gran capacidad técnica para hacer frente a las nuevas obligaciones. Por otro lado, el análisis también confirma las diferencias que existen entre localidades urbanas y rurales. Como se mencionó, la respuesta del gasto corriente ante los ingresos propios es mayor en los municipios urbanos. De forma simétrica, la respuesta del gasto corriente, ante las participaciones federales es muy superior en los municipios rurales mexicanos, lo cual confirma que entre más pequeños sean los municipios más dependen de los recursos federales. Adicionalmente, antes de aplicar el efecto “Valor de Origen” para los dos tipos de gastos –administrativo y de obra pública–, también se realizaron ejercicios que pretendían analizar el efecto sobre el gasto total ejercido por los municipios. Los resultados, reportados a continuación, indican que el gasto ejecutado por los municipios responde de forma diferente en función de la procedencia de los ingresos.

Cuadro: Elasticidades de los egresos totales

Tipo de municipio	Con respecto a los ingresos propios	Con respecto a las aportaciones federales
Rurales a.	0.105	0.833
Semirurales	0.143	0.827
Urbanos Chicos	0.206	0.766
Urbanos Medios	0.328	0.628
Metropolitanos	0.487	0.466
Promedios totales		
Mpios. Rurales b.	0.124	0.830
Mpios. Urbanos c.	0.340	0.620

Fuente: elaboración propia. Se demostró la hipótesis de que ambas elasticidades eran iguales con un nivel de significancia del 95%. Contempla los municipios rurales y semirurales. Contempla los municipios urbanos chicos, medios y los metropolitanos.

En lo relativo a capacidades institucionales existen estudios preocupados por analizar las finanzas públicas de los municipios mexicanos, desde una perspectiva más amplia (Cabrero. 2003). Se trata de incorporar las cualidades administrativas y capacidades institucionales como factor crucial que nos permite comprender mejor la forma en que los gobiernos locales en México toman sus decisiones de gasto público. Es una explicación complementaria que permite comprender mejor el porqué del buen o mal funcionamiento de las finanzas locales, sin caer en las explicaciones tradicionales que sólo lo atribuyen a problemas de mal diseño del federalismo, bien sea a través de la forma en que se distribuyen los recursos o bien por la inmadurez de los entes locales para hacer frente a los retos y nuevas responsabilidades que impone el actual modelo.

En tal sentido, hemos tomado la muestra de municipios que emplea Cabrero,⁶¹ con la que analiza la forma en que las capacidades institucionales y administrativas se convierten en determinantes de un sano funcionamiento de la hacienda local, y le aplicamos los mismos indicadores

61 Cabrero, Enrique y Orihuela, Isela. *Finanzas en Municipios Urbanos de México. Un Análisis de los Nuevos Retos en la Gestión de Haciendas Locales*. México, CIDE. 2002.

(efecto “Valor de Origen”) propuestos en la investigación. Los resultados se presentan a continuación:

Elasticidades del gasto

	Gasto Total		Gasto Administrativo		Gasto en Obra Pública	
	Ing. Propios	Aportaciones	Ing. Propios	Aportaciones	Ing. Propios	Aportaciones
Municipios						
Rurales	0.155	0.796	0.141	0.801	-0.181	0.597
Semirurales	0.156	0.890	0.235	1.151	0.309	0.787
Urb. Chicos	0.346	0.747	0.592	0.357	0.088	1.114
Urb. Medios	0.526	0.546	0.784	0.217	-0.044	1.153
Metropolitanos	0.598	0.434	1.129	0.142	-0.179	1.087

Fuente: elaboración a partir de información del INEGI.

Nuevamente se hacen notorias las diferencias entre municipios rurales y urbanos. En el caso del gasto total, el promedio de municipios muestra que, en los municipios rurales, a comparación con los de la muestra de buen desempeño, el gasto total responde más a las variaciones de las aportaciones federales que a las de los ingresos propios. Por otro lado, para el caso de las localidades rurales, al comparar los municipios de buen desempeño financiero con los equivalentes a cada grupo, se tiene que el gasto total de los primeros responde más, comparativamente con los segundos, a las variaciones en las aportaciones federales. Tanto en los municipios urbanos de buen desempeño financiero como en los rurales, el gasto total presenta una menor dependencia de las aportaciones federales, lo cual le da un mayor peso a los ingresos propios. Como hemos visto, las capacidades institucionales y las características administrativas de los gobiernos municipales, presentan una estrecha relación con la forma en que se manejan las finanzas públicas. Adicionalmente, al presentar finanzas públicas sanas –situación compatible con ciertas capacidades institucionales y administrativas– se cumple con el gasto ejercido por el municipio y también se ejecuta de forma más eficiente.

Hemos descubierto que el gasto corriente que realizan los municipios mexicanos es más eficiente cuando los recursos para financiarlo provienen del propio esfuerzo fiscal del municipio y no de participaciones o

aportaciones federales. Hemos confirmado, la necesidad de elaborar análisis, políticas y demás que consideren las diferencias entre municipios.

En la actualidad conocemos más sobre la realidad municipal, lo cual debería traducirse en políticas más claras y de mayor impacto. Así, en el terreno de las finanzas públicas locales –dado que cada día sabemos mejor a qué responden éstas– es hora de concentrar las acciones en la búsqueda de equilibrios financieros que permitan satisfacer las crecientes necesidades locales. De allí que crear medios para hacer eficiente el gasto público resulte tan llamativo. Finalmente, y a manera de conclusión, presentaremos algunas de las características más trascendentales en la evolución de las finanzas públicas municipales mexicanas, al igual que los hallazgos más importantes de esta investigación.

Desde hace ya varios años un grupo destacado de académicos y profesionales se han preocupado por el análisis exhaustivo de la compleja realidad municipal. Sus investigaciones, –con un alto contenido teórico y metodológico– se han enriquecido de experiencias prácticas y quizás éste sea su mayor aporte, es decir han logrado combinar exitosamente la teoría con la evidencia empírica. Gracias a ello hoy conocemos más sobre los municipios mexicanos. Sabemos de sus diferencias, de las necesidades de adecuar las políticas públicas a éstas, de los diversos actores que hacen parte del acontecer municipal (sus potencialidades e intereses) del estado actual de la administración pública y de la infraestructura con la que cuentan los municipios, de sus necesidades y de los principales retos que deben enfrentar en los próximos años.

Gracias a estos autores y sus investigaciones este trabajo analizó a los municipios de acuerdo a su tamaño, sus capacidades y cualidades administrativas y se preocupó por desagregar el gasto que al interior de éstos se realiza. Por otro lado, hoy también conocemos más sobre los procesos de descentralización fiscal y administrativa en México. Sabemos, por ejemplo, que el actual sistema de participaciones y aportaciones federales trae consigo cierta reducción en el esfuerzo fiscal de las administraciones locales; en el trabajo “Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos”⁶² demuestra que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) ha impactado negativamente en la recaudación de los municipios mexicanos. También señala la necesidad de hablar de capacidad fiscal y no de esfuerzo fiscal, haciendo

62 Disponible en <http://www.e-local.gob.mx/work/sites/ELOCAL/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf>

referencia a que la disminución en la recaudación de los municipios – pequeños o pobres, por ejemplo– pudiese ser causa de su falta de bases gravables, más que de una decisión “racional” de seguir una estrategia de (pereza fiscal). Lo cual se refleja en la continua disminución de los ingresos propios en relación con los totales; la relación de ingresos propios entre ingresos totales decreció aproximadamente 17 puntos en el transcurso de la década pasada, al pasar de 37.8% en 1990 a 20.5% en el año 2000, pese a las facultades tributarias que la ley ha otorgado a los municipios mexicanos. Adicionalmente, se mantienen los desequilibrios que se presentaban al momento de iniciar el proceso de descentralización política, fiscal y administrativa. Esto es un desequilibrio vertical y otro horizontal.

En el primer caso el desequilibrio vertical se origina básicamente en la limitada capacidad impositiva de los municipios mexicanos y en las enormes responsabilidades de gasto público que deben enfrentar. Esta situación los conduce a depender considerablemente de las transferencias federales, de forma tal que, del gasto público total, para el año 2000 el gobierno nacional ejecutó directamente el 71.2%, los estados el 23.7% y los municipios el 5.1%. Por su parte, los desequilibrios horizontales tienen que ver con las enormes diferencias entre las regiones y la necesidad de buscar una mayor equidad e igualdad, a través de los recursos que la Federación entrega a los gobiernos locales. Del lado de los egresos, llama la atención la estrecha relación entre el gasto corriente y los ingresos municipales que encuentran su fuente en las aportaciones federales; de acuerdo con los datos reportados por el INEGI del total de egresos de los municipios mexicanos aproximadamente el 50% se destinó a gastos administrativos, cuestión que, insisto, aún no cambia en la actualidad. Lo que sorprende de esta situación es cómo se afianza la dependencia de los recursos federales en la medida en que el municipio se hace más pequeño y cómo se va desvaneciendo, también, la relación de los egresos con los ingresos propios cuando el mando del municipio es más pequeño.

Asimismo, la relación entre los egresos totales y los administrativos con los ingresos propios y las aportaciones federales confirmó la hipótesis de que los municipios más grandes y los metropolitanos poseen una dinámica diferente a los demás. La dependencia del gasto de estos municipios, para con los recursos federales, es mucho menor, en tanto que la relación entre egresos e ingresos propios es considerablemente alta. Así, los municipios rurales al depender tanto de los recursos federales presentan una correlación muy pequeña (e incluso negativa) entre los egresos y los in-

gresos propios. Finalmente, y probablemente lo que representa el aporte más significativo de esta investigación, hemos calculado la respuesta del gasto público municipal ante los cambios en los ingresos propios y las aportaciones federales, “efecto flypaper”.

Los resultados indican que en general el gasto público ejecutado por los gobiernos locales en México responde más a las variaciones en los ingresos transferidos por la Federación que aquellas que se presentan por aumentos en los ingresos que son generados por el propio municipio. Esto es: ante un aumento porcentual en las aportaciones federales los gastos se incrementan en un porcentaje mayor que el generado por aumento en los ingresos propios. Del mismo modo, al momento de explicar las variaciones en el gasto total –para los diferentes grupos de municipios, a partir de cambios en los ingresos propios y en las aportaciones federales– encontramos que en los municipios rurales la respuesta del gasto total ante cambios en los ingresos propios es mayor que en el caso de los municipios urbanos. Para el otro caso, es decir las variaciones en el gasto explicadas por variaciones en las aportaciones federales, encontramos que es mayor en el caso de los municipios urbanos a comparación con los rurales. Estos resultados ratifican el hecho de que existen diferencias considerables entre los municipios urbanos y rurales en cuanto a la forma en que son tomadas las decisiones de gasto. Adicionalmente, nos brindan una aproximación acerca de lo que podrían ser las respuestas que, sobre el gasto, presentan los diversos municipios ante aumentos en sus ingresos propios y de aquellos que la Federación transfiere. El análisis anterior nos habla de las preferencias de gasto –de acuerdo al origen de los recursos– que presentan los municipios mexicanos.

Sin embargo, cuando desagregamos el gasto público en corriente y de inversión los resultados se hacen aún más interesantes. En este caso, el gasto corriente responde de forma más eficiente ante los cambios en los ingresos propios que ante las variaciones en las aportaciones federales (el análisis realizado para todos los municipios del país agrupados en diferentes categorías, según su tamaño, verificó esta situación para todos los municipios). Sin embargo, al analizar la evolución del indicador propuesto se encontró que en los municipios metropolitanos el gasto corriente cada vez responde más a los aumentos en los ingresos propios que a los incrementos en las aportaciones federales. Esta situación deriva en lo que es nuestra principal propuesta o recomendación de política pública: deben crearse los mecanismos que obliguen a los municipios mexicanos a

hacer frente, de forma más responsable, a los desmesurados aumentos en el gasto corriente. Esto es a lo que debe obligarse a los municipios, a cubrir su gasto corriente con sus ingresos propios en porcentajes no inferiores al 80%. Lo anterior permitirá mantener finanzas públicas más sanas, al igual que la correcta ejecución de los recursos dirigidos a la obra pública.

Así, existen valiosas experiencias que nos brindan luces en tal sentido. Es el caso de Colombia, por ejemplo, en el que a través de la Ley 617 de 2000 (incorporada en la Ley Orgánica del Presupuesto) se busca fortalecer la descentralización y dictar normas para la racionalización del gasto público nacional. Dicha ley establece varias categorías de municipios (el país se encuentra estructurado bajo un sistema unitario, guardando las diferencias que lo anterior implica, un departamento –nivel de gobierno que agrupan un conjunto de municipios– sería más o menos el equivalente a un estado en México), de acuerdo a su capacidad de gestión administrativa y fiscal y según con su población e ingresos corrientes de libre destinación. Asimismo, establece que: “los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que éstos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas”.⁶³ Llevado al caso de México resulta razonable pensar en un mecanismo que, sujeto a los recursos que la federación transfiere, lleve a los municipios a responder con ingresos propios por un porcentaje considerable de su gasto corriente. Atendiendo a las diferencias entre los municipios urbanos y rurales es posible establecer diversos porcentajes para unos y otros (dado, como lo hemos visto, la importancia que presentan los recursos federales para los municipios rurales). Asimismo, el tránsito hacia tal porcentaje deseado se puede hacer en forma gradual, es decir, dando un lapso de tiempo (de al menos 5 años) para que los municipios alcancen su correspondiente porcentaje. De forma más específica la propuesta se estructura de la siguiente forma:

63 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Normas vigentes, jurisprudencia y doctrina”. *Ley 617 de 2000* (por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional), República de Colombia, p. 7.

	Promedio Actual	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Rurales	43.7%	45%	50%	55%	60%	70%
Semirurales	47.5%	45%	50%	55%	60%	70%
Urbanos Chicos	48.2%	50%	55%	60%	65%	75%
Urbanos Medios	51.7%	50%	55%	60%	65%	75%
Metropolitanos	50.5%	50%	55%	60%	70%	80%

Así, es posible alcanzar la meta propuesta a través de incrementos graduales en los porcentajes, sujetos o amarrados a los recursos que la federación debe entregar a los municipios. Esta fórmula gradual nos conducirá a finanzas municipales más sanas en el sentido de que un porcentaje importante del gasto corriente que se ejecute y deberá ser soportado directamente por el municipio.

El camino hacia lo que podríamos denominar “los porcentajes de eficiencia” no son tan complicados para los municipios mexicanos. Los promedios actuales nos permiten pensar en un tránsito posible, requiere de mucho esfuerzo y capacitación. Adicionalmente, la alternativa de estudiar y copiar lo que estén haciendo los municipios similares resulta una idea bastante atractiva.

2.4. Soberanía estatal y autonomía municipal

La forma de gobierno adoptada por el estado mexicano como república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos (autónomos, según la teoría constitucional) en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, es de tipo presidencial, porque el ejecutivo de la República es Jefe de Estado y de Gobierno al mismo tiempo, porque la Constitución le otorga más facultades que a los otros dos poderes.

Como sabemos, el gobierno se divide para su ejercicio en tres Poderes Federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) según lo establece nuestra carta fundamental en los Artículos del 50 al 105. El gobierno local se ejerce a través de los poderes locales (Artículos 40 y 41 y del 115 al 122 Constitucional), éstos son también: un Ejecutivo –depositado no en un presidente, sino en un Gobernador de elección popular directa con órganos administrativos auxiliares–, un Legislativo –Congreso local integrado sólo por

Diputados de elección popular directa- y un Poder Judicial -Supremo Tribunal de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Menores, Civiles, Penales y de Paz -o jueces comunitarios en Zacatecas-.

El Artículo 115 Constitucional previene que el gobierno municipal estará gobernado por un Ayuntamiento,⁶⁴ cuerpo colegiado de elección popular directa que realiza funciones administrativas, en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes, y puede contar con juzgados municipales; aunque en nuestro país esto no se da en realidad, ni siquiera lo previene el citado artículo, mismo que define al Municipio Libre como la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa.

El principal órgano del municipio y su representante es el ayuntamiento, ente colegiado que tiene a su cargo el desempeño de la función administrativa, conforme a la distribución de competencias que hace la constitución de la república. Ese ayuntamiento (integrado según lo prevea la ley local correspondiente) no depende jerárquicamente del gobernador ni de algún funcionario federal. Este ayuntamiento es de elección popular directa y reside en la cabecera de la municipalidad, se integra, según la constitución zacatecana, por un presidente, regidores, y síndico -electos por los principios de elección popular directa, de mayoría relativa y de representación proporcional- y todos ellos integran el cabildo.

Por soberanía estatal se entiende la facultad concedida a las entidades federativas para auto regularse con plena libertad, esto a través de leyes propias emanadas por una Constitución de la entidad, pero condicionada a no contradecir a la Constitución Federal. También se refiere a la facultad para gobernarse y decidir con plena autonomía en lo relativo a su régimen interno. Mientras que la autonomía municipal presupone la descentralización política y económica del gobierno central, la democracia y la libertad son el requisito básico para decidir y actuar con responsabilidad en la vida pública y privada. Esto difiere de lo conceptuado sobre la soberanía estatal, puesto que no se refiere la autonomía del municipio, a poder constituir sus leyes propias diferentes a las del estado, aunque si puede establecer reglamentos a las leyes estatales especialmente formuladas en materia municipal. El municipio es autónomo, pero no del todo, constitucionalmente es libre, mas no se le otorga soberanía alguna.

Como estructura gubernamental cercana a la ciudadanía el municipio tiene gran importancia para la solución de sus necesidades y exigen-

64 Por ayuntar, es decir, juntar.

cias. El Artículo 39 de nuestra carta fundamental reconoce que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien –en nuestra opinión– delega dicha soberanía para la protección de sus intereses en forma de mandato con sus representantes gubernamentales (el pueblo es el mandante, el gobierno es el mandatario) y no como se cree generalmente: que el pueblo debe obedecer lo que el mandatario decida. Constitucionalmente es libre, pero no soberano, y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera restringida y alejada de la realidad social. Es el municipio el que mejor sabe sus necesidades y la manera de resolverlas. Pero ni la federación ni las entidades le dan libertad verdadera, sobre todo en ámbitos como el económico (el Congreso del Estado determina los ingresos que concederán al municipio, esto según lo que se supone necesita), así como en el aspecto de la desaparición de ayuntamientos según lo cree necesario el legislativo estatal. Esto da al traste con la soberanía del pueblo si pensamos que la revocación de mandato debería hacerse por votación directa del padrón ciudadano de cada municipio, puesto que el ciudadano es el mandante y no el legislativo estatal. Respecto a la soberanía estatal (Artículo 40 Constitucional) y la autonomía municipal (Artículo 115 Constitucional); la Carta Magna concede expresamente al municipio la calidad de ser libre, pero no autónomo en pleno sentido y menos de soberano. Resulta difícil entender tal libertad, porque así los ciudadanos son súbditos del gobierno estatal y no del municipio, convirtiendo a este último, en simple delegatario obediente de las funciones que le ordene la entidad, la constitución federal y la estatal. ¿Cómo puede el municipio ser libre de esta manera?

En el aspecto político, histórico y social el municipio debe ser cuna de formación ciudadana, siendo la ciudadanía quien debe de buscarse los espacios para hacer valer su opinión, pero esa búsqueda se ve imposibilitada por el control que se ejerce sobre los municipios por las élites políticas estatales, éstas a su vez se enfrentan a una situación similar, aunque en menor medida, con relación a las élites que operan a nivel federal. Esto nos demuestra cómo la problemática que tiene y hace sufrir al municipio no es sólo en cuestión de recursos, sino que abarca una generalidad de temas sociales, políticos y culturales. Haciendo un rápido repaso de las condiciones que han generado tensión entre los diversos órdenes de gobierno en nuestro país, puede observarse que el poder político y económico en México ha sido manejado centralmente, característica que no es privativa

de las instituciones públicas de nuestro país, sino también de las privadas.

La descentralización a estados y municipios ha obedecido más a presiones de tipo social, político y hasta externo que a la real voluntad del sistema político mexicano para fortalecer las estructuras de gobierno más cercanas a los ciudadanos. No es raro encontrar en el lenguaje de funcionarios públicos estatales y federales conceptos que hacen ver que ellos siguen entendiendo a los municipios como simples oficinas administrativas que sirven para cumplir con las funciones y responsabilidades que el estado o la federación les encarga. Prevalece el concepto de menor edad, de discapacitado a las autoridades municipales y de cacique local insaciable de los alcaldes. Es necesario aclarar que existen casos que fortalecen esos conceptos. Sin embargo, son visiones que no reconocen en la sociedad la mínima capacidad de autorregulación de sus autoridades.

A lo largo de esta etapa post-revolucionaria, los ayuntamientos no han contado con los mínimos elementos de un marco legal, ya no digamos con los recursos, para convertirse realmente en promotores y líderes del desarrollo local de sus comunidades. Una autoridad de gobierno sin recursos, sin elementos legales y sin el apoyo de una voluntad política claramente descentralizadora no puede aspirar a coordinar los esfuerzos de sus ciudadanos hacia la obtención de mejores condiciones de vida y de desarrollo comunitario. Considero que los elementos principales que propician las tensiones en las relaciones intergubernamentales entre municipios, estados y federación son, entre otros:

- **Marco legal inadecuado en materia de funciones públicas.** Al no reconocer claramente las leyes mexicanas, los ámbitos de competencia de cada orden de gobierno, así como las funciones asignadas a ellos, generan un alto nivel de tensión cuando las autoridades municipales, contando con el apoyo de su comunidad, buscan emprender nuevos proyectos ambiciosos en búsqueda de mejores condiciones para su municipio.
- **Esquema Fiscal Centralizado.** La falta de recursos económicos en los órdenes de gobierno estatal y especialmente en el municipal genera una profunda incapacidad de acción en estas autoridades. Esto repercute en que las comunidades no cuenten con instrumentos suficientes de infraestructura física y social para procurar su desarrollo integral.
- **Procedimientos inadecuados para dirimir diferencias.** Además de que las funciones y responsabilidades no están clara-

mente definidas en nuestras leyes, los conflictos entre diversos órdenes de gobierno o entre diversos gobiernos del mismo orden no cuentan con un mecanismo claro y eficiente de solución. En los últimos años, los diversos órdenes de gobierno han acudido al procedimiento de Controversia Constitucional para aclarar sus diferencias en materia de responsabilidades públicas con otros órdenes, sin embargo, este mecanismo es complejo (sobre todo para medianos y pequeños ayuntamientos) y muy lento en su desenlace final, lo que hace que los actos reclamados pierdan vigencia o, peor aún, que las autoridades que inician los procedimientos dejen de serlo antes de su resolución.

- **Periodos de gestión y reelección.** Los cortos periodos de gestión, sobre todo los municipales, y la falta de posibilidad para darle continuidad a través de la reelección no permite, en muchos casos, que se puedan establecer relaciones de cooperación y coordinación entre los ayuntamientos y los gobiernos estatales, pues los funcionarios municipales no pueden perder tiempo en consensos cuando saben que sus proyectos perderán viabilidad si no son iniciados o desarrollados de acuerdo a sus planes iniciales.
- **Reconocimiento a la representatividad.** En nuestro país sufrimos una crisis generalizada por reconocimiento a la representatividad de nuestras autoridades. Lo vemos reflejado cuando los ciudadanos no se consideran representados por sus diputados locales, federales o senadores. En el ramo ejecutivo esta crisis es menos profunda, pero igualmente existente. Si este problema es grave, gravísimo es que exista en sentido contrario, esto es que, pareciera que los gobiernos estatales y el federal no les reconocen a los ayuntamientos la representatividad plena de sus municipios y esto genera que, al proponer mecanismos de ejercicio de gasto público. FALTA INFORMACIÓN
- **Tradición y cultura.** En términos generales, en nuestro país se ve a los municipios como órdenes de gobierno “inferiores”, sin capacidad de gestión, sin capacidad técnica ni viabilidad gerencial para desarrollar proyectos, y compuestos por personas que sólo los asumen para servirse de ellos.

2.4.1. El asociacionismo municipal

El *asociacionismo municipal* es un instrumento relativamente nuevo en nuestro país, sin embargo, es un elemento común en muchos países y regiones del mundo que trabajan permanentemente en beneficio de los gobiernos. Existen en el mundo asociaciones de muy diversa índole y enfoque:

- **Unión Internacional de Autoridades Locales** (IULA por sus siglas en inglés): considerada como la institución más grande y representativa en materia municipal en el mundo. Aglutina a ciudades individualmente y a Asociaciones Nacionales y Regionales de Municipios. Cuenta con Capítulos regionales en todos los continentes del mundo y trabaja en temas de agenda internacional, como el género, lucha contra la corrupción, combate a la pobreza, etcétera., y realiza un esfuerzo muy importante por lograr contar con una voz representativa del gobierno local ante instancias internacionales como el BID, la ONU, etcétera. Además, fomenta proyectos de intercambio horizontal de asistencia técnica entre sus socios en todo el mundo.
- **Federación Mundial de Ciudades Unidas:** trabaja en una agenda parecida a la mencionada anteriormente, pero, a diferencia de IULA, su membresía se enfoca fundamentalmente a ciudades en lo individual. Tiene su sede en Francia.

Además de estas dos, existen otras asociaciones con enfoque en temas particulares, como la Asociación de Grandes Ciudades –denominada “Metrópolis”– y la Asociación de Centros Históricos, así como otras instituciones enfocadas a la asistencia técnica en materias concretas como ICLEI en asuntos de medio ambiente. En cada país y región, estas asociaciones cumplen con mayor o menor éxito con diversas funciones que podemos englobar en las siguientes familias:

- Capacitación y formación.
- Difusión de información.
- Asistencia técnica.
- Representación y gestión.

En nuestro país existen algunos esfuerzos de este tipo entre los que se puede mencionar, a nivel nacional, además de AMMAC, a: la Asociación de

Autoridades Locales de México, la Asociación de Municipios del Istmo de Tehuantepec, la Asociación de Municipios Turísticos y a nivel estatal, la exigua asesoría de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) –actualmente hoy Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)– a través del Centro Estatal de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). En términos generales, no existe en los municipios de México una clara concepción de lo que es el asociacionismo municipal, de los beneficios que puede aportar a los gobiernos locales del país, independientemente de que sean integrantes de un partido político, y de que en muchos casos integrantes de asociaciones profesionales, sociales o cívicas en sus comunidades. Esto plantea una diferenciación entre la concepción de beneficios que una persona puede encontrar al participar en una asociación de cualquier tipo, contra aquellos que pueden identificar para su gobierno local. Por otra parte, los problemas de aceptación de estas instituciones no sólo se presentan con los socios potenciales, sino que es peor cuando se trata de conseguir a funcionarios estatales o federales. Encontramos que existen algunas resistencias para aceptar la representatividad de una asociación civil de municipios en estos órdenes de gobierno y se pueden resumir en términos generales en:

- **Falta de reconocimiento legal:** al no existir claramente en la ley una figura de Asociación de Municipios, los esfuerzos asociativos en nuestro país han tenido que abrigarse en la figura de Asociación Civil, lo que no le otorga todas las facultades que requiere para cumplir a cabalidad con las funciones de las familias que mencionamos en puntos anteriores.
- **Representatividad partidista o sesgada:** al haber iniciado como un esfuerzo de ayuntamientos emanados de un sólo partido político se pretende atender a la asociación como se atiende a cualquier otro órgano partidista, lo que le quita autoridad moral para negociar o cabildear asuntos que a veces son contrarios a los propios que propone dicho partido. Igualmente, como la membresía ha consistido históricamente de ayuntamientos medianos a grandes (que hasta ahora, son los únicos que pueden participar en iniciativas de este tipo a nivel nacional porque no contamos con una estructura regional que nos permita atender a las pequeñas comunas) se les identifica sólo con los intereses de las grandes concentraciones urbanas y no se nos reconoce una iniciativa válida en asuntos que afectan a los municipios medianos o pequeños.

- **Cantidad de socios:** si la asociación no cuenta, como sus socios a la totalidad de los ayuntamientos del país, no tiene derecho a representarlos. Más allá del interés en conocer los detalles de dichas ideas, es el intentar conocer la cantidad y partido de los municipios que conforman la asociación.
- **Inercias y Cultura:** el tema cultural también ha sido un factor clave en la generación de barreras para la efectiva función de las asociaciones. Se ha considerado por muchísimos años que el Gobernador del Estado es algo así como representante y embajador plenipotenciario no sólo de su entidad federativa como institución, sino de todo cuanto existe y se mueve en ellas. Puesto que, cuando los municipios acuden al Congreso Federal o a los órganos del Poder Ejecutivo, la indicación generalizada parece ser: “arréglole con su gobernador”.

En términos generales considero que éstos son los puntos fundamentales que falta salvar para que las asociaciones de municipios sean regionales o temáticas, para que puedan cumplir eficientemente con sus fines en beneficio de los gobiernos locales y, por ende, de los ciudadanos del país. Debemos lograr que en nuestro país se den las condiciones para que las asociaciones de municipios, independientemente de su naturaleza regional o temática, puedan cumplir con las funciones, generalmente, aceptadas a nivel internacional que constituirían un mecanismo eficiente para evitar o disminuir las tensiones institucionales entre los órdenes de gobierno. Las asociaciones regionales, nacionales o temáticas pueden cumplir con las siguientes funciones en beneficio del sistema general de relaciones intergubernamentales:

- **Formación y Capacitación:** a través de las asociaciones es posible generar programas de formación y capacitación que tomen en cuenta las necesidades reales de sus integrantes, ya que son ellos los que definen los programas (a diferencia de los programas actuales que aplica, por ejemplo, el gobierno federal y que se definen en función de la interpretación que éste hace de las necesidades de los funcionarios municipales).
- **Asistencia Técnica:** al estar integradas por los propios beneficiados es más fácil motivar y promover el intercambio de experiencias para generar un esquema horizontal de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios.

- **Relación con Proveedores:** actualmente ni el ayuntamiento más grande del país se convierte por sí sólo en un cliente lo suficientemente representativo para poder negociar con sus proveedores mejores condiciones de trato en la adquisición de bienes y servicios. A través de las asociaciones es posible negociar este tipo de convenios en beneficio de las haciendas municipales.
- **Difusión de información:** muchas tensiones intergubernamentales se generan por falta de información. En gran parte los gobiernos municipales no tienen mecanismos eficientes de acceso a la información fiscal y a los indicadores macroeconómicos de los programas federales o estatales; esta falta de información genera desconfianza de los gobiernos locales al presumir dolo ante las decisiones de otras órdenes de gobierno por no conocer la información que las genera.
- **Representación y Gestión:** es invaluable la participación que las asociaciones pueden tener como facilitadoras de la relación entre los Municipios y los poderes de los otros dos órdenes de gobierno. A través de esta función representativa se puede conciliar el interés de todos los municipios de sentirse copartícipes de las decisiones que se toman en dichas órdenes de gobierno y que de una u otra forma los afectan.

Al revisar estos puntos nos damos cuenta de que el esquema asociativo, regional o temático es útil no sólo para sus integrantes, sino también para los órdenes de gobierno estatal y federal, por lo que deben ver en las asociaciones más a un aliado que a un enemigo que pretendiera suplantar sus funciones.

2.4.2. Presidencialismo municipal versus gobierno colegiado

Los procesos de descentralización de los estados y municipios han obedido más a presiones de tipo social, político y hasta externo que a la voluntad del sistema político para fortalecer las estructuras de gobierno más cercanas a los ciudadanos. Prevalece en el ambiente político nacional –aún y pese a todo– el concepto de menor de edad y discapacitado referido a las autoridades municipales. Desde la Revolución Mexicana hasta la actualidad, los ayuntamientos han carecido de los elementos mínimos de un marco legal que los erija como un auténtico nivel de gobierno, no di-

gamos de los recursos para convertirse en promotores del desarrollo local.

El municipio mexicano sigue sometido a ser una autoridad sin recursos, sin la ingeniería constitucional, legal ni reglamentaria apropiada para ser parte del pacto federal y, además, no tiene el apoyo de una voluntad política gubernamental, claramente descentralizadora que, amén de la falta de ciudadanía enterada y de la ausencia de la ideología de sus gobernantes, no puede aspirar a coordinar los esfuerzos de sus comunidades ni vecinos en la obtención de mejores condiciones de vida y de desarrollo vecinal. En esta compleja temática sobresale la cuestión del sistema de gobierno municipal que radica en la figura del Presidente municipal de manera hegemónica y dominante y tiende a prevalecer por encima del cuerpo colegiado del gobierno vecinal. Los argumentos más recurrentes de esta aseveración radican en:

- 1) El mecanismo de elección por planillas otorga al partido vencedor – pese a los esfuerzos por promover la pluralidad política– la totalidad de los espacios de representación, disputa que trae como consecuencia el bajo grado de pluralismo en la composición de los cabildos y hace que se agudice con las facultades para nombrar y remover colaboradores, manejar las finanzas públicas y hacer su voluntad.
- 2) Las circunstancias y situaciones anteriores generan que el ejecutivo municipal asuma el poder ejercer, de manera vertical, autoridad, misma que lo hace manejar el proceso político del ayuntamiento de manera discrecional.

Sin que esto deje de ser cierto, la mayoría de estas apreciaciones han centrado su atención en el denominado “poder informal” que proviene, fundamentalmente, del tipo de sistema electoral adoptado. Dicho de otra manera, la dinámica mediante la cual se obtiene se concentra y se ejerce al poder político en los ayuntamientos, no proviene solamente del mecanismo electoral, sino que, además, el diseño normativo actual del sistema de gobierno es el espacio institucional que permite la permanencia y perdurabilidad de un exacerbado presidencialismo municipal. En consecuencia, hay que visualizar el problema de la siguiente forma: el presidente municipal adquiere una influencia determinante sobre el organismo colegiado de gobierno, ostentando un poder informal sobre los miembros del ayuntamiento (que provienen del proceso de integración de la planilla) que él mismo conformó y llevó al triunfo en las urnas; por el otro, asume

el control absoluto de la estructura ejecutivo-administrativa del ayuntamiento, toda vez que adquiere el poder formal que le otorga la ley, y que le encomienda la responsabilidad de dirigir la administración municipal.

Aunque las facultades formales de los presidentes municipales varían según la legislación estatal es posible clasificarlas. El primero englobaría las prerrogativas del presidente municipal cuya práctica está estrechamente relacionada con la aprobación del cabildo, es decir, aquellas que son facultades hasta cierto punto compartidas. El segundo, el conjunto de facultades que, independientemente de la opinión que el cuerpo edilicio tenga al respecto, son prácticamente exclusivas del ejecutivo municipal. En cuanto las facultades compartidas pudieran ubicarse prerrogativas, como la designación de algunos funcionarios de la parte ejecutivo-administrativa del ayuntamiento, la conformación de comisiones edilicias permanentes o especiales y la ratificación de figuras delegativas de la autoridad municipal. Sobre este particular, conviene subrayar que en la mayoría de los casos dichas atribuciones hacen que se incremente la dependencia del cabildo hacia el presidente toda vez que goza de exclusividad para hacer las propuestas correspondientes. Esta generalidad encuentra variaciones en algunas entidades federativas, por ejemplo: en Guanajuato y Tlaxcala, si bien el presidente está facultado para proponer tanto al secretario como al tesorero del ayuntamiento esta atribución no le es exclusiva, es decir, otros miembros del cabildo están en igualdad de condiciones para hacerlo. Sin embargo, en el extremo opuesto encontramos también excepciones a la regla. En Chihuahua, por ejemplo, el presidente municipal concentra todo el poder de decisión, ya que éste prescinde del organismo colegiado y por sí solo tiene la facultad de designar no solamente al secretario y al tesorero, sino también al síndico municipal, figura, por cierto, de reciente creación en la entidad. Algo similar puede decirse de Jalisco y de San Luis Potosí, donde, al desecharse la propuesta por el pleno del cabildo en un par de ocasiones, el presidente puede hacer el nombramiento aun sin la anuencia del cuerpo edilicio). En Zacatecas, pese a otorgarse la contraloría al partido siguiente en votos al que ganó la elección, lo cierto es que:

- 1) Adjudica -no al partido sino- a los regidores de primera minoría la facultad de proponer la terna;
- 2) Le quitó al Partido la oportunidad de hacer la propuesta y erigió a sus regidores, en el centro de la inquina política y monopolio, en obvio detrimento del instituto político y espíritu de pluralidad, peso político y fiscalización que debiese realizar;

- 3) Basta con que no se acepte la terna, o que transcurra más de 15 días, para que el Presidente Municipal pueda proponer a quien le plazca;
- 4) El contralor es considerado como funcionario de confianza, y puede, el ejecutivo municipal, destituirlo por pérdida de confianza y justa causa, haciendo nugatorio el objeto y fin que debiese realizar dicho servidor público.

En resumen, se puede constatar que –no obstante, algunas facultades compartidas que les otorgan a los cabildos– en términos generales se encuentran limitados en su poder de decisión y coexisten con ejecutivos municipales cuya fortaleza radica –precisamente– en la debilidad de su contraparte edilicia. Por lo que respecta a las facultades exclusivas del Presidente Municipal se encuentra: iniciar reglamentos, nombrar y remover servidores públicos –cuya designación no sea competencia del organismo colegiado–, convocar a sesión extraordinaria de cabildo y ejercer el voto de calidad. En Zacatecas la Ley Orgánica del Municipio Libre de 1987 expresamente contemplaba el voto de calidad del Presidente Municipal en caso de empate en la toma de decisiones en cabildo; y que por cierto la que data de 2001 la omitió, fue restablecida en 2016, lo cual, sin reglamentación alguna, genera la preeminencia del Presidente Municipal con doble voto (un caso desastroso, el de Ulises Mejía Haro en el municipio de Zacatecas).

Parece evidenciar el diseño institucional en función de la concentración del poder político al interior de los ayuntamientos. Por ejemplo, con relación a la convocatoria a sesiones de cabildo, pudiera decirse que si bien todas las legislaciones plantean un mínimo de veces que el cabildo debe reunirse en sesión ordinaria, las sesiones de carácter extraordinario posibilitan al presidente municipal el manejo discrecional de las agendas y los tiempos del cuerpo colegiado. En Zacatecas, la Ley Orgánica del Municipio vigente, faculta los regidores (por dos terceras partes) a convocar a sesión de cabildo en renuencia del ejecutivo; sólo que, si éste debe presidir las sesiones ¿qué carácter tendrán los resolutivos del cabildo? Obviamente que tal diseño favorece al unipersonal servidor ejecutivo en detrimento del cuerpo colegiado. El voto de calidad no es un elemento menor, puesto que en cuerpo colegiado debe conformarse por miembros que son, pares; es decir, que poseen facultades y obligaciones similares. Aunque en este caso pudiera argumentarse que dicha facultad le permite al presidente

adoptar el papel de árbitro o de mediador en una situación de controversia, en realidad funge como fiel de la balanza al situarse por encima de los demás e imponiendo su parecer.

Así pues, tanto las facultades compartidas, como las exclusivas, demuestran la influencia que el presidente municipal tiene en el sistema de gobierno. De tal suerte que, si pensamos que las facultades "*formales*" del ejecutivo-administrativo del municipio eran un asunto secundario, los ejemplos expuestos pueden contribuir a conformar una visión más completa del estudio.

Fuentes de investigación

- Aguilar Villanueva, Luis F. "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes". México, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre. 1996.
- Alvarado Arturo. "Los gobernadores y el federalismo mexicano". México, UNAM. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, 1996.
- Asociación de Municipios de México AC. *Artículo 115 Constitucional: historia y reformas de 1999*. México, AMMAC. 1999.
- Azíz Nassif, Alberto. *Territorios de alternancia: el primer gobierno de oposición en Chihuahua*. México, Editorial Triana, 1996.
- Cabrero, Enrique. *La nueva gestión municipal en México*. México, CIDE-Porrúa. 1996.
- _____. *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaría en municipios urbanos de México*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa. 1996.
- _____. *La nueva gestión municipal en México*. México. CIDE-Porrúa. 1996a.
- _____. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. México, CIDE-Porrúa. 1998.
- _____. *Hacia una agenda de reformas administrativas en municipios mexicanos; Documento de Agenda para la reforma municipal*. México. CIDE. 2000.
- Cabrero, Enrique. (Coordinador). *Innovación en Gobiernos Locales: Un Panorama de Experiencias Municipales en México*. Premio Gobierno y Gestión Local. México, CIDE-Fundación Ford. 2002.
- Cabrero, Enrique y Orihuela, Isela. *Finanzas en Municipios Urbanos de México. Un Análisis de los Nuevos Retos en la Gestión de Haciendas Locales*. México, El Colegio de México, vol. 17, enero-abril. 2002.
- Camacho Quiroz, César. *Discurso en el municipio mexicano, reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional*. México, SEGOB – CEDEMUN, 2000.
- Cárdenas Gracia, Jaime y Farha Gebara, Mauricio, "Comentario al Artículo 115" en: *Constitución Política Mexicana comentada*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1997.
- Carpizo, Jorge. *La reforma política mexicana de 1977*. México. Porrúa. 1998.
- Díaz Cayeros, Alberto. *Desarrollo económico e inequidad regional: hacía un nuevo pacto federal en México*. México, Porrúa-CIDAC, 1995.
- Disco óptico: *Los municipios de México (información para el desarrollo)*. México, CEDEMUN, Secretaría de Gobernación. 1998.
- Guillén López, Tonatiuh. *Frontera norte: una década de política electoral*. México, El Colegio de México. 1992.

-
- _____. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México, Porrúa. 1999.
- Gámiz Parral, Máximo N. *Derecho constitucional y administrativo*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003
- Hernández, Alfonso. *Las elecciones de 1997 y el federalismo en México: efectos de la competitividad electoral en la autonomía regional y la unidad de los partidos políticos*. México, CIDE, (Documento de trabajo, División de Estudios Políticos). 1998.
- Loaeza, Soledad. *Delamadridismo: la segunda modernización mexicana*, en Carlos Bazdreh; y otro. *México: auge, crisis y ajuste*. México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas del Fondo, número 73). 1993.
- Madrazo, Jorge, "La representación proporcional en los ayuntamientos de la República mexicana" en *La reforma municipal en la Constitución*. México, Porrúa. Prólogo de Jesús Romero Flores. 1986.
- Merino Huerta, Mauricio. *Fuera del Centro*. Xalapa, Veracruz, Editado Universidad Veracruzana. 1992.
- Merino Huerta, Mauricio. (Coord.). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México, El Colegio de México, 1994.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Normas vigentes, jurisprudencia y doctrina*. Ley 617 de 2000 (por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. República de Colombia.
- Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*. México, Fondo de Cultura Económica. 1994. p. 22.
- Parejo Alfonso, Luciano, Martín Mateo, Ramón. *Derecho municipal iberoamericano*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1985.
- Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 2011.
- Rodríguez, Víctor. *La descentralización en México*. México, Fondo de Cultura Económica. 1999. p. 26.
- Rodríguez, Victoria. "Recasting Federalism in México", *The Journal of Federalism*, vol. 28, núm. 1, 1998.
- Sayeg Helú, José. *Marco histórico-jurídico del Artículo 115 Constitucional*; en Acosta Romero, Miguel; y otro. *La reforma municipal en la Constitución*. México, Porrúa. 2ª edición. 1986.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa. 1995.
- Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. México, Porrúa. 1995.
- _____. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa. 2004.

- Sosa, José. "El gobierno más cercano: percepciones ciudadanas sobre la administración pública en México". México. El Colegio de México. Revista Foro Internacional, vol. XLII, número 4, octubre-diciembre. 2002.
- Ward, Peter. *Tendencias en los gobiernos municipales de México: del partidismo a la tecnocracia*; en Garrocho Carlos y Sobrino Jaime: *Desarrollo municipal, retos y posibilidades, Desarrollo económico e inequidad regional: hacía un nuevo pacto federal en México*. México, Porrúa-CIDAC. 1995.
- Valadés, Diego. *Constitución y política*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 1994.
- _____. "Los límites del constitucionalismo local" en: *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I. 1988.
- Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa. 1995.
- _____. *Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana; en Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, II-SUNAM-Porrúa. 1998.

Capítulo III

La evolución del municipio en el estado de Zacatecas a través de su Ley Orgánica

Juan Manuel Rodríguez Valadez¹

3.1. El emergente derecho de la Revolución Mexicana en Zacatecas

La Revolución Mexicana sigue siendo un hito en la historia de México, su antecedente inmediato se remonta al Porfiriato — periodo en el cual el General Porfirio Díaz, desde 1876, se hizo del poder — situación que se prolongó por 34 años y con la cual se experimentó un crecimiento económico y una estabilidad política, pero con altos costos humanos, económicos, políticos y sociales.

El presente capítulo analiza la evolución del municipio a través de su Ley Orgánica, a partir del derecho surgido después de la Revolución Mexicana, en el estado de Zacatecas; proceso en el cual se planteó y procuró normar los peculiares problemas derivados del derecho de esta época, que se manifestaron entre los diversos grupos sociales, y las necesidades de los gobiernos locales para erigirse en rectores de la vida económica, política y social de la entidad.

Efectivamente, los jóvenes gobiernos revolucionarios enfrentaron el imperativo de erigirse en hegemónicos frente a los grupos sociales locales y también asumieron el reto de adecuar el universo jurídico federal al estado de Zacatecas. Desde 1917, con el emergente derecho zacatecano, inició la vigencia de la Constitución Revolucionaria local de 1918 que concluyó en 1929 por dos razones:

¹ Licenciado en Derecho, Maestro en Docencia e Investigaciones Jurídicas por la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ). Doctor en Administración Pública por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado (IIIDE); Docente de la Unidad Académica de Derecho y Presidente en la Defensoría de los Derechos de los Universitarios. Miembro del Cuerpo Académico UAZ 271 en formación “*Ciudadanía e Instituciones Jurídicas*”.

1) Se vive un proceso de recomposición política al interior de los grupos dirigentes de la Revolución Mexicana, correlativo a un ascenso del movimiento de masas que exigía el cumplimiento y materialización de los principios políticos sociales de la Revolución.

2) La crisis de 1929 impuso limitaciones al desarrollo de la política revolucionaria y se manifestó con una recesión en el sector extractivo de enorme importancia económica en Zacatecas.

Guadalupe Nava Oteo, por su parte, señala:

(...) el “fin de siglo” en el que Zacatecas vivió una de sus últimas bonanzas mineras con la consiguiente afluencia de gentes de todos los rumbos –incluso gran número de extranjeros–, prosperidad económica, bienestar social, lujo y derroche. Por natural inercia esta situación bonancible llega, en bajada, hasta los primeros años de la Revolución. A partir de la Toma de Zacatecas de aquel 24 de junio de 1914, paralizada la minería, arruinado el comercio y los campos asolados, se inició la desbandada de los zacatecanos. La ciudad hubiese quedado casi despoblada a no ser por –las gentes de algunos pueblos, muy azotados por la lucha armada, que vinieron a ella en busca de refugio. Una vez más se operaba en Zacatecas ese interesante fenómeno socio-económico que va apareciendo, sorpresivamente, a todo lo largo de su historia: la gran movilidad de la población que acude a ella en los tiempos de bonanza y que la abandona en sus crisis–. Debido a este fenómeno, Zacatecas ha venido transformando su aspecto y sus gentes en cada una de sus bonanzas. Por ello, el Zacatecas de hoy no es una ciudad colonial, como quieren muchos, sino francamente romántica, muy “fin de siglo”; (...) la historia de la ciudad puede dividirse en etapas por las sucesivas bonanzas y sus correspondientes crisis. Una de estas etapas es la que va del 24 de junio de 1914 al 18 de junio de 1939, fecha de la inauguración del nuevo edificio del Banco Mercantil de Zacatecas, en que se logra advertir un nuevo cambio (...).²

El derecho típico de esta época procuraba satisfacer las demandas sociales prioritarias. Es así que, en materia agraria, se promovió el reparto de latifundios mediante la institución de procedimientos jurídicos expeditos

2 Hoyo, Eugenio del. “Cuando se detuvo el tiempo” en: *La Ciudad en Estampas, Zacatecas 1920-1940*, Artes de México, No. 194-195, p. 85. Citado por Guadalupe Nava Oteo en: *Zacatecas a fin de siglo*. p. 84.

para su fraccionamiento. El fomento de la pequeña propiedad rural, como concesión a los requerimientos sociales, aparecerá de manera decidida y definirá las características legales de ésta. Tarea paralela con la pacificación regional, mediante la paulatina materialización de algunos postulados de la Revolución y la paulatina fisonomía del Estado que se deseaba construir.

De esta manera, las tendencias legislativas fueron la creación de bases que institucionalizaron el nuevo estado revolucionario a nivel local. En materia de Derecho Social se promulgaron 9 leyes (6 Agrarias y 3 Laborales) y 15 en materia de Derecho Público.³ Con esto queda caracterizado:

Caracterizando:

De 1917 a 1929, como nueva base de apoyo político, el Estado organizó a los obreros –con la formación de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)–, a los campesinos– allegándose la lealtad de los ejidatarios que recibieron tierras y armas del gobierno– y a los militares con las Reformas tendientes a profesionalizar al ejército.⁴

En materia agraria se promovió el reparto de latifundios mediante procedimientos jurídicos expeditos del fraccionamiento, así el fomento de la pequeña propiedad rural como concesión a los requerimientos de grupos locales apareció de forma decidida. En materia social se legisló la primera Ley Agraria a finales del año de 1917 por el gobernador interino J. Trinidad Luna Enríquez, cuyo objeto fue: “(...) crear fomentar y proteger a la pequeña propiedad rural” y donde se pone de manifiesto la voluntad política de los jóvenes regímenes de la Revolución en Zacatecas, por preser-

3 *El Derecho Social*: 1. Derecho Agrario; 1.1. Ley Agraria de 20 de noviembre de 1917; 1.1.2. Ley Agraria de 16 de septiembre de 1919; 1.1.3. Ley para el Cultivo de tierras ociosas; 1.1.4. Ley de Fraccionamiento Agrario; 1.1.5. Ley para la Construcción del Patrimonio Familiar; 1.1.6. Ley Reglamentaria de los párrafos II y V de la Constitución General de la República. 1.2. El Derecho Laboral; 1.2.1. Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución General de la República; 1.2.2. Ley Reglamentaria de la fracción XII del Artículo 123 de la Constitución federal; 1.2.3. Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución General de la República. *El Derecho Público*: 1. Constitución del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 2. Ley de Hacienda Municipal; 3. Ley Fiscal del Estado; 4. Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado; 5. Arancel de honorarios para Abogados, Notarios y Procuradores; 6. Ley para la elección de los Poderes del Estado; 7. Ley de organización y funcionamiento del Ministerio Público; 8. Reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de 6 agosto 1921; 9. Ley de indulto general para los reos del orden común; 10. Ley sobre facultad económica coactiva; 11. Ley para la construcción de una carretera que una a la capital del estado con la población de Moyahua, teniendo un ramal de Malpaso a Jerez. 12. Ley de amortización de la deuda consolidada del Estado por sueldos insolutos; 13. Ley de enseñanza normal; 14. Ley de inquilinato; 15. Ley para la pavimentación de la ciudad de Zacatecas.

4 Lajous, Alejandra, *et al. Manual de historia del México contemporáneo (1917-1940)*. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Históricas. México, 1988, p. 10.

var las formas privadas en cuanto a la tenencia de la tierra. Esta tendencia se acentúa con la Ley Agraria y con la Ley para el Cultivo de Tierras Ociosas, expedidas en 1919 y 1920, respectivamente, por el General Enrique Estrada. Dicha disposición concluye con la legislación agraria de 1928 y 1929 en la que se expiden disposiciones sobre el fraccionamiento agrario y sobre la construcción del patrimonio familiar.

El Derecho Público se empeña en seguir los cánones de la Constitución federal. Por ejemplo, el Constituyente Revolucionario del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en 1918, diseñó un Poder Ejecutivo con formidables atribuciones que lo colocan por encima del resto de los poderes. La tendencia en materia de derecho público fue la preocupación por el fortalecimiento del erario. Se construyó un sistema fiscal estatal y uno hacendario a nivel municipal que activó la captación de recursos y proporcionó dinamismo al municipio. El fundamento de este esquema se ubicó en la exigencia de recursos económicos que permitieran las actividades legitimadoras del Estado.

En 1921, durante la administración de Donato Moreno, se promovieron modificaciones y adiciones a la Constitución local, mediante las cuales se adecuaron los principios operantes hasta entonces en materia agraria en el Estado y se redefinieron las atribuciones de los poderes estatales, de acuerdo a la Constitución Revolucionaria de Querétaro.

En la materia que nos ocupa, al municipio libre en Zacatecas se le otorgaron muy diversas atribuciones, desde *el ámbito educativo* (para proponer al Departamento de Instrucción Pública profesores en los centros de enseñanza y así vigilar que los padres y tutores mandaran a sus hijos a las escuelas); *en materia laboral* (con juntas municipales de Conciliación); *en materia agraria* (levantando los censos de los solicitantes de tierras); *en materia Penal* (designando que los Síndicos y Procuradores municipales auxiliaran al Ministerio Público en sus facultades); *en materia administrativa* (ése era el ámbito de su gobierno, según lo señaló la primera Ley Orgánica Municipal de 1919). Además, en *materia de aguas, salubridad, minas, industria, ganadería y agricultura*.

3.2. La primera Ley Orgánica del municipio libre en el estado de Zacatecas

La primera Ley Orgánica del municipio, que se promulgó inmediatamente después de la Revolución Mexicana en Zacatecas, fue en el año de 1919 donde queda la evidencia del proyecto y tipo de comuna que los cons-

tituyentes zacatecanos procuraron para la entidad.⁵ Ésta se integró por IV títulos, XV capítulos, un total de 118 artículos más un transitorio y se estructuró de la manera siguiente:

TÍTULO I:

Capítulo I: Autonomía de los municipios, división geográfica.

Capítulo II: De los habitantes y vecinos del municipio.

Capítulo III: Gobierno y organización administrativa de los municipios.

Capítulo IV: De las sesiones de las asambleas y juntas municipales.

Capítulo V: Atribuciones y deberes de las asambleas municipales.

Capítulo VI: De los deberes y atribuciones de los presidentes municipales.

Capítulo VII: De las atribuciones y deberes de los regidores.

Capítulo VIII: De las comisiones.

Capítulo IX: De las juntas municipales, sus presidentes y vocales.

Capítulo X: El síndico.

Capítulo XI: De los secretarios municipales.

Capítulo XII: De los inspectores de sección y de los agentes municipales.

Capítulo XIII: De las excusas y renunciaciones.

Capítulo XIV: De la protesta.

Capítulo XV: Del archivo general

Título II: de la administración de justicia municipal, responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales.

Capítulo único.

Título III: de las elecciones municipales.

Título IV: de la hacienda municipal.

Disposiciones Generales.

Transitorio.

En el Título I y Capítulo I, denominado “Autonomía de los municipios, división geográfica”, se señaló que los municipios del estado constituían una institución autónoma e independiente dentro de la Entidad Política del Estado con personalidad jurídica para la defensa de sus intereses que,

5 “Ley Orgánica del municipio libre en el estado de Zacatecas”. Promulgada por el Gobernador, Gral. Enrique Estrada, y publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas* (Año VI, Tomo VII, número 46), correspondiente al sábado 6 diciembre de 1919.

en conjunto, formaban la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado. Los Municipios serían administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa, cuya duración sería de dos años a partir de la fecha en que tomaran posesión de sus cargos.

Como quedó plasmado en el Artículo 115 de la Constitución Federal, los municipios administrarían libremente su hacienda, así como sus Planes de Arbitrios y Presupuestos de Egresos, revisados por la Legislatura “para el efecto de impedir la invasión de facultades inherentes al Estado o a la Federación, o la violación de preceptos constitucionales”.⁶

En esa época se integró el territorio del Estado por 50 municipios: Zacatecas, Guadalupe, Vetagrande, San José de la Isla, Pánuco, Calera, San Pedro Piedra Gorda, Morelos, Fresnillo, Valparaíso, Villa de Cos, Ciudad García, Tepetongo, Monte Escobedo, Susticacán, Sombrerete, Chalchihuites, Saín Alto, San Andrés del Téul, Nieves, Río Grande, San Miguel del Mezquital, San Juan del Mezquital, Concepción del Oro, San Pedro Ocampo, Pinos, Noria de Ángeles, Villa García, Santa Rita, El Carro, Villanueva, Villa del Refugio, Jalpa, Huanusco, Plateado, Nochistlán, Apulco, Juchipila, Apozol, Mezquital del Oro, Moyahua, Sánchez Román, Téul, Momax, Tepechitlán, Atolinga, Estanzuela, Ojocaliente y San Francisco de los Adame.

En el **CAPÍTULO II: De los habitantes y vecinos del municipio**, determinaba que serían habitantes quienes no hayan adquirido otra vecindad; asimismo, reconocía tres obligaciones principales: respetar y obedecer a las instituciones; contribuir a los gastos y prestar auxilio a las autoridades. Además, los vecinos estaban obligados a darse de alta en el Padrón Municipal.

Siendo la naturaleza del Municipio, esencialmente distinta de la del Estado, pues su objeto único es procurar la seguridad, bienestar y progreso de los habitantes de su Gobierno, será puramente administrativo, lo declara en el **CAPÍTULO III del Gobierno y organización administrativa de los municipios**. Los funcionarios encargados de la gestión comunal serían responsables por los delitos comunes y los delitos y faltas oficiales que cometieran durante el tiempo de su encargo.

Toda población que tuvieran más de cuatro mil habitantes y así lo solicitaran (por mayoría) al Congreso del Estado, podrían constituirse en

⁶ Véase la **Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución política de los estados unidos mexicanos**. Nueva ley publicada en el diario oficial de la federación el 2 de abril de 2013. Texto vigente Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación el 07-06-2021.

Municipalidad; si no excediera de 4,000 habitantes, podrían constituirse en Congregación.

Se elegiría a un Regidor por cada MIL HABITANTES para los Municipios cuya población no excediera de DIEZ MIL; si el número de habitantes fuere mayor de DIEZ MIL sin pasar de VEINTE MIL, se aumentará un Regidor por cada DOS MIL habitantes. Excediendo de VEINTE MIL, el aumento sería de un Regidor por cada CINCO MIL habitantes, sin que el número total de Regidores pueda, en ningún caso, pasar de veinticinco.

La gestión administrativa de las Congregaciones, estaría a cargo de Juntas Municipales compuestas de tres vocales electos popular y directamente por los vecinos de cada Congregación. El personal de dichas Juntas se renovarían en su totalidad cada dos años.

Las Asambleas Municipales tendrán adscripto un Síndico Letrado o suficientemente versado en la ciencia del Derecho, que será el representante legal de los intereses de la Asamblea. Igualmente tendrán adscripto un Procurador Municipal, el cual desempeñará las funciones de Auxiliar del Ministerio Público.

En cada Municipalidad o Congregación, tendría el número de Jueces Municipales que anualmente determinen sus respectivos Presupuestos de Egresos.

Para ser electo como Regidor o Presidente Municipal, se requería ser mexicano por nacimiento, ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, vecino de la Municipalidad o Congregación electoras, no ser miembro activo o retirado de algún culto, no tener algún cargo religioso y saber leer y escribir.

Además, se estableció que carecían de capacidad electiva los ministros de culto, activos o retirados; así como los funcionarios federales y estatales que no se separarán de sus cargos; los militares en activo o quienes tuvieran mando de policía urbana o rural.

Señaló el artículo 20 de esta Ley, que los Presidentes Municipales no podrían ser reelectos para los dos periodos siguientes al fenecido. Igualmente, sus faltas temporales o absolutas, ocurridas durante el segundo año del periodo, los suplirían por mayoría de votos de los Ayuntamientos o Juntas municipales.

Las sesiones ordinarias de las Corporaciones Municipales serían públicas cada semana, también habría extraordinarias que demandare el buen servicio público, y las secretas, aquellas que así lo requieran por el voto de la mayoría de regidores. El *quórum* ordinario para las sesiones se-

ría por mayoría más uno de los regidores. Ningún regidor o vocal de una Municipalidad o Congregación podría ausentarse sin licencia otorgada por el Presidente Municipal; las faltas injustificadas de éstos, se sancionarían con multas de uno a cincuenta pesos. También, las faltas de los titulares serían sustituidas por los suplentes.

Los regidores tendrían derecho a voz y voto; sólo en caso de empate el Presidente, que sólo tenía derecho a voz, podría ejercer su voto de calidad. Aquí, *observamos que el presidencialismo (que hoy carcome la vida municipal) estaba muy acotado.*

El **CAPÍTULO IV**, *De las sesiones de las asambleas y juntas municipales.* Que se integraba del artículo 29 al 33, señalaba que los deberes y atribuciones de los ayuntamientos (artículo 29 con XXXI fracciones) serían: *aprobar o modificar el presupuesto de gastos; revisar y aprobar la cuenta pormenorizada; remitir anualmente al Congreso los presupuestos de ingresos y egresos; administrar sus capitales; acordar empréstitos con la aprobación del Congreso; nombrar empleados; proponer a la Dirección General Instrucción Pública (en vacantes temporales o absolutas) a los profesores; nombrar Tesorero y exigirles caución para el manejo de caudales públicos; resolver sobre licencias y renunciaciones; expedir reglamentos de salubridad pública, orden, buenas costumbres, beneficencia, policía urbana y rural, vías rurales de comunicación, expropiación por causa de utilidad pública, bienes mostrencos, fierros de herrar, diversiones públicas, tolerancia de la prostitución y demás materias de su competencia, sancionándolos con penas de uno a doscientos pesos, o arresto de uno a quince días; igualmente, ejercer sobre diversiones públicas y centros recreativos la mayor vigilancia; Inspeccionar farmacias y droguerías, igualmente inspeccionar talleres, fábricas y establecimientos industriales; fomentar el desarrollo de la educación e instrucción públicas, la beneficencia; formar las Ordenanzas Municipales y el Reglamento Económico de la Corporación; reglamentar, fomentar y vigilar el Ramo de Aguas de abastecimiento a la población; establecer y pagar las fuerzas de seguridad para la policía urbana y rural; dictar medidas y reglamentos para la conservación y mejoramiento de las cárceles; ejecutar obras de utilidad pública; aceptar herencias, legados y donaciones en favor del Municipio; crear y suprimir empleos; Iniciar ante el Congreso del Estado las leyes; organizar las festividades públicas; cuidar de la conveniente nomenclatura de las calles, plazas, jardines y paseos públicos; cuidar el alineamiento de calles y construcción de fachadas; cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y disposiciones de la Federación y del Estado; y, conocerán de las faltas u omisiones en que incurran los Funcionarios Municipales en el desempeño de sus funciones.*

Los Ayuntamientos ejercerán en materia de instrucción, las facultades de inspección, vigilancia y fomento; así como una ley especial determinará y reglamentará la materia fiscal y hacendaria de los Municipios. Todas las cuentas de gastos erogados por el Municipio, serán remitidos cada seis meses a la Oficina de Glosa respectiva.

En el **CAPÍTULO V**, de *Atribuciones y deberes de las asambleas municipales*, el Artículo 34 señaló que los Presidentes Municipales, como Jefes de la Administración Civil en cada Municipio, tenían dos caracteres:

I).- Ser encargados de la ejecución de resoluciones que en esa esfera dicten las Asambleas o Juntas Municipales; y

II).- Ser jefes natos de la Institución de policía Urbana y de la Seguridad Pública de su respectivo Municipio, y por tanto, castigar las faltas e infracciones a los Reglamentos de Policía.

El Gobernador del Estado tendría el mando de la fuerza pública Municipal. Serían deberes de los Presidentes Municipales: *publicar las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o local; nombrar y remover justificadamente a los empleados de la Policía Urbana y de la Seguridad Rural; disponer de la fuerza pública del Municipio; cuidar de la conservación del orden público y nombrar para ese propósito, policías urbanos y rurales, de reconocida honradez; disponer la aprehensión de los criminales y consignarlos a la autoridad competente para juzgarlos, y obsequiar con prontitud las órdenes de las autoridades judiciales; perseguir la vagancia, mendicidad habitual y juegos y diversiones prohibidas; asumir la más activa vigilancia en materia sanitaria, así como a las farmacias y a toda venta de drogas medicinales; practicar visitas a las escuelas, hospitales, casas de beneficencia, cárceles y demás establecimientos y oficinas dependientes de la Municipalidad; formar con exhaustividad y exactitud el padrón de habitantes del Municipio, e igualmente y con esa periodicidad, elaborar el padrón de los niños en edad escolar; llevar con toda exactitud la estadística general de la Municipalidad; formar una noticia de las personas que en el Municipio ejerzan profesiones que requieran título; tomar nota de los títulos en un registro especial y cerciorarse de ello; Visar los libros del Registro Civil; administrar el Ramo de mostrencos e intervenir en la subasta de dichos bienes; expedir licencias para diversiones públicas y privadas; cuidar de la conservación y repoblación de los bosques y arboledas del Municipio (con pervivencia del Reglamento de 8 de enero de 1897 y facultades concedidas a los Jefes Políticos); cuidar de que se establezca pronta y fácil comunicación entre los pueblos donde*

no haya estafeta; promover la agricultura, de la industria y los ramos de instrucción; así como el ensanche y mejoramiento de la higiene pública y beneficencia; les incumbe directa y especialmente cuidar la buena ejecución de trabajos públicos que emprenda la municipalidad; inspección y vigilancia de la contabilidad de las Oficinas de Hacienda Municipal, de los cortes de Caja ordinarios y extraordinarios; prestar auxilio a los Jefes dichas Oficinas, peritos y valuadores fiscales para la formación de padrones, práctica de trabajos catastrales, avalúos y embargos de carácter fiscal; cuidar la legítima inversión de los fondos municipales; que las elecciones de funcionarios federales y del Estado, y particulares del municipio, los ciudadanos tengan completa libertad de sufragio; los Presidentes Municipales, podrán nombrar comisiones especiales que ilustren su criterio en asuntos de utilidad general; vigilar que se conserven en las Oficinas Públicas y en perfecto orden los expedientes; visar todas las órdenes de pago que se expidan para la Oficina Recaudadora y los documentos de cobro, con responsabilidad personal y pecuniaria; visitar cuando menos una vez cada año, las poblaciones de su demarcación; hacer que se cumplan los reglamentos y acuerdos sobre vacunación; vigilar la construcción de los edificios públicos y de las fincas urbanas de particulares para evitar irregularidades.

Formar el último día de cada mes una noticia administrativa y estadística, observando el siguiente orden: SEGURIDAD PÚBLICA; POLICÍA URBANA Y SALUBRIDAD; CARCELES; INSTRUCCION PÚBLICA; MEJORAS MATERIALES; MOVIMIENTO DE LA SECRETARÍA; ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS; REGISTRO PÚBLICO · DE LA PROPIEDAD Y COMERCIO y AGRICULTURA. Respecto del comercio y minería, el informe será preciso y detallado, con el fin de que las Corporaciones Municipales se encuentren en aptitud de juzgar del adelanto o atraso de tan importantes ramos de la vida económica.

Además, formar inventario minucioso de los bienes y justificado de los bienes Municipales, cuidado de rectificarlo en el mes de enero de cada año; remitir cada seis meses al Archivo General del Municipio los documentos y expedientes.

Los Ayuntamientos o los Presidentes Municipales en su caso podrán imponer a sus respectivos empleados, por faltas y omisiones oficiales, el apercibimiento; la reprensión privada; la reprensión pública, con nota especial en los expedientes; multa que no exceda de cincuenta pesos y arresto que no exceda de ocho días.

Al imponer castigo las Autoridades Municipales preferirán la multa y sólo en caso de insolvencia plenamente comprobada, impondrán el

arresto. Los Presidentes Municipales, podrán castigar las faltas contra su investidura oficial, con multas desde uno hasta cincuenta pesos o arresto de uno a quince días.

El **CAPÍTULO VII:** *De las atribuciones y deberes de los regidores*, comprendido en el artículo 40, señalaba como obligaciones de los Regidores: asistir con puntualidad a las sesiones ordinarias y extraordinarias; dictaminar e informar; impulsar lo que redunde en beneficio del público y concurrir a los actos oficiales para los que fueron citados. Cuestiones que aún perviven en la Ley Orgánica vigente.

CAPÍTULO VIII: *De las comisiones*, en la primera de su período administrativo, nombrarán con el carácter de permanentes las siguientes Comisiones, compuestas de dos miembros: de Instrucción Pública; Justicia; Hacienda y Revisión de Cuentas; Seguridad Pública; Higiene, Salubridad Pública y Vacuna; Ornato y Mejoras Materiales, y de Aguas y Mercados; podrán formar comisiones especiales cuando la naturaleza o importancia del negocio lo exija.

Las Comisiones presentarán dictámenes en el término de seis días, y si algún miembro tuviere impedimento, lo haría saber a la Corporación para que la califique. Las Comisiones tendrán las atribuciones especificadas en artículos anteriores; y la más amplia facultad de inspección y vigilancia.

Se explicita en el **CAPÍTULO IX:** *De las juntas municipales, sus presidentes y vocales*, que las Juntas Municipales tienen el carácter de autoridad superior administrativa en las Congregaciones y asumirían solicitar al Ayuntamiento determine los impuestos necesarios para cubrir sus gastos; remitir la cuenta anual de gastos a fin de que, aprobada, se incorpore en el Presupuesto Municipal de Egresos y se tome en cuenta al formar el de ingresos, entre otras más.

Las Juntas Municipales podrán sancionar sus disposiciones y reglamentos con multas de uno a cincuenta pesos o arresto de uno a quince días; podrían nombrar un Secretario; los Presidentes de las Juntas Municipales desempeñarían una doble función en dichas Juntas, como ejecutores de sus determinaciones y acuerdos, o bien como colaboradores y/o auxiliares del Presidente Municipal de la demarcación general a la que pertenecen.

En el artículo 53 al 56, que contiene el **CAPÍTULO X**, denominado *El síndico* se señala que son funciones propias del Síndico, la procuración, defensa y promoción de los intereses Municipales y representación jurí-

dica de los Ayuntamientos, así como los negocios de Hacienda. Éste, integrará siempre la Comisión de Hacienda y revisará las cuentas, órdenes de pago y demás documentos que debe expedir el Presidente Municipal autorizándolos con su firma; cuestión que perdura hasta la actualidad.

Ante la falta de Síndico Titular, desempeñarían las atribuciones propias de éste el Suplente o los Regidores que designe la Asamblea.

El **CAPÍTULO XI**, denominado *De los secretarios municipales*, señala que en cada Ayuntamiento tendría un Secretario letrado; quién deberá hallarse en pleno goce de la ciudadanía mexicana, tener buena conducta y no desempeñar otro empleo en la Administración Municipal.

Los secretarios de los Ayuntamientos tenían las atribuciones de abrir la correspondencia; dar cuenta de los negocios que se sometían a resolución del Ayuntamiento; redactar precisa y clara los acuerdos y resoluciones que dicte la Asamblea; distribuir entre los empleados de la Secretaría las labores que deban desempeñar; y revisar los acuerdos, resoluciones y documentos.

Distribuir en secciones los diferentes ramos de la administración, y cuidar de dotar a cada sección de todas las noticias y documentación; informar por escrito a la Asamblea, y llevar por sí, o por el empleado que designe el Reglamento, los siguientes libros: *entrada y salida de negocios; correspondencia y telegramas; minutario de oficios y circulares; actas de las sesiones; conocimientos; registro de Bienes Mostrencos y actas de remate; 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; registro de Agentes de Seguridad; registro de exhortos; y patentes y refrendos de fierros de herrar.*

Contenido del artículo 60 al 73, el **CAPÍTULO XII**: *De los inspectores de sección y de los agentes municipales*, señala que los Ayuntamientos y Juntas Municipales dividirán las poblaciones de su circunscripción en secciones numeradas de quinientos habitantes, comprensivas de una o varias manzanas. Los Presidentes de los Ayuntamientos o de las Juntas Municipales nombrarán, por cada sección, un inspector propietario y un suplente, con residencia fija en ella; durarían dos años en ese cargo.

Los inspectores de sección tendían el carácter de auxiliares de la administración Municipal; y su principal misión consistía en vigilar la conservación del orden y seguridad de sus respectivas demarcaciones, para lo cual requerirán el auxilio de la Policía si fuere preciso.

Los Agentes Municipales, como delegados judiciales, practicarán con toda puntualidad las diligencias que les encomienden las Autoridades

Judiciales del Municipio y del Estado, diligenciarán los despachos que reciban de dichas autoridades, y cumplirán eficazmente las órdenes que, en la esfera de sus atribuciones, libren los Representantes del Ministerio Público; las responsabilidades oficiales de los Agentes conocerán las Asambleas o Juntas Municipales respectivas.

Para ser Agente Municipal se requiere ser ciudadano mexicano en el uso de sus derechos, de reconocida honradez y apto para el desempeño de ese cargo, a juicio de los Ayuntamientos o Juntas Municipales. Igualess cualidades deben concurrir en los Ayudantes.

Tienen motivo legal de excusa para desempeñar los cargos de Regidores, Presidentes y Agentes Municipales: ser mayores de sesenta años; los que hubieren servido algún cargo concejil; los que tengan imposibilidad física o intelectual; por cambio de residencia; y por ser electo o nombrado para algún cargo o empleo público en que se disfrute sueldo. Se señala en el **CAPÍTULO XIII**, *De las excusas y renunciass*. La injustificada resistencia a desempeñar algún cargo Municipal de elección popular, se castigará por los Ayuntamientos con multa de cinco a doscientos pesos.

En lo referente al **CAPÍTULO XIV**: *De la protesta*, determina que ningún funcionario o empleado Municipal, podrá tomar posesión de su cargo antes de rendir la protesta de ley.

Los Regidores de reciente elección protestarán ante el Cabildo saliente. El Presidente lo hará ante la nueva Asamblea. Este mismo orden se observará para la protesta, de los Vocales y Presidentes de las Juntas Municipales. Los Jueces Municipales protestarán ante la respectiva Asamblea o Junta.

El **CAPÍTULO XV**, *Del archivo general*, señala que en la cabecera de cada Municipio se establecerá un archivo general donde se depositarán los expedientes y documentos públicos de todas las oficinas de la demarcación. Estará a cargo de un archivero nombrado por la Asamblea Municipal; además de lo que señalen los reglamentos, serán deberes del archivero llevar un registro ordenado y detallado de los expedientes y documentos del archivo; colocar los expedientes, libros o documentos en estantería e impedir bajo su responsabilidad que sean extraídos del archivo.

El **TÍTULO II**, *De la administración de justicia municipal, responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales*, su **CAPÍTULO ÚNICO**, *de la responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales*, determina que la Administración de Justicia en los Municipios y Congregaciones, estará encomendada a los Jueces Municipales; sus faltas serían cubiertas por su-

plentes, cada Juzgado Municipal tendrá un Escribiente Primero con el carácter de Secretario, un Escribiente Segundo Notificador y un Comisario Ejecutor. Serían requisitos ser ciudadano, de notoria honradez y apto para el desempeño de las funciones judiciales que se le encomienden.

En el **TÍTULO III: De las elecciones municipales**; las elecciones para renovación de funcionarios municipales serían directas, se verificarán cada dos años durante el primer domingo de diciembre y tomando posesión el primero de enero siguiente; tendrían derecho a votar todos los vecinos que fueran ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos políticos y, residieran en la Municipalidad seis meses antes de la elección.

Las Asambleas dividirán el 1° de octubre sus respectivas demarcaciones en Distritos Electorales numerados, cuantos sean los Regidores que deban elegirse; subdividiendo a la vez dichos distritos en Secciones también numeradas de mil habitantes cada una, si se trata del Municipio de la Capital del Estado, y de quinientos para las demás Municipalidades. La fracción mayor de quinientos habitantes, en el primer caso, y de doscientos cincuenta en el segundo, se contarán en el número de las secciones y la que alcanzare dichas cantidades se agregará a la más inmediata.

Las Juntas Municipales en la misma fecha, dividirán también sus demarcaciones en tantos Distritos Electorales numerados cuantos sean los Regidores que deban ser electos; y subdividirán dichos Distritos en Secciones también numeradas de doscientos cincuenta habitantes. La porción que no llegue a este número, se agregará a la Sección más inmediata.

En cada una de las Secciones de que trata este artículo, se instalará una casilla electoral. Para la formación de demarcaciones, se ajustarán a los resultados demográficos del último censo. Cada Distrito elegirá un Regidor Propietario y un Suplente, y todos los Distritos sufragarán para las elecciones de Presidente Municipal y Síndico.

Si el autor de un delito contra la libertad del sufragio fuere funcionario de la Administración Municipal, además de las sanciones conforme a la Ley Penal, será destituido de su cargo, e inhabilitado perpetuamente para obtener otro del mismo género.

El **TÍTULO IV**, denominado *De la hacienda municipal*, señala que ésta tiene por objeto suministrar a los Municipios los fondos y recursos necesarios para el sostenimiento de su institución; disfrutarán de completa libertad en lo concerniente a su Hacienda y en la distribución y recaudación de los impuestos municipales. Conformen este rubro los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio público Municipal; las rentas propias;

el producto de los impuestos Municipales, y los ingresos extraordinarios y accidentales. Los empleados en el servicio fiscal del Municipio deberán caucionar su manejo antes de entrar al desempeño de sus funciones.

Las cuentas de la Tesorería Municipal y de sus dependencias serán glosadas por una Oficina especial; en las Congregaciones habría Subtesorerías para la recaudación y distribución de impuestos y rentas comunales. En las **DISPOSICIONES GENERALES**, señala que solamente la Legislatura del Estado, podría crear nuevos Municipios, suprimir los existentes, ampliar o reducir su territorio; igualmente, sobre el cambio de cabecera municipal. Las cuestiones de límites las arreglarían entre sí los Municipios (y sancionándolo el Congreso local), y en desacuerdo, lo resolvería la Legislatura.

3.2.1. Reformas de 1921⁷ y 1946⁸

Por tratarse de dos reformas integrales a la Ley Orgánica del Municipio Libre, las confrontaré; en ambas reformas se determinaba que la duración de las administraciones municipales sería de dos años, en 1946 se determinó que durarían TRES AÑOS. Se suprimió en el '46, el párrafo relativo *"El Presidente Municipal podrá ser removido de su cargo por la falta de cumplimiento, debidamente comprobada a juicio de la Asamblea, de las obligaciones que le impongan las leyes vigentes"*. Además, se agregó que el Presidente Municipal sería electo (cada año) entre los integrantes del Ayuntamiento, el síndico debería abstenerse de participar. El Regidor Presidente podría ser reelecto para otro año.

En las Asambleas Municipales tendrían adscrito a un Síndico letrado o suficientemente versado en la ciencia del Derecho, que sería representante legal de los intereses del Municipio, y elegido de manera popular directa; duraría tres años en su encargo; igualmente habría un Procurador Municipal adscrito a cada uno de los Juzgados Municipales, que desempeñaría las funciones del Ministerio Público; en el '46 se agregó que los Presidentes serían electos, además, por lo que determinara la Ley Electoral Municipal.

En el Artículo 14 de ambas leyes se señalaba la existencia de un Síndico, que será elegido de manera popular directa; y duraría tres años en su encargo. Igualmente se hace referencia a los Jueces Municipales (artículo 16, ambas reformas).

7 La reforma LOMLEZ 1921, modificó 10 artículos

8 La LOMLEZ 1946 se integró por 104 artículos más 1 transitorio

Por su parte el numeral 19 en la reforma de '46, manifiesta que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos y los Presidentes y Vocales de las Juntas Municipales, no podrán ser reelectos para el período inmediato. La del '21, era omisa al respecto.

En 1921 señala que eran atribuciones de los ayuntamientos designar entre los miembros del Ayuntamiento al Presidente Municipal en la primera sesión; por su parte la de '46, solo hace alusión a designar Presidente Municipal en caso de falta absoluta y temporal.

La Reforma de 1946 señala remitir anualmente, a más tardar en la última decena de octubre, al Congreso del Estado, los Presupuestos de Ingresos y Egresos del Municipio, la anterior señalaba la primera decena de noviembre. En la fracción X del artículo 29, en la del '46, señalaba el vigilar por medio de la Comisión respectiva y del Presidente, la mayor pureza en el manejo de los fondos de la Tesorería, la exacta inversión de ellos, la moralidad y buen servicio de empleados de dicha oficina, exigiéndoles en los términos de la Ley, la oportuna caución de su manejo, y consignándolos a los Tribunales en caso de responsabilidad penal o civil; justamente se adicionó lo relativo a la materia civil, que aquella no contemplaba.

Se suprimió en la fracción XII del artículo 29 en la del '46, *que ninguna determinación sobre vías de comunicación y expropiación por causa de utilidad pública, será definitiva sin la aprobación del Ejecutivo del Estado*. Igualmente, en la fracción XIV de ese mismo artículo, se suprimió *“Serán igualmente inspeccionados los talleres, fábricas y establecimientos industriales, a fin de prevenir accidentes al vecindario y los peligros para la salubridad pública”*. Y se adicionó, el *“vigilar también la seguridad, estabilidad, higiene y salubridad de las casas-habitación de su municipio; y en general toda clase de construcciones que puedan constituir un peligro para la seguridad de los habitantes”*.

Se adicionó, la fracción XXIX, mismo artículo *“Procurar la apertura, conservación y constante mejora de los caminos vecinales y rurales. Tendrán también la obligación de fijar las señales convenidas en los caminos de mayor importancia y en los cruces de los mismos, indicando rumbos y distancias. También se adicionó en la fracción XXXI, que las asambleas municipales tendrán la obligación de dar cuenta de sus procedimientos al H. Congreso del Estado para los efectos del artículo 116 de la Constitución Política local*.

El artículo 41, de 1921, pasó a ser el 42 en la reforma de 1946, y se agregó a la lista de Comisiones edilicias, la de asistencia pública. También se adicionaron las fracciones VIII y IX, relativas a la *vigilancia de Establecimientos de Hospedaje; y de tolerancia y sanidad*.

Se derogó el contenido del artículo 91, relativo a la elección directa de regidores e indirectas para el caso del Presidente Municipal; en su lugar se reguló la materia de responsabilidades por faltas y delitos oficiales.

Otra reforma se suscitó en el artículo 95 cuyo contenido fue derogado en 1946, y en su lugar se reguló la facultad económico coactiva que tendría la hacienda municipal para hacer efectivos sus créditos fiscales.

3.2.2. Reformas de 1930⁹, 1933¹⁰, 1934¹¹, 1936¹²

En el Artículo 11 de la LOMLEZ, de 1930, se señaló que las asambleas de cada municipio estarían integradas por miembros de elección popular directa, en proporción de un Regidor por cada cuatro mil habitantes, y en ningún caso menos de cinco regidores.

La Reforma de 1933, derogó del artículo 86 la fracción XVI de dicho artículo; en esta misma reforma, señaló que *“No tienen aplicación en tratándose de ganado extraviado, sea cual fuere su número y valor y las causas de su extravío, las disposiciones del Capítulo IV, Título II del Libro Segundo del Código Civil vigente en el Estado”*. Igualmente, determinó *“declara imprescriptible el derecho de propiedad sobre al ganado, cualquiera que sea su clase y número”*. El ganado extraviado será recogido por las autoridades Municipales, las que mandarán publicar un aviso de ello en el Periódico Oficial del Estado, por tres veces, de quince en quince días, debiendo fijar durante un mes un anuncio permanente, en la tabla de avisos de las Casas Consistoriales. Tales avisos contendrán todos los datos, señales, fierros y circunstancias que sirvan para identificar fácilmente al semoviente a que se refieren, adicionó.

En la reforma de referencia, donde se advierten los cotos de poder de los ganaderos del Estado, se expresa: *“Se declara imprescriptible el derecho de propiedad sobre al ganado, cualquiera que sea su clase y número”*. Y continúa: *“El ganado extraviado será recogido por las autoridades Municipales, las que mandarán publicar un aviso de ello en el Periódico Oficial del Estado, por tres veces, de quince en quince días, debiendo fijar durante un mes un anuncio*

9 Luis R. Reyes, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el Decreto 376 de fecha 5 de noviembre de 1930. Reformó el Artículo 11 de esta Ley.

10 Matías Ramos, General de División y Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Mediante **Decreto número 252**, expedido por el Congreso del Estado el 5 de septiembre de 1933; reformó la fracción XVI del artículo 36 de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado

11 Cuauhtémoc Esparza, Diputado y Gobernador Constitucional Interino del Estado, mediante el Decreto 114 del sábado 17 de noviembre de 1934, reformó el artículo 41 de esta Ley Orgánica.

12 Diputado y gobernador Jesús Hernández, mediante **Decreto número 123**, deroga el Decreto número 252 expedido por el Congreso del Estado el 5 de septiembre de 1933; XVI del artículo 36 de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado.

permanente, en la tabla de avisos de las Casas Consistoriales. Tales avisos contendrán todos los datos, señales, fierros y circunstancias que sirvan para identificar fácilmente al semoviente a que se refieren". Además, "La posesión precaria del semoviente, según lo dispuesto en el artículo anterior, será protegida por un documento que al efecto entregarán en cada caso las autoridades municipales"; y "En cualquier momento que se presente el legítimo propietario del semoviente extraviado le será entregado por el depositario, con intervención del Presidente Municipal respectivo". Entre otras determinaciones culmina "La infracción de lo dispuesto en la presente Ley constituye delito oficial, cuando ella sea sometida por los Presidentes Municipales; y cuando lo sea por particulares o empleadas que no gocen de inmunidad constitucional, será castigada con multa de 5 a 100 pesos, o con arresto de 8 días a un mes".

Por su parte, la reforma de 1933, afectó al artículo 41 al señalar que: "El día 1º del año en que haya de renovarse el H Ayuntamiento se presentarán en el Salón de Cabildos los nuevos regidores electos y el Presidente Municipal saliente o Regidor más antiguo, en su defecto, o el que en número progresivo le siguiere tomará la protesta de los nuevos Munícipes, los que en la misma sesión, después, de haber protestado, designarán por escrutinio secreto quien debe ser el Presidente Municipal durante el período a que se refiere el artículo 2º. En este solo caso, el Síndico Municipal no tendrá voz ni voto y no podrá ser electo Presidente Municipal. Acto seguido se procederá, para el mejor despacho de los negocios, a nombrar con el carácter de permanentes las siguientes Comisiones compuestas de dos miembros en Cabildos de numeroso personal o de un Regidor en los demás".

I.- Instrucción Pública.

II.- Justicia.

III.- Hda. y Revisión de Cuentas.

IV.- Seguridad Pública.

V.- Salubridad Pública.

VI.- Ornato y Mejoras Materiales.

VII.- Aguas y Mercados.

Las Corporaciones Municipales podrán formar Comisiones Especiales cuando la naturaleza e importancia de los negocios lo exijan y alterar el orden de la anterior numeración, distribuyendo los servicios de las Comisiones en la forma que más convenga al interés de la Municipalidad.

En el gobierno del General Matías Ramos, se modificó el artículo 2º, de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado, contenida en el De-

creto 124 de fecha 26 diciembre de 1921, de fondo sólo para precisar que la Asamblea municipal duraría DOS AÑOS y determinó que las comisiones edilicias serían cadañeras.

En la reforma de 1936, cuando fue gobernador el diputado Jesús Hernández, se derogó el Decreto número 252 expedido por el Congreso del Estado el 5 de septiembre de 1933 y promulgado por el Ejecutivo el 9 del mismo mes y año, quedando por lo tanto nuevamente en vigor la fracción XVI del artículo 36 de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado; esto es: *“XVI.- Administrar conforme a la Ley Civil y al Reglamento Municipal respectivo, el Ramo de mostrencos; intervenir en las subastas de dichos bienes y otorgar a los interesados los comprobantes de la venta.”* Este Decreto entraría en vigor el 1º de enero del próximo año, es decir, en 1937, con lo anterior quedaron derogadas desde esa fecha todas las disposiciones que se opusieran a su exacta aplicación.

3.2.3. Reformas de 1938¹³, 1942¹⁴, 1943¹⁵, 1952¹⁶, y 1960¹⁷

La LOMLEZ en la reforma de 1938, modificó dos artículos, el 29 fracción XXXII determinando *“Las Asambleas Municipales conocerán de las faltas u omisiones en que incurran los funcionarios municipales en el desempeño de sus cargos, y tendrán la obligación de dar cuenta de sus procedimientos al H. Congreso del Estado para los efectos del artículo 108 de la Constitución Política Local”*.

La otra reforma, esto es, la del '38, señaló en el Artículo 30, que *“La dirección técnica de la Educación o Enseñanza que imparte el Estado, corresponda en toda su amplitud y desarrollo al Supremo Gobierno del mismo; la que en todo caso se sujetará a lo dispuesto por el artículo 3º de la Constitución General de la*

13 J. Félix Banuñuelos, General de Brigada y Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO número 87, de fecha 10 de agosto de 1938, reforman la fracción XXXII del artículo 29 y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Municipio.

14 Pánfilo Natera García, General de División y Gobernador Constitucional del Estado, mediante el DECRETO número 58, publicado en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado en el TOMO XXXVIII, año XXIV, del sábado 3 de enero de 1942

15 Gral. Pánfilo Natera, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO número 189 de fecha 6 de octubre de 1943 publicado en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado, en el TOMO XXXIX, AÑO XXV. Reformó los artículos 2º, 12º, 13º, 19º, 41º, 91º y 95º, de la Ley Orgánica del Municipio.

16 José Minero Roque, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO número 254, reformó a la Ley Orgánica del Municipio al artículo 11; en el TOMO LXVII, AÑO XXXVI, de fecha 11 de octubre de 1952, en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado, número 82.

17 Francisco Espartaco García, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO número 125, de fecha 19 de noviembre de 1960, en el TOMO LXXXV, Año XLIV, Número 93 del Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado.

República. Los Ayuntamientos ejercerán en materia de Instrucción las facultades de Inspección, vigilancia y fomento que les señalan las leyes relativas y las que les conceda la presente Ley Orgánica”.

La reforma de 1942, modificó del artículo 86, la fracción VIII, para decir *“Se adiciona la Fracción VIII del Artículo 86 de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado, quedando en los términos siguientes: VIII.- Perseguir con arreglo a la Ley la vagancia, la mendicidad habitual y los juegos y diversiones prohibidas por las Leyes, así como la venta clandestina de bebidas embriagantes, evitando bajo su más estricta responsabilidad el comercio de las mismas en las minas, haciendas, ranchos, centros poblados ejidales, zonas de fraccionamiento agrario y en los lugares inmediatos a establecimientos escolares, hospitales, casas de asilos y edificios públicos, debiendo en todo caso hacer que se cumpla la Ley de Alcoholes en vigor”.*

Para 1943, se modificaron 7 artículos en los términos siguientes: del artículo 2º, determinó (nuevamente) la duración del Ayuntamiento a TRES AÑOS; igualmente las Juntas Municipales (Congregaciones) durarían también dicho periodo (artículo 12); la reforma del artículo 13 remitía al 2º y 41; esto es, la duración es por trienio, y para despacho de los negocios municipales deberían nombrarse comisiones de *instrucción pública; justicia; hacienda y revisión de cuentas; seguridad pública; salubridad pública; ornato y mejoras materiales y de aguas y mercados.*

La reforma del artículo 91 era enfática en señalar que las elecciones para renovación de funcionarios municipales serían directas cada tres años a partir del primer domingo de diciembre y los electos tomarían cargo el primer domingo de enero siguiente.

Por otra parte, el artículo 95 de la Ley en comento, señalaba la destitución de los regidores, y de todos éstos, elegirían al Presidente y al Síndico. Por último, derogó el artículo 29 de la LOMEZ.

La reforma a la LOMLEZ, en 1952, tocó sólo el artículo 11 que precisó lo siguiente: *“Las Asambleas deliberantes con autoridad y competencia propias compuestas de cinco Regidores en los Municipios que no tengan más de quince mil habitantes y siete en los Municipios que tengan más de esa población, sus miembros serán de elección popular directa y por planillas, debiéndose se tomar en cuenta para los efectos de esta disposición, el último censo oficial que se haya levantado”.*

La reforma de 1960 modificó el artículo 29, fracción XXVII, para decir que era necesario: *“XXVII.- Cuidar de la conveniente nomenclatura de calles, plazas, jardines y paseos públicos; de que se fijen las placas respectivas y se con-*

serve la numeración ordenada de las fincas urbanas, y en lo que toca a los nombres respectivos, proceder con un sentido genuinamente revolucionario, respetando los valores patrios. El Congreso del Estado supervisará o cambio de nombres”.

3.2.4. Reformas de 1961¹⁸ y 1964¹⁹

La LOMLEZ de 1961 señaló, en su **Artículo Primero**, que derogaba el Decreto número 254 de fecha 9 de octubre de 1952, y reformaba el Artículo 11 de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado. En el **Artículo Segundo del decreto**, señalaba respecto al artículo 11: *“El régimen de los intereses y negocios comunales; en cada municipio estarán a cargo de asambleas deliberantes con autoridad y competencia propias, compuesta de miembros de elección popular directa, por planillas. En los municipios que tengan menos de 15,000 habitantes, la Asamblea se integrará con 5 regidores; en los que excedan de esa cifra, se aumentará uno por cada 5,000 habitantes sin que en ningún caso el número pueda ser mayor de once”.*

Para 1964, Se derogaron los Artículos 13, 20, 29 fracciones I, IV, VI, VIII, IX, 23 y 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre; se reformaron los Artículos 2°, 4°, 10°, 11°, 12°, 15°, 16°, 17°, 19°, 21°, 22°, 24°, 26°, 27°, 28°, 34° fracciones I y II, 37° fracciones I, IX, XXIII, XXV, XXVII, XXIX, XXXIII, XXXIV, 41° Fracción I, 83° y 79° de esta Ley.

De manera sintética, la reforma consistió en señalar la elección popular directa del Ayuntamiento cada tres años, en el territorio del Estado se integraría, según el artículo 4°: *Apozol, Apulco, Atolinga, Benito Juárez, Calera (con su cabecera en Víctor Rosales), Concepción del Oro, Cañitas de Felipe Pescador, Cuauhtémoc (con su cabecera en San Pedro Piedra Gorda), Chalchihuites, El Salvador, General Joaquín Amaro, Enrique Estrada, Fresnillo, García de la Cadena, Genaro Codina, Guadalupe, Huanusco, Jalpa, Jerez (con su cabecera en Jerez de García Salinas), Jiménez del Téul, Juan Aldama, Juchipila, Luis Moya, Loreto, Mazapil, General Francisco Murguía (con su cabecera en Nieves), Melchor Ocampo, Mezquitil del Oro, Miguel Auza, Momax, Monte Escobedo, Morelos, Moyahua de Estrada, Nochistlán de Mejía, Noria de Ángeles, Ojocaliente, General Natera, Pánuco, Pinos, Río Grande, Saín Alto, Sombrerete,*

18 Francisco Espartaco García, Gobernado Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO, número 249, derogando el decreto número 254 de 9 de octubre de 1952; reformas artículo 11 Ley Orgánica Municipio Libre; publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, TOMO LXXVI, AÑO XLV, de fecha sábado 21 de Octubre de 1961, número 84.

19 José Rodríguez Elías, Gobernado Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO, número 383, reformando y derogando varios artículos de la Ley Orgánica del Municipio; publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, TOMO LXXIV, de fecha sábado 21 de Noviembre de 1964, número 94.

Susticacán, Tabasco, Tepechitlán, Tepetongo, Téul de González Ortega, Tlaltenango de Sánchez Román, Valparaíso, Vetagrande, Villa de Cos, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo, Villanueva y Zacatecas. Esto es, 56 municipios.

En el artículo 10º, señaló que toda población o grupo de más de 5,000 habitantes, podrían constituirse en municipalidad; y si no excediere de 2,000 podría constituirse en Congregación.

El artículo 11, por vez primera, habló de la elección por PLANILLA de los Ayuntamientos, en los municipios de hasta 15,000 habitantes se elegiría un Presidente y cuatro regidores y en donde excedieran esa cantidad, es decir, hasta 50,000 un presidente y ocho regidores. Las faltas de los regidores titulares serían cubiertas por los suplentes. Las faltas absolutas de los Presidentes las nombraría el Congreso del Estado, lo mismo al sustituto de la terna que le enviase el Ayuntamiento.

En el artículo 16 se determinó, que en cada Municipio donde no haya Juez Menor habrá un Municipal; para ser Presidente o Regidor se requiere ser mexicano de nacimiento y en pleno uso de sus derechos y vecino de la municipalidad.

La reforma al artículo 19 implicó la no reelección inmediata y los cargos municipales serían irrenunciables, sólo por causa justificada ante el Cabildo.

En el artículo 21 se manifestó las sesiones del Ayuntamiento serían semanales, sin perjuicio de las extraordinarias, y secretas cuando así lo determine el 75 % de regidores. Las ausencias serían sancionadas con extrañamiento, la segunda con multa de cinco a cien pesos y, la tercera, con consignación ante el Congreso del Estado.

Las faltas absolutas y temporales de los regidores y Síndico serían cubiertas por los suplentes (artículo 26). Se establece que en caso de empates, el Presidente tendrá voto de calidad.

Se reformó y adicionó el artículo 34 relativo a las facultades de los Presidentes Municipales, fracciones I, II, XXV, XXVI, XXIX, XXXIII y XXXIV. Del artículo 37 se reforman las fracciones I, IX; XXIII, XXV, XXVII; XXIX, XXXIII, XXXIV.

Se adiciona en el CAPÍTULO NOVENO, relativo *De las Juntas Municipales, sus delegados y miembros*; en el “Artículo 47º Fracción I.- Solicitar del respectivo Ayuntamiento que oportunamente determine las aportaciones necesarias para cubrir los gastos de la Congregación”.

“III.- Recabar la aprobación del Ayuntamiento de su Municipio respecto a

los acuerdos que dicte sobre las materias especificadas para las Asambleas en el Artículo 29, fracciones VII, XI, XV, XVI, XVIII y XIX”.

El Presidente, Síndico y Regidores tendrán derecho a voz y voto; en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad. La deliberación y votación será reglamentada

El CAPÍTULO QUINTO, de las *facultades y obligaciones de las asambleas municipales*, CAPÍTULO SEXTO, de las *facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales*; el Artículo 34° señala, entre otras: encargarse de ejecutar las resoluciones del cabildo (I); tener derecho de iniciativa (II); dictar medidas en caso de gravedad y hacerlas del conocimiento del Ayuntamiento (XXVII); visitar frecuentemente las comunidades de su jurisdicción (XXIX); citar a sesiones extraordinarias (XXXIII); elaborar cada mes la estadística municipal (XXXIV).

En el artículo 37 fracción I determinó publicar las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia (I); vigilar en las poblaciones las mejores condiciones de higiene; cuidar solidariamente con la asamblea las finanzas (XXIII); Proponer a la asamblea las medidas pertinentes y nombrar comisiones especiales (XXV).

Iniciar ante Cabildo todo lo que redunde en su beneficio (art. 41); nombrar IX comisiones permanentes desde su primera sesión. Estableció en el Capítulo Noveno *De las Juntas Municipales, sus delegados y miembros*: solicitar al ayuntamiento las aportaciones para cubrir los gastos de la congregación (I); recabar la aprobación del Ayuntamiento respecto a las materias que dicte (art. 48). Las juntas congregacionales nombrarán entre sus miembros a un secretario (Art. 49). Los delegados municipales tendrían un doble papel, por un lado, ejecutores de las determinaciones de sus Juntas, y por otra, colaboradores y auxiliares del Presidente Municipal (Art. 50); tendrán sesiones cuando así lo pida algún vocal.

Señala el ARTÍCULO 58, que cada Presidente Municipal tendrá un Secretario letrado, de su exclusivo nombramiento, que será a la vez Secretario del Ayuntamiento, con el sueldo que se asigne en el Presupuesto respectivo y las atribuciones del mismo (art. 60).

En el numeral 66 señala que, *en las Poblaciones, Centros Rurales y Rancherías que tengan más de quinientos habitantes habrá Comisarios Municipales, con carácter de Representantes de los Ayuntamientos o Juntas Municipales, según pertenezcan a la jurisdicción correspondiente*. Manifiesta el ARTÍCULO 79 que el Presidente Municipal protestará por sí ante el Cabildo entrante y los

miembros de éste y el Síndico lo harán ante el Presidente Municipal, al tomar posesión de sus respectivos cargos.

Se adicionó el Artículo 37 con las fracciones IV, VII y IX que antes de esta reforma de 1964, correspondían al Artículo 29 y que ahora pasarán a formar parte de éste.

3.3. Ley Orgánica del Municipio de 1971

Mediante Decreto número 270 de fecha 18 de agosto de 1971, siendo Gobernador Pedro Ruíz González, con objeto de conjuntar todas las disposiciones dispersas sobre el municipio libre, provenientes desde el veintinueve de Junio de mil novecientos cuarenta y seis y publicada en el Suplemento al Número 72 del Periódico Oficial, de fecha 11 de septiembre del citado año, y para determinar las atribuciones y deberes de los Ayuntamientos, así como todo lo relativo a los ramos de la administración Municipal.

A partir de esa fecha, la Ley Orgánica del Municipio Libre sufrió múltiples reformas, dando lugar a que éstas se encontrasen dispersas en varios ejemplares del Periódico Oficial perjudicando considerablemente la unidad que debe tener todo cuerpo legal. Esa razón, aunada a otras muchas, tales como la necesidad de actualizarla a la presente realidad circundante, obligó al Congreso del Estado a derogar la citada Ley para darle nuevo cauce e Impulso al desenvolvimiento político y administrativo de nuestros Municipios.

Algunos de los aspectos más relevantes de esta nueva Ley Orgánica, fueron las siguientes:

- a).- El Artículo Primero señala los fines de ésta, o sea, reglamentar los dispositivos constitucionales referentes al Municipio, así como fijar las normas a que se sujetará la organización y funcionamiento de la Administración Municipal.
- b).- En el Artículo Segundo, se hace un agregado que no tenía la Ley anterior; el Municipio es una organización en la cual el Estado descentraliza los servicios públicos que corresponden a una circunscripción territorial determinada.
- c).- Se incluyen todas las reformas hechas a la Ley derogada, durante los veinticinco años de su vigencia.
- d).- Se cambia la terminología de varios vocablos, por ejemplo, en la Ley derogada se habla de Comisarios y Agentes Municipales, para designar a los representantes de la primera autoridad política, en las rancherías; en la nueva Ley se les llama Delegados

porque esta palabra lleva implícita la idea de que una autoridad superior transmite parte de sus funciones a otra autoridad de inferior categoría, para proteger y salvaguardar los intereses de una determinada comunidad, llámese ranchería, colonia agrícola o congregación.

- e).- Se concede mayor libertad y autoridad al Presidente Municipal para nombrar a todos los empleados municipales, a excepción del Juez Municipal que es nombrado por el H. Tribunal Superior de Justicia del Estado, en los términos que señalaba la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- f).- Desaparecen las Asambleas Municipales; en sustitución de ellas se habla en general, en la Ley de Ayuntamiento Municipal, porque ésta, como su nombre indica, es un cuerpo colegiado o asamblea deliberante, con autoridad y competencia propias, en los asuntos sometidos a su decisión, pero la ejecución de éstas corresponde exclusivamente a los Presidentes Municipales.
- g).- Se incluyen directrices para que los Ayuntamientos, en uso de su facultad legislativa, expidan de inmediato su Reglamento Interior, así como el Bando de Policía y Buen Gobierno, en el que se haga referencia a los ramos de Gobernación y Seguridad Pública, Hacienda, Educación Pública, Comunicaciones y Obras Públicas, Salubridad, Asistencia y Aguas, Agricultura, Ganadería, Comercio, Industria y Trabajo, Fomento Forestal, Mercados, Ornato, Alumbrado Público, Economía y Estadística, etcétera.
- h).- Se incluyen los derechos o prerrogativas de los habitantes y vecinos de la demarcación Municipal, puesto que en la Ley anterior, se omitió este aspecto.
- 1).- Se hace hincapié en que los regidores tienen, además de sus funciones de consulta y de legislación, las de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo, pero deberán abstenerse de dar órdenes a los funcionarios y empleados municipales y a los particulares.
- j).- Se incluyen algunas normas referentes al Registro Civil y la función específica de los Jueces Municipales, de acuerdo con lo que señala, para estos últimos, la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- k).- Se agrega un capítulo para el Archivo General de cada Municipio para llevar un registro ordenado y detallado de los expedientes y documentos de la Municipalidad.

- l).- Se especifican las facultades y obligaciones del Tesorero Municipal y del Alcaide de Cárceles, que no estaban señaladas en la Ley derogada.

Dado que el Municipio es una entidad funcional y tiene a su cargo el desempeño de funciones públicas y la prestación de un conjunto armónico de servicios públicos Municipales – para la mejor satisfacción de las necesidades que la vida colectiva vecinal hace surgir –, debe aclararse que las funciones y servicios públicos no deben ser descuidados por negligencia o apatía de los funcionarios municipales, o bien por una determinada desarmonía o falta de coordinación en las labores edilicias se creyó conveniente, para proteger los intereses superiores de la comunidad, incluir disposiciones como las contenidas en los Artículos 108 y 109 de esta Ley, para suspender o destituir, en su caso a juicio del H. Congreso del Estado, a los miembros de los Ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales, en los términos que establecen las Leyes respectivas.

Esta **nueva Ley Orgánica del Municipio Libre** se integró por 110 artículos, más tres con carácter transitorio.

3.3.1. Fe de erratas²⁰

En el Suplemento al No. 66 del Periódico Oficial del Estado, correspondiente al día 18 de agosto de 1971, se publicó el Decreto No. 270 que contiene la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Zacatecas, la que en su ARTICULO 103.- Dice: Son facultades y obligaciones del Tesorero (pero no señaló cuáles):

DEBE decir: Son facultades y obligaciones del Tesorero:

I.- Recaudar los fondos municipales.

II.- Cuidar que el cobro de los ingresos se haga con oportunidad.

III.- Llevar la contabilidad de los fondos municipales.

IV.- Dar cuenta al Presidente Municipal cuando esté por agotarse alguna partida del Presupuesto de Egresos.

V.- Practicar, el último día de cada mes, un corte de caja que someterá a la aprobación del Presidente Municipal, del Síndico y del Comisariado de Hacienda.

20 Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, de fecha miércoles 12 de septiembre de 1973

- VI.- Proponer el nombramiento o remoción de los Empleados a sus órdenes.
- VII.- Sugerir la práctica de estudios sobre la legislación fiscal que más convenga a los intereses del Municipio.
- VIII.- El estudio y control de los bienes del municipio.
- IX.-Ejercer por sí o por conducto de los Recaudadores Municipales la facultad económica coactiva a que se refiere el Artículo 36 de esta propia Ley.
- X.- Fijar la cantidad diaria sobre el derecho de Plazas y Mercados, que deban cobrar los Recaudadores de este Ramo, sobre las bases que señale el Plan de Arbitrios del Municipio, tomando en cuenta las dimensiones del lugar ocupado, el monto y calidad de la mercancía y la cantidad aproximada que diariamente venda el comerciante.

3.4. Reformas de los años setentas

Mediante el Decreto número 100²¹ se modificó la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Zacatecas, para dar mayor participación de la ciudadanía en cuestiones cívicas y políticas; cambió dicha norma en los términos siguientes:

Que al dar respuesta a los anhelos de participación ciudadana, además, la urgencia de facultar a un número creciente de profesionistas o ciudadanos experimentados, con vocación de servicio, a que hagan aportes sustanciales de saber y experiencias a la mejor solución de problemas que los municipios afrontan. A dichos imprevistos responden los Títulos Octavo y Noveno que se adicionan al texto en vigor, en los cuales se ha pensado en reglamentar de modo adecuado y siguiendo experiencias positivas logradas en Municipios de otras Entidades Federativas, el funcionamiento de órganos de planeación y consejos de colaboración municipal a fin de ampliar la base democrática de nuestros Ayuntamientos.

Se trata de integrar en un organismo ágil y sencillo, no en un aparato burocrático más, a los ciudadanos con vocación de servicio, quienes en forma honorífica puedan promover el desarrollo y el bienestar en la comunidad.

Se reformó el Artículo 26 de la citada Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Zacatecas, se suprimió el sistema de sustitución en

21 General Fernando Pámanes Escobedo, gobernador Constitucional del Estado, publicó y promulgó en el Periódico Oficial, Tomo LXXXV; núm. 64, de fecha sábado 8 de agosto de 1975, el decreto en cuestión.

casos de ausencia, provisional o definitiva del Presidente Municipal, pues no se justifica, en el procedimiento anterior, hacer a un lado al Presidente Suplente electo por el voto popular y escoger de una terna, no siempre idóneamente integrada, al Ciudadano que habría de reemplazar al Presidente Municipal Constitucional Electo.

3.4.1. Reformas y adiciones 1977

Mediante decreto número 472, se reformó el artículo 26 de la Ley Orgánica del Municipio, por motivación que hicieran los Presidentes Municipales, que es razonable y apegada a la realidad por la que atraviesan los cuerpos edilicios, y así evitar especulaciones propiciadas por las necesidades e inevitables ausencias del titular del Ayuntamiento; no se busca entorpecer las gestiones en la prosecución del bien común que los Presidentes Municipales deben realizar extramuros de su comprensión territorial y no sujetar su gestión a un lapso máximo de quince días pues que sus problemas con frecuencia demandan actividades y tiempo incluso de meses; al no poder, en consecuencia, constreñirse a lo estipulado en el Artículo en cuestión.

Se resolvió que las faltas absolutas o temporales de los Regidores y el Síndico serán cubiertas por sus respectivos suplentes. Las del Presidente Municipal, si no exceden de diez días, serán cubiertas por el Secretario y hasta por más tiempo, el sustituto será nombrado por el Congreso del Estado de una terna incluyendo al suplente que para el efecto le envíe el Ayuntamiento.

3.4.2. Reformas y adiciones de 1979

Fernando Pámanes Escobedo, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO NUM. 268, que le dirigió el H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS, reformó en este año la Ley Orgánica Municipal en los términos siguientes:

Derivados de la reforma a la Constitución Política del Estado incorporó a la Administración Municipal el sistema de Regidores Electos por el Principio de representación proporcional; la nueva Ley Electoral del Estado, en concordancia con el Artículo 81 de la Constitución Política local, establece que los Ayuntamientos que se integran con ocho Regidores de elección mayoritaria relativa, aumentarán su número de Regidores hasta con dos de representación proporcional; que si se integran con diez Regidores de elección mayoritaria relativa, los Ayuntamientos aumentarán su número hasta con tres Regidores; que si se integran con doce Regidores de

elección mayoritaria relativa, los Ayuntamientos aumentarán su número hasta con cuatro Regidores de representación proporcional.

La nueva Ley Electoral del Estado determinó que el número de los Regidores y Síndicos que concurra a formar parte de un Ayuntamiento será determinado por la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado y que, en consecuencia, se requiere adecuar a la nueva Legislación algunos de los Artículos de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Zacatecas.

Por lo anteriormente expuesto se reformó y adicionó el artículo 16 para señalar que la elección sería directa y por planilla:

- a) Un Presidente y **cuatro** regidores en municipios con población hasta de 20,000 habitantes
- b) Un Presidente y **seis** regidores en municipios con población hasta de 20,001 habitantes hasta 50,000.
- c) Un Presidente y **ocho** regidores en municipios con población hasta de 50,001 habitantes hasta 75,000.
- d). Un Presidente y **diez** regidores en municipios con población hasta de 75,001 habitantes hasta 150,000.
- e). Un Presidente y **doce** regidores en municipios con población hasta de 150,001 habitantes hasta 300,000.

Se reformó el artículo 18 relativo a los Jueces Municipales y Procurador Municipal; así como consignó el principio de la NO Reelección inmediata; también se determinó que donde no hubiera un Juez Mixto Menor, habría uno Municipal, que haría las veces del Ministerio Público al tenor de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia en vigor. Los cargos de Presidente, Síndico y Regidores de los ayuntamientos no serían renunciables, sino por causa justificada a juicio del cabildo, señalándose la no reelección inmediata.

3.5. Ley Orgánica del Municipio Libre de 1982

Siendo Gobernador el Profesor y Licenciado José Guadalupe Cervantes Corona, mediante decreto número 210 **promulgó esta nueva Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Zacatecas.**²²

Señaló que el Municipio como Institución básica del Estado ha considerado como necesaria y útil la participación de los ciudadanos en la cosa

22 **Expresamente derogó** la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Zacatecas de 12 de agosto de 1971 y que fuera publicada en el suplemento al número 66 de fecha 18 de agosto de 1971.

pública, mientras que los núcleos familiares se integran más directamente en la sociedad civil.

La larga tradición municipal que heredó desde la Colonia y ésta de la metrópoli española, la esencia de la Institución se ha mantenido siempre igual y nada hay que la pueda sustituirlo con ventaja.

El Municipio es, además, la escuela cívica por antonomasia del hombre. Interesa a la Patria la organización política del Municipio de manera que la participación de sus habitantes sea más activa, mejor orientada hacia el bien común en todos los aspectos fundamentales de la existencia: bienestar material y bienestar espiritual en una relación armónica basada en la fraternidad humana.

Esta reforma no se trató solamente de un fenómeno de descentralización administrativa en el orden político, social y económico; es mucho más que eso, porque da a la familia la circunscripción necesaria a su fortalecimiento; de aquí que sea cada vez más grande la preocupación del Estado por el desarrollo del Municipio.

Con la impronta de la reforma de 1983 al 115 constitucional federal, es que se procedió a la redacción de esta nueva Ley Orgánica del Municipio. Se resalta principalmente la condición educativa del Municipio y su carácter de fuerza económica primera, que concurren como fuerzas sociales y políticas al engrandecimiento de la República.

Se procura que con esa participación activa del ciudadano desaparezcan para siempre hasta las más superficiales huellas del antiguo caciquismo mexicano. Más que el gobierno un tanto despótico y arbitrario que durante tantos años caracterizó la actividad propia del presidente municipal, la instauración de un régimen auténticamente democrático en la base de la organización política de México, permitirá que los postulados de nuestra Revolución social abandonen para siempre el campo de la utopía y se hagan realidad.

La presente Ley se inspiró en esos principios; a procurar se cumplan dos aspectos fundamentales de la Administración Pública del Estado: la educación cívica del pueblo, que sólo se logra por la preparación que compete darse por el Municipio al ciudadano, precisamente para hacerlo apto en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal. El segundo aspecto, es el de la participación activa del ciudadano en los fenómenos administrativos a favor de la comunidad.

El Municipio educa al ciudadano para que éste a su vez, esté en condiciones de servir a la sociedad a que pertenece, de modo que abandone

toda posición económica, política, social o cultural parasitaria. Esta reforma integral, trató dar a la comunidad de participar en su conflictiva para encontrar soluciones y acceder a una sociedad más justa.

En esta forma la nueva Ley habrá de regular las relaciones del hombre en la sociedad, participando activamente en las cuestiones que le atañen. Ese fue el espíritu de esta NUEVA LEY.

Se integró por:

Título primero

Estructura municipal

Capítulo I

Disposiciones generales

Capítulo II

Del desarrollo municipal

Capítulo III

De la organización territorial

Capítulo IV

De la población

Título segundo

Del régimen gubernamental

Capítulo I

De los ayuntamientos.

Capítulo II

Del funcionamiento de los ayuntamientos

Capítulo III

*De las facultades y obligaciones
de los ayuntamientos*

Capítulo IV

*Facultades y obligaciones de los
Presidentes Municipales*

Capítulo V

De los síndicos

Capítulo VI

De los regidores

Capítulo VII
De las comisiones

Título tercero
Organismos auxiliares

Capítulo I
De las autoridades auxiliares

Capítulo II
De las comisiones de planificación y desarrollo

Capítulo III
De los Concejos de Colaboración Municipal

Título cuarto
Régimen administrativo

Capítulo I
De la Secretaría Municipal

Capítulo II
De la hacienda municipal

Capítulo III
De los servicios públicos

Capítulo IV
De los actos administrativos municipales

Título quinto
Seguridad pública

Capítulo único
De los cuerpos de seguridad pública

Título sexto
De la justicia municipal

Capítulo I
De los jueces municipales

Capítulo II
De los recursos administrativos

Título séptimo
De las modalidades en la prestación de los servicios públicos municipales

Capítulo I
De la municipalización

Capítulo II
Del otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones

Título octavo
Legislación municipal

Capítulo I
Del bando y reglamentos

Capítulo II
De las sanciones

Título noveno
Suplencia y responsabilidad de funcionarios y empleados municipales

Capítulo I
De las faltas y licencias de los funcionarios

Capítulo II
De la remoción e inhabilitación de los miembros del ayuntamiento

Capítulo III
Responsabilidad de funcionarios y empleados municipales

Título décimo
De la colaboración entre el Municipio y el estado

Capítulo único
Asesoría municipal

Título décimo primero

Capítulo único

De los alcaides

Título décimo segundo

Capítulo único

Disposiciones generales

Se integró por ciento setenta artículos, más tres transitorios; se señaló en los artículos transitorios: en el Artículo 1º, que la ley entraría en vigor a los 15 días naturales después de su publicación; y en el Artículo 2º, *derogó expresamente la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Zacatecas, publicada el 12 de agosto de 1971, publicada en el suplemento al periódico oficial número 66.* Además, derogándose todas las leyes, decretos y disposiciones que se opusieran.

3.6. Las reformas de los ochentas

El 31 de mayo de 1986, en el número 44 del Periódico Oficial del Gobierno del estado y mediante el Decreto número 240, se reformó la Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas durante el periodo del Lic. José Guadalupe Cervantes Corona, adicionó el artículo 29, párrafo segundo, en el 53, 81 y 83 bis la figura referente a la Contraloría Municipal.

Señalando en el artículo 29, lo que todo municipio contraía con un Secretario, un Tesorero y un Contralor; en consecuencia, adicionó la fracción XVII del Artículo 51, señalando que esos nombramientos y el de apoderado legal serían propuestos por el Presidente Municipal y removidos por justa causa. En el artículo 53, fracción VI, le otorgó facultades al Presidente para nombrarlos; en el 81, fracción IV, enumera a la Contraloría, y en el artículo 83 bis, en VIII fracciones, determina las facultades de la Contraloría.

El 04 de febrero de 1987, en el SUPLEMENTO al número 10 del Periódico Oficial y mediante el **Decreto número 45 bis**, se adiciona el artículo 4, 51 y se reforma y adiciona el Título VIII y artículos 144, 145, 146, 147 y 148 y se reforma el artículo 138.

Tanto la Constitución Política del Estado como la Ley Orgánica del Municipio establecen la facultad de las Legislaturas para expedir las ba-

ses normativas conforme a las cuales los ayuntamientos deberán expedir el bando municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general municipal; por ello, las disposiciones que sean emanadas de nuestro orden Constitucional estatal deberán reflejarse con nitidez en las demás leyes secundadas. Así, se propuso la reforma al artículo 4° de la Ley Orgánica, buscando que las denominaciones dadas a tres municipios de la Entidad en la Constitución Política del Estado sean fielmente respetadas en la Ley Orgánica; por lo anterior, se denomina a los municipios General Enrique Estrada, Trinidad García de la Cadena y Francisco R. Murguía; según acordó esta legislatura en ese periodo y sesión.

Asimismo, se reformó al Artículo 138 de la propia Ley Orgánica, otorgando por reforma reciente la denominación aprobada al Órgano Judicial del Estado, como H. Tribunal Superior de Justicia.

El título octavo de la Ley Orgánica del Municipio, que con el título *de la Legislación Municipal*, contiene la facultad reglamentaria para los Ayuntamientos; no tenía la precisión ni claridad, de ahí la importancia al dar las bases normativas, tanto en reformas como en adiciones a tal apartado, para que se cumplan las disposiciones previstas en la tracción II del artículo 115 Constitucional y el segundo párrafo del Artículo 86 de la Constitución Política del Estado. Aquí, se definen y enuncian en los ámbitos de competencia, atribuciones normativas específicas, encuadradas en cuatro conjuntos normativos a saber: *bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas* de observancia.

En la expedición de los bandos y reglamentos municipales los Ayuntamientos deberán sujetarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la particular del Estado, así como a las demás leyes y disposiciones que de ellas emanen.

Los bandos de policía y buen gobierno se integran por un conjunto de normas de observancia general y obligatoria para los habitantes de una circunscripción municipal. Estos ordenamientos legales tenderán al aseguramiento del orden público, de la tranquilidad, seguridad y salud pública a garantizar la Integridad física y moral de las personas, mediante la intervención eficaz del gobierno municipal. Los bandos de policía y buen gobierno contendrán:

- a).- Disposiciones generales.
- b).- Nombre y escudo.
- e).- Del Territorio y su organización.

- d).- De la Población Municipal.
- e).- Del Gobierno y Administración Municipal.
- f).- De la Hacienda Municipal.
- g).- De los Asentamientos Humanos.
- h).- Del Desarrollo Urbano Municipal y Obras Públicas.
- i).- Servicios Públicos Municipales.
- j).- Actividades de los Particulares.
- k).- De la participación de la Comunidad.
- l).- De las Emergencias Urbanas.
- m).- Del Bienestar Social.
- n).- Del Orden y la Seguridad Pública.
- o).- De las Infracciones, Sanciones y Recursos Administrativos.

El capitulado tendría carácter enunciativo por lo cual cada ayuntamiento deberá formular el respectivo Bando de Policía y Buen Gobierno de acuerdo a las necesidades y condiciones específicas de cada Municipio.

Se señaló en la reforma del 145, que los reglamentos municipales deberán contener disposiciones que determinen las autoridades que los aplican, actividades que regulan, normas técnicas que deberán observarse, infracciones, sanciones y recursos.

Tipos de reglamentos (XV fracciones) que perviven hasta la actualidad, pero en diferente numeral.

Determinó la obligación de publicar los reglamentos para que sean vigentes (pero no señaló que sucedería de negarse a hacerlo –ya aprobados por el cabildo– el Presidente Municipal).

Enfáticamente declaraba el segundo transitorio, que los ayuntamientos contarían con 60 días para adecuar sus bandos y reglamentos (pero igualmente, no señaló qué sucedería o cómo se sancionaría a los Ayuntamientos de ser omisos).

Fue hasta el día 4 de febrero de 1987, en el suplemento al número 10 del Periódico Oficial, mediante el decreto número 45bis, se reformó y adicionó los artículos 4, 51; se reformó y adicionó el título octavo que comprende los artículos 144, 145, 146, 147 y 148; se reformó el artículo 138.

Siendo gobernador del Estado el Lic. Genaro Borrego Estrada, mediante **Decreto 174**, un 21 de noviembre de 1987, promulgó y publicó – mediante el suplemento al número 93 del Periódico Oficial – una adición y reforma de los artículos 135, 136, 137, 138, 139, 140 y 141 párrafos segundo y tercero; lo mismo a los artículos 144; 145; 147 y 148.

Señalándose que la justicia municipal correspondería a los Jueces Municipales, los habría en número que sufragarán y propondrían en ternas los Ayuntamientos para que los nombrara el Tribunal Superior de Justicia.

En el artículo 144 se reguló lo referente a la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos; y en el 145 se refirió normas técnicas, infracciones, sanciones y recursos.

Se definió, en el artículo 147 lo que debe entenderse por Reglamento Interior. Asimismo, señaló la obligación de que sean publicados los reglamentos y su cumplimiento.

Los Ayuntamientos del Estado dispondrían de un término de sesenta días, a partir de la vigencia de estas reformas, para expedir o modificar sus bandos de policía y buen gobierno.

El 9 de enero de 1988, mediante el suplemento al número 03 del Periódico Oficial y el **Decreto número 187**, se reforman los artículos 27, 32, 34, y 53 fracción XVI de la Ley Orgánica del municipio, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, excepto los artículos 32 y 53 fracción XVI, que entraría en vigor hasta el 10 de septiembre de 1992.

En esencia, en el numeral 27 reguló lo referente a las **regidurías de representación proporcional**.

Por una sola vez, se amplió el período establecido en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas, para que los Ayuntamientos de diciembre de 1988 ejerzan sus funciones hasta el 16 de septiembre de 1992.

El 2 de febrero de 1991, se modificó la Ley Orgánica del Municipio en el estado de Zacatecas, en el número 10 del Periódico Oficial y mediante el Decreto número 187; adicionándose la fracción X del artículo 57 de la Ley Orgánica del Municipio.

En el título segundo, Capítulo V, se señalan las facultades y obligaciones del Síndico Municipal, dentro de las cuales se encuentra la fracción X del Artículo 57, que a la letra dice: "asistir a las visitas de inspección que se realicen a la Tesorería y hacer que se presente con oportunidad a la Legislatura la Cuenta Pública".

En ese tenor, se hacía necesario responsabilizar al Síndico Municipal sobre el manejo de la Hacienda Municipal y avalar con su firma en su caso la Cuenta Pública Municipal.

3.7. NUEVA LOMEZ de 1993

El **15 del mes de septiembre de 1993**, mediante el Suplemento al número 74 y por Decreto número 36, se expidió una NUEVA LEY que entraría en vigor a los 15 días siguientes de su publicación.

Abrogada la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, se procedió a su publicación, el 4 de febrero de 1984, en el suplemento del Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado al número 10; asimismo, se derogaron todas las leyes, decretos y disposiciones que se opusieran a la presente ley.

Así como en el transcurso de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de esta Ley y conforme a lo señalado en la misma, deberán llevarse a cabo las elecciones de los Comités de Participación Social. Al efecto, los ayuntamientos emitirán la convocatoria respectiva dentro de los primeros cinco días del período mencionado.

Asimismo, una vez elegidos dichos Comités, se integrarán dentro de los veinte días posteriores, los Consejos Consultivos Municipales. Tanto los Comités de Participación Social, como los Consejos Consultivos Municipales, tendrán una vigencia equivalente a lo que resta del mandato de los -actuales ayuntamientos.

Los ayuntamientos dispondrían de un término de 60 días para ajustarse al cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

Se estructuró de la manera siguiente:

Título Primero

Del municipio libre

Capítulo primero

Disposiciones generales

Capítulo segundo

De la organización territorial

Capítulo tercero

De la población

Capítulo cuarto

De la colaboración entre el estado y el municipio

Título segundo

Del gobierno municipal

Capítulo primero

Del ayuntamiento

Capítulo segundo

De la instalación del ayuntamiento

Capítulo tercero

Del funcionamiento de los ayuntamientos

Capítulo cuarto

De las facultades y obligaciones de los ayuntamientos

Capítulo quinto

De las bases normativas y sanciones

Capítulo sexto

De la suplencia y responsabilidad de los servidores públicos municipales

Capítulo séptimo

De la declaración de desaparición de los ayuntamientos

Capítulo octavo

De la suspensión definitiva de los miembros de los Ayuntamientos

Capítulo noveno

De la revocación del mandato a los integrantes del ayuntamiento

Título tercero

De las atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus comisiones, autoridades Auxiliares, órganos de participación ciudadana y cronista municipal

Capítulo primero

De los presidentes municipales

Capítulo segundo

De los síndicos

Capítulo tercero

De los regidores

Capítulo cuarto

De las comisiones

Capítulo quinto

De las autoridades auxiliares

Capítulo sexto

De los órganos de participación ciudadana.

Capítulo séptimo

Del cronista

Título cuarto
De la administración municipal

Capítulo primero
De las dependencias municipales
Capítulo segundo
De los servicios públicos municipales
Capítulo tercero
*De las modalidades en la prestación de los
Servicios público Municipales*

Título quinto
Del patrimonio municipal

Capítulo primero
De la hacienda municipal
Capítulo segundo
Del catálogo de inmuebles municipales
Capítulo tercero
Del inventario de bienes municipales
Capítulo cuarto
De los actos administrativos municipales

Título Sexto
Del presupuesto y gasto público municipal

Capítulo primero
Disposiciones generales
Capítulo segundo
De los presupuestos de egresos
Capítulo tercero
El ejercicio del gasto municipal
Capítulo cuarto
De la contabilidad municipal

Título séptimo

De la planeación para el desarrollo municipal

Capítulo primero
Del desarrollo municipal
Capítulo segundo
De los planes municipales de desarrollo
Capítulo tercero
De los programas municipales

Título octavo

De la justicia municipal

Capítulo primero
De los jueces municipales
Capítulo segundo
De los alcaides
Transitorios

Se integró por un total de 212 artículos más ocho transitorios.

Por **Decreto número 140**, publicado en el suplemento al **número 36** del Periódico Oficial de 6 de mayo de 1996, se realizaron reformas a la Ley Orgánica.

En atención a las reformas realizadas a la Constitución Política del Estado se deberán de incorporar a la normatividad los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo que deberán regir los procesos electorales; y a esta modificación a la Ley Orgánica del Municipio se incluya la equidad, como fundamento

Este proceso fue el resultado de las reformas constitucionales en materia electoral que prescriben, expresamente, una correlación equitativa entre el número de regidores de Mayoría y los de representación proporcional. En ese tenor, se reformó el artículo 23, el cual señala que en aquellos municipios de hasta 15,000 habitantes serán electos 6 regidores; de mayor de ese número y hasta 30,000 serán hasta 8 regidores; de 30 mil y hasta 50 mil se integrará con 10 regidores, y de ser superior a esa cifra, serán electos 12 regidores. Todos estos de Mayoría Relativa.

De Representación Proporcional, donde haya 6 de mayoría, se designarán hasta 4 miembros; si es de 8 regidores de mayoría, se aumentarán

5 más de RP; donde sea de 10 de MR se aumentará hasta 7 de RP; si el ayuntamiento se integrara por 12 de MR, se aumentará a 8 de RP.

3.8. Ley Orgánica del Municipio de 2001

Se creó una **NUEVA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL**, misma que se incluye en el **TOMO CXI**, suplemento al **número 73** y publicada el viernes **14 de septiembre del 2001**, mediante el **Decreto 351** y promulgado por el gobernador Ricardo Monreal Ávila.

Precisaron en sus artículos transitorios que esta Ley entraría en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado; se derogó la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado en fecha 15 de septiembre de 1993, así como todas las leyes, decretos y disposiciones que se opongan a la presente ley.

Precisó que la Congregación de Ignacio Allende, del Municipio del Teúl de González Ortega, se constituyó con anterioridad al inicio de vigencia de la presente ley, señalando que no requería reunir los requisitos contemplados en este ordenamiento, sino por ministerio de ley. Dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que tome posesión el Ayuntamiento del Teúl de González Ortega, deberá integrarse el correspondiente Concejo Congregacional.

Los actos jurídicos, los convenios de coordinación o de asociación celebrados entre los Municipios, o de éstos con el Gobierno del Estado, de cualquier naturaleza, antes de la vigencia de esta ley, tendrían plena validez y surtirían sus efectos hasta la fecha señalada para su terminación.

La presente **NUEVA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO**, se estructuró:

TÍTULO PRIMERO

Del Municipio Libre

Capítulo primero

Disposiciones generales

Capítulo segundo

De la organización territorial

Capítulo tercero

De la población

Capítulo cuarto

De la Colaboración entre el Estado y el Municipio

TÍTULO SEGUNDO

Del Gobierno Municipal

Capítulo primero

Del Ayuntamiento

Capítulo segundo

De la Instalación del Ayuntamiento

Capítulo tercero

Del Funcionamiento de los Ayuntamientos

Capítulo cuarto

De las Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos

Capítulo quinto

De las Bases Normativas

Capítulo sexto

De la Suplencia y Responsabilidad de los Servidores Públicos Municipales

Capítulo séptimo

De la Declaración de Suspensión y Desaparición de Ayuntamientos

Capítulo octavo

De la Suspensión de los Miembros del Ayuntamiento

Capítulo noveno

De la Revocación del Mandato a los integrantes del Ayuntamiento

TÍTULO TERCERO

De las Atribuciones de los Miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones, Autoridades Auxiliares y Órganos de Participación Ciudadana

Capítulo primero

De los Presidentes Municipales

Capítulo segundo

Del Síndico

Capítulo tercero

De los Regidores

Capítulo cuarto

De las Comisiones

Capítulo quinto

De las Autoridades Auxiliares

Capítulo sexto

De los Órganos de Participación Ciudadana

TÍTULO CUARTO

De la Administración Municipal

Capítulo primero

De las Dependencias Municipales

Capítulo segundo

De los Servicios Públicos Municipales y las modalidades en su prestación

Capítulo tercero

De las Sanciones

Capítulo cuarto

Del Recurso Administrativo de Revisión

Capítulo quinto

Del Servicio Civil de Carrera

TÍTULO QUINTO

Del Patrimonio Municipal

Capítulo primero

De la Hacienda Municipal

Capítulo segundo

Del Catálogo de Inmuebles Municipales

Capítulo tercero

Del Inventario de Bienes Municipales

Capítulo cuarto

De los Actos Administrativos Municipales

TÍTULO SEXTO

Del Presupuesto y Gasto Público Municipal

Capítulo primero

Disposiciones Generales

Capítulo segundo

De los Presupuestos de Egresos

Capítulo tercero

Del Ejercicio del Gasto Municipal

Capítulo cuarto

De la Contabilidad Municipal

TÍTULO SÉPTIMO

De la Planeación para el Desarrollo Municipal

Capítulo primero

Del Desarrollo Municipal

Capítulo segundo

De los Planes Municipales de Desarrollo

Capítulo tercero

De los Programas Municipales

TÍTULO OCTAVO

De la Justicia Municipal

Capítulo único

De los Alcaldes

Transitorios

La estructura de esta iniciativa se integró de 261 artículos distribuidos en diez títulos con sus respectivos capítulos, siete artículos transitorios y seis disposiciones adicionales. La denominación de los títulos de esta iniciativa son los siguientes:

Título Primero *Municipio Libre*.

Título Segundo *Gobierno municipal*.

Título Tercero *Integrantes del Ayuntamiento, comisiones y autoridades auxiliares*.

Título Cuarto *Administración municipal*.

Título Quinto *Servicios públicos municipales*.

Título Sexto *Administración pública para municipal*.

Título Séptimo *Patrimonio municipal*.

Título Octavo *Presupuesto y gasto público municipal*.

Título Noveno *Planeación para el desarrollo municipal*.

Título Décimo *Justicia, sanciones y recursos*.

Se señalan excesos normativos en algunos de sus apartados y vacíos de procedimiento en otros, la actual Ley Orgánica del Municipio había caído en la obsolescencia por el evidente rezago que presentan la mayoría de los Ayuntamientos y sus respectivas administraciones son de naturaleza presupuestal (versión muy economicista, pues habría que agregar una visión integral), toda vez que los presupuestos anuales se veían acotados porque al no contar con fuentes de ingreso propias, el comportamiento

negativo de participaciones y aportaciones federales impacta directamente en sus flujos de efectivo, en la programación y ejecución de obras y servicios públicos. En realidad, esta reforma posibilitó la inversión pública (concesión) en servicios como alumbrado, entre otros. No se descartó al extremo de hacerlo con la seguridad pública, que es hoy su talón de Aquiles, aunado a la nula participación del ciudadano en el quehacer público municipal.

Si la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta, el ciudadano puede hacer todo aquello que no esté prohibido. En esta dualidad de relaciones y sin contravenir las disposiciones del Pacto Federal, el horizonte en lo local no ha sido aprovechado lo suficiente por los municipios, pero tampoco por las legislaturas que le modifican su estatuto jurídico.

La presente ley (según declara), proporciona las referencias conceptuales que los municipios deberán atender de acuerdo al número de habitantes, capacidad operativa, potencialidades financieras y vocación productiva; obvio, sin tomar en cuenta la voluntad ciudadana, de hacia dónde y porqué invertir el erario público. De allí que el legislador cuando señaló: *“Entendemos que interesan los perfiles profesionales, la capacidad de planeación, a habilidad en la ejecución de obras y servicios públicos, una rigurosa evaluación y simplificación en la rendición de cuentas, es decir, características de un gobierno proactivo, eficaz por el profesionalismo de quienes lo conducen, democrático por su integración plural y representativo de las diferentes expresiones ideológicas, a la vez de trabajo permanente traducido en resultados de impacto social,* en realidad le reconoció más su capacidad de endeudamiento, que de la obligación de tomar en cuenta o fundamentar sus determinaciones en la voluntad ciudadana; tan es así, que dejó de lado el carácter que tenían el Consejo de Desarrollo Municipal y Comités de Participación Social.

Pretendieron construir un Municipio a partir de modificaciones a modo de la ley, con premisas formales de contribución al control, a la *“supuesta”* obligada planeación y a una irrisoria evaluación. Ciertamente están más encima los órganos de control, pero el sustento popular del ejercicio del gasto brilla por su ausencia.

No se puede olvidar, la abrumadora participación de los Presidentes Municipales de la época, que interpusieron una iniciativa de reformas y adiciones, y que fue olímpicamente ignorada y vetada por la Legislatura.

3.9. Ley Orgánica Municipal vigente

En el Suplemento 2 al No. 97 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, correspondiente al 03 de diciembre de 2016, siendo gobernador Alejandro Tello Cristerna, se expidió esta nueva ley. Las características de esa iniciativa presentada por los legisladores fueron las siguientes:

1). El apartado denominado en la iniciativa como “*Disposiciones adicionales*” se encontraba ubicado después de los artículos transitorios, se incorporaron en el cuerpo de la ley como un Título Décimo, denominado “*Disposiciones de supletoriedad*”.

2). Se agregó en el articulado la creación de la Coordinación de Protección Civil de los Municipios, con el fin de cumplir con las disposiciones de la Ley General de la materia, y se le separa de la Dirección de Seguridad Pública.

3). Se precisan artículos relacionados con la disciplina financiera, la contabilidad gubernamental, la transparencia y protección de datos personales.

4). Se posibilitó y consolidó la concesión de servicios públicos (véase asunto de alumbrado público).

5). Se omitió generar en los ayuntamientos del Estado de Zacatecas la simetría entre sus miembros, por tanto, las decisiones que tomen en materia de presupuesto y gasto público; los hermanamientos conforme a la ley federal correspondiente; las afectaciones al patrimonio municipal; las designaciones de Secretario y Directores, así como sus destituciones **deberán ser votadas por mayoría calificada de las dos terceras partes y mediante votación nominal.**

6). En cuanto a la reglamentación municipal, **NO LIMITÓ** el derecho de veto del Presidente Municipal, que se supera desde el momento en que es votado de manera nominal cada proyecto reglamentario, para aprobarse por las dos terceras partes de integrantes del ayuntamiento, o porque en el momento de su aprobación el ejecutivo municipal no hizo uso de ese derecho. La promulgación y publicación debería ser realizada en los quince días siguientes, y en caso contrario, ser reconvenido por la Legislatura de oficio o a petición de parte.

Por lo mismo, debe precisarse mediante adición **en el Artículo 60, en materia de gobierno, legalidad y justicia, el inciso h) un párrafo cuyo texto diga:** *El derecho de veto del ejecutivo municipal se entenderá superado, si previo a la sesión o en ésta donde se apruebe un Reglamento, no hiciera ninguna observación o impugnación, por lo que en el término fatal de quince días, deberá*

promulgarlo y publicarlo. El desacato a esta determinación será causal de juicio político.

7). El Presidente Municipal, bajo su más estricta y personal responsabilidad, propondrá ante el Cabildo los nombramientos de los Secretarios, Directores y Jefes de Departamento en la administración municipal, y sólo serán removidos mínimamente por votación calificada de las dos terceras partes y de la misma manera en que fueron designados; exceptuándose el caso del Contralor, que, cuando el municipio como patrón aduzca pérdida de confianza, deberá substanciarla; pero en ningún caso, dicha pérdida de la confianza podrá fundarse cuando asuma sus atribuciones legales.

Se debiera adicionar en el **Artículo 96 un último párrafo, cuyo texto expresara:**

Se requerirá del voto de las dos terceras partes para la remoción del Secretario y Directores de la administración municipal, y resultado de la investigación de la Contraloría Municipal como causa grave, al tenor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

Además, **se adicione en el Artículo 99, fracción III, un párrafo cuyo texto diga:**

III. Acreditar (...);

En caso de que se demuestre que el propuesto haya acreditado falsamente su escolaridad profesional o bien el responsable de la administración municipal se rehúse o sea renuente a separarlo del cargo, deberá ser destituido por el Ayuntamiento sin responsabilidad laboral alguna para el municipio. La omisión a esta determinación, traerá aparejadas las sanciones señaladas en la Ley.

8). No precisó el papel fundamental de los Comités de Participación Social y del Consejo de Desarrollo Municipal, puesto que los Comités de Participación Social deberán ser considerados como parte del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, para efectos de aplicación de fondos federales.

Se debe adicionar en el Artículo 60, fracción VI, en materia de participación ciudadana, el inciso c) un párrafo cuyo texto deberá decir:

Los Comités de Participación Social representados en el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) serán responsables de proponer y ejercer los recursos provenientes del Fondo de Infraestructura para el Desarrollo Social, Ramo 33 (o como se les denomine), así como los recursos propios que etiquete anualmente el ayuntamiento.

También que **se adicionen tres últimos párrafos al Artículo 104, cuyo texto deberá decir:**

La Contraloría, como órgano interno de control, tendrá a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas que cometan los servidores de la administración público municipal.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, será competente para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos de Ley.

Además, el órgano interno de control será competente para implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción, el Estatal y reglamentación interna municipal.

Se reforme y adicione el Artículo 152, fracción V, cuyo texto diga:

VI. La prohibición de enajenar o traspasar la concesión o los derechos de ella derivados, o de los bienes empleados en la explotación, sin previo permiso por escrito y aprobación de las dos terceras partes del Cabildo.

Se reforme y adicione el Artículo 156, párrafo inicial, cuyo texto deberá decir:

Artículo 156. *No pueden otorgarse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a familiares directos e indirectos hasta el tercer grado, así como:*

9). Se fortalezcan las facultades de la Sindicatura, al **adicionarse en el Artículo 84, fracción I después del punto y coma, un texto que deberá decir:**

I. Ostentar (...); y salvo autorización expresa que el Ayuntamiento le otorgue personalidad jurídica en materia laboral;

10). Para evitar la falsa representación o evitar cacicazgos en las REGIDURÍAS, **se adicione en el Artículo 87, entre el último y antepenúltimo párrafo, un texto que diga:**

Las comisiones permanentes del Ayuntamiento deberán ser rotativas cada seis meses, con excepción de las que por Ley integren el Presidente (a) y el Síndico (a); siempre cuidando el consenso o bien la votación que porcentualmente definió la ciudadanía en las urnas.

Para lo cual se requerirá, que se **adicione en el Artículo 88, entre el antepenúltimo y último párrafo, un texto que exprese lo siguiente:**

Las Comisiones del H. Ayuntamiento (Presidente, Secretario y tres Vocales) podrán y deberán ser integradas por consenso; en su defecto, cada una según el número de éstas y los porcentajes de votación alcanzada en las urnas.

Y se concluya la cuestión de Comisiones con la **reforma al Artículo 88, último párrafo, con un texto que diga:**

Los presidentes de Comisiones deberán presentar, a los treinta días posteriores a la integración, para la aprobación del Cabildo, un programa de trabajo, a desarrollar durante el periodo para el que fueron electos.

Se requiere fortalecer y precisar en los Municipios del Estado, la figura de la Contraloría, para lo cual, se **adicione en el Artículo 104, tres últimos párrafos, cuyo texto deberán decir:**

La Contraloría, como órgano interno de control, tendrá a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas que cometan los servidores de la administración público municipal.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, será competente para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos de Ley.

Además, el órgano interno de control será competente para implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción, el Estatal y reglamentación interna municipal.

Promover el cuidado de los bienes municipales y de los servicios que le competen prestar, **por ello se reformará y adicionará, en el Artículo 152, fracción V, un texto que deberá decir:**

VI. La prohibición de enajenar o traspasar la concesión, o los derechos de ella derivados, o de los bienes empleados en la explotación, sin previo permiso, por escrito y aprobación de las dos terceras partes del Cabildo.

Igualmente es urgente, para evitar posibles corruptelas, que **se reforme y adicione el Artículo 156, párrafo inicial, cuyo texto deberá decir:**

Artículo 156. No pueden otorgarse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a familiares directos e indirectos hasta el tercer grado, así como...

Finalmente, la estructura de la Ley quedó integrada por 263 artículos, distribuidos en once títulos con sus respectivos capítulos, de la forma siguiente:

TÍTULO PRIMERO

MUNICIPIO LIBRE

Capítulo I

Disposiciones Generales

Capítulo II

Bases Generales Normativas

Capítulo III

Organización Territorial

Capítulo IV

Población

Capítulo V

Colaboración entre el Estado y el Municipio

Capítulo VI

Órganos de Participación Ciudadana

TÍTULO SEGUNDO

GOBIERNO MUNICIPAL

Capítulo I

Ayuntamiento

Capítulo II

Instalación del Ayuntamiento

Capítulo III

Funcionamiento de los Ayuntamientos

Capítulo IV

Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos

Capítulo V

Suplencia de Integrantes del Ayuntamiento

Capítulo VI

Declaración de Suspensión y Desaparición de Ayuntamientos

Capítulo VII

Suspensión de los Integrantes de los Ayuntamientos

Capítulo VIII

Revocación del Mandato a los Integrantes del Ayuntamiento

TÍTULO TERCERO

INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO, COMISIONES Y AUTORIDADES AUXILIARES

Capítulo I

Presidenta o Presidente Municipal

Capítulo II

Síndica o Síndico Municipal

Capítulo III

Regidoras y Regidores

Capítulo IV

Comisiones del Ayuntamiento

Capítulo V

Autoridades Auxiliares

TÍTULO CUARTO

ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Capítulo I

Dependencias Municipales

Capítulo II

Secretaría de Gobierno Municipal

Capítulo III

Tesorería Municipal

Capítulo IV

Contraloría Municipal

Capítulo V

Dirección de Desarrollo Económico y Social

Capítulo VI

Dirección de Obras y Servicios Públicos Municipales

Capítulo VII

Dirección de Agua, Medio Ambiente y Sustentabilidad

Capítulo VIII

Dirección de Desarrollo Rural Integral Sustentable

Capítulo IX

Dirección de Seguridad Pública

Capítulo X

Coordinación de Protección Civil

Capítulo XI

Dirección de Atención a Migrantes

Capítulo XII

Unidad o Instituto Municipal de las Mujeres

Capítulo XIII

Cronista Municipal

Capítulo XIV

Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Capítulo XV

Relaciones Laborales

Capítulo XVI

Servicio Civil de Carrera Municipal

TÍTULO QUINTO

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Capítulo I

Prestación de los Servicios Públicos

Capítulo II

Asistencia Social

Capítulo III

Convenios

Capítulo IV

Coordinación y Asociación Municipal

Capítulo V

Gestión y Concesión de los Servicios Públicos

TÍTULO SEXTO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAMUNICIPAL

Capítulo I

Disposiciones Generales

Capítulo II

Organismos Descentralizados

Capítulo III

Empresas de Participación Municipal

Capítulo IV

Fideicomiso Público Municipal

TÍTULO SÉPTIMO
PATRIMONIO MUNICIPAL

Capítulo I

Hacienda Municipal

Capítulo II

Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles Municipales

Capítulo IV

Actos Administrativos Municipales

TÍTULO OCTAVO
PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

Capítulo I

Disposiciones Generales

Capítulo II

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos

Capítulo III

Ejercicio del Gasto Municipal

Capítulo IV

Contabilidad Gubernamental Municipal

TÍTULO NOVENO
PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

Capítulo I

Desarrollo Municipal

Capítulo II

Plan Municipal de Desarrollo

Capítulo III

Unidades o Institutos de Planeación

Capítulo IV

Programas Municipales

TÍTULO DÉCIMO
DISPOSICIONES DE SUPLETORIEDAD

Capítulo I

Bando de Policía y Gobierno

Capítulo II

Reglamentación municipal

TÍTULO DÉCIMO PRIMERO JUSTICIA, SANCIONES Y RECURSOS

Capítulo I

Administración de Justicia

Capítulo II

Infracciones, Sanciones y Medidas de Seguridad

Capítulo III

Recurso Administrativo de Revisión

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Conclusiones

El Municipio, es una de las instituciones más antiguas de la humanidad. Nació de la necesidad gregaria del hombre y en él se desarrolló la ciencia, las artes, las instituciones educativas, entre otras más. Por ello en las *civitas*, en las ciudades amuralladas se fraguó el espíritu comunitario como escuela cívica y de libertad. Se registra su nacimiento desde las sociedades clásicas en Grecia y Roma, transitó por todo el orbe latino y allí llegó a la península ibérica, más tarde, sería exportada a este continente por los conquistadores.

Durante los casi tres siglos de dominación española en este continente, los ayuntamientos tuvieron importante función en las disputas entre liberales y conservadores por definir la forma de gobierno en México.

La Revolución mexicana sigue siendo un hito en la historia de México; su antecedente inmediato se remonta al porfiriato. Al triunfo de ésta, los jóvenes gobiernos revolucionarios enfrentaron el imperativo de erigirse en hegemónicos frente a los grupos sociales locales; así como también asumieron el reto de adecuar el universo jurídico federal al Estado de Zacatecas.

El emergente derecho zacatecano desde 1917 (*en el cual inició la vigencia de la constitución revolucionaria local de 1918*) y que concluyó en el año de 1929. El derecho típico de esta época procurará satisfacer las demandas sociales prioritarias. Es así, que en materia agraria se promovió el reparto de latifundios mediante la institución de procedimientos jurídicos expeditos para su fraccionamiento. El fomento de la pequeña propiedad rural, como concesión a los requerimientos sociales, aparecerá de manera decidida y definirán las características legales de ésta. Tarea paralela con la pacificación regional, mediante la paulatina materialización de algunos

postulados de la revolución y la paulatina fisonomía del Estado que se deseaba construir.

De esta manera, las tendencias legislativas serán la creación de bases que institucionalicen el nuevo estado revolucionario a nivel local; así, por ejemplo, de 1918 a 1929 en materia de derecho social (leyes agrarias 6 y laborales 3) se promulgaron 9 y 15 en materia de derecho público.

En materia Municipal, se le otorgaron muy diversas atribuciones, desde el ámbito **educativo** (*para proponer al Departamento de Instrucción Pública, con profesores en los centros de enseñanza y vigilar que los padres y tutores mandaran sus hijos a las escuelas*); en materia **laboral** (*con juntas municipales de Conciliación*); en materia **agraria** (*para levantar los censos de los solicitantes de tierras*); en materia **Penal** (*designando que los Síndicos y Procuradores municipales auxiliaran al Ministerio Público en sus facultades*); **administrativa**, cuando ese era el ámbito de su gobierno, según lo señaló la primera Ley Orgánica Municipal de 1919; además en materia de aguas, salubridad, minas, industria, ganadería y agricultura.

La primera Ley Orgánica del Municipio Libre señaló, además de lo ya expresado, que los cargos durarían dos años; la integración territorial del Estado en 50 municipios; los funcionarios encargados de la gestión comunal serían responsables por los delitos comunes y los delitos y faltas oficiales que cometieran durante el tiempo de su encargo.

Los pueblos que tuvieran más de cuatro mil habitantes podrían solicitarle al Congreso los erigiera a municipios y de no exceder de esa cantidad podrían ser declarados Congregación. Las Asambleas Municipales tendrían adscripto un Síndico Letrado, que sería el representante legal de los intereses de la Asamblea. Igualmente, un Procurador Municipal, que desempeñaría las funciones de Auxiliar del Ministerio Público.

La cuestión de límites, las arreglarían entre sí los Municipios (y los sancionaría el Congreso local), y en desacuerdo, lo resolvería la Legislatura.

Las reformas de 1921 determinaban que la duración de las administraciones municipales sería de dos años, en 1946 se determinó que durarían TRES AÑOS. Se suprimió en el '46, el párrafo relativo: "*El Presidente Municipal podrá ser removido de su cargo por la falta de cumplimiento, debidamente comprobada a juicio de la Asamblea, de las obligaciones que le impongan las leyes vigentes*". Además, se agregó que el Presidente Municipal sería electo (cada año) entre los integrantes del Ayuntamiento, el síndico debería de abstenerse de participar. El Regidor Presidente, podría ser reelecto para otro año.

Se señala, en 1921, que eran atribuciones de los Ayuntamientos designar, entre los miembros del Ayuntamiento, al Presidente Municipal en la primera sesión. El Decreto 124 con fecha 26 diciembre de 1921, de fondo sólo para precisar que la Asamblea municipal duraría DOS AÑOS y determinó que las comisiones edilicias serían cadañeras.

En la del '46 se agregó que los Presidentes serían electos, además, por lo que determinara la Ley Electoral Municipal.

Por su parte, el numeral 19 en la reforma del '46, manifiesta que los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos de los Ayuntamientos, los Presidentes y Vocales de las Juntas Municipales, no podrán ser reelectos para el período inmediato. La del '21 era omisa al respecto.

Sobre las reformas de 1930, 1933, 1934 y 1936. Manifestó la del '30 que las asambleas de cada municipio estarían compuestas de miembros de elección popular directa, en proporción de un Regidor por cada cuatro mil habitantes, y en ningún caso menos de cinco regidores.

En la reforma de 1933: *"Se declara imprescriptible el derecho de propiedad sobre al ganado, cualquiera que sea su clase y número"*. Y continúa: *"El ganado extraviado será recogido por las autoridades Municipales, las que mandarán publicar un aviso de ello en el Periódico Oficial del Estado, por tres veces, de quince en quince días, debiendo fijar durante un mes un anuncio permanente, en la tabla de avisos de las Casas Consistoriales"*.

También en la reforma de 1933, afectó al artículo 41, al señalar que: *"El día 1º del año en que haya de renovarse el H Ayuntamiento se presentarán en el Salón de Cabildos los nuevos regidores electos y el Presidente Municipal saliente o Regidor más antiguo, en su defecto, o el que en número progresivo le siguiere tomará la protesta de los nuevos Munícipes, los que en la misma sesión, después, de haber protestado, designarán por escrutinio secreto quien debe ser el Presidente Municipal durante el período a que se refiere el artículo 2º. En este solo caso, el Síndico Municipal no tendrá voz ni voto y no podrá ser electo Presidente Municipal. Acto seguido se procederá, para el mejor despacho de los negocios, a nombrar con el carácter de permanentes las siguientes Comisiones compuestas de dos miembros en Cabildos de numeroso personal o de un Regidor en los demás"*.

La reforma de 1936 señaló nuevamente en vigor la fracción XVI del artículo 36 de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado; esto es *"XVI.- Administrar conforme a la Ley Civil y al Reglamento Municipal respectivo, el Ramo de mostrencos; intervenir en las subastas de dichos bienes y otorgar a los interesados los comprobantes de la venta"*.

La LOMLEZ fue reformada en 1938, 1942, 1943, 1952 y 1960. En la reforma de 1938, se modificaron dos artículos, el 29 fracción XXXII determina que *“Las Asambleas Municipales conocerán de las faltas u omisiones en que incurran los funcionarios municipales en el desempeño de sus cargos”*.

La otra reforma del '38 señaló, en el Artículo 30, que *“La dirección técnica de la Educación o Enseñanza que imparte el Estado, corresponda en toda su amplitud y desarrollo al Supremo Gobierno del mismo”*.

En la reforma de 1942 se modificó del artículo 86, la fracción VIII, para decir *“Se adiciona la Fracción VIII del Artículo 86 de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado, quedando en los términos siguientes: VIII.- Perseguir con arreglo a la Ley la vagancia, la mendicidad habitual y los juegos y diversiones prohibidas por las Leyes, así como la venta clandestina de bebidas embriagantes”*.

En 1943 se modificaron 7 artículos en los términos siguientes: del artículo 2º se determinó (nuevamente) la duración del Ayuntamiento por TRES AÑOS; las Juntas Municipales (Congregaciones) también durarían dicho periodo (artículo 12); la reforma del artículo 13 remitía al 2º y 41; esto es, la duración es por trienio, y para despacho de los negocios municipales deberían nombrarse comisiones de instrucción pública, de justicia, de hacienda y de revisión de cuentas, de seguridad pública, de salubridad pública, de ornato y de mejoras materiales, así como de aguas y mercados.

La reforma de 1960 modificó el artículo 29, fracción XXVII, para decir *“XXVII.- Cuidar de la conveniente nomenclatura de calles, plazas, jardines y paseos públicos; de que se fijen las placas respectivas y se conserve la numeración ordenada de las fincas urbanas, y en lo que toca a los nombres respectivos, proceder con un sentido genuinamente revolucionario, respetando los valores patrios. El Congreso del Estado supervisará o cambio de nombres”*.

La Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado (en adelante LOMLEZ) de 1961 señaló, en su **Artículo Primero**, que derogaba el Decreto número 254 de fecha 9 de octubre de 1952, y reformaba el Artículo 11 de esa Ley; en el **Artículo Segundo del decreto** señaló, respecto al artículo 11: *“El régimen de los intereses y negocios comunales; en cada municipio estarán a cargo de asambleas deliberantes con autoridad y competencia propias, compuesta de miembros de elección popular directa, por planillas. En los municipios que tengan menos de 15,000 habitantes, la Asamblea se integrará con 5 regidores; en los que excedan de esa cifra, se aumentará uno por cada 5,000 habitantes sin que en ningún caso el número pueda ser mayor de once”*.

En 1964 se derogaron los Artículos 13, 20, 29 fracciones I, IV, VI, VIII,

IX, 23 y 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre; se reformaron los Artículos 2°, 4°, 10°, 11°, 12°, 15°, 16°, 17°, 19°, 21°, 22°, 24°, 26°, 27°, 28°, 34° fracciones I y II, 37° fracciones I, IX, XXIII, XXV, XXVII, XXIX, XXXIII, XXXIV, 41° Fracción I, 83° y 79° de esta Ley.

Los municipios fueron: *Apozol, Apulco, Atolinga, Benito Juárez, Calera* (con su cabecera en Víctor Rosales), *Concepción del Oro, Cañitas de Felipe Pescador, Cuauhtémoc* (con su cabecera en San Pedro Piedra Gorda), *Chalchihuites, El Salvador, General Joaquín Amaro, Enrique Estrada, Fresnillo, García de la Cadena, Genaro Codina, Guadalupe, Huanusco, Jalpa, Jerez* (con su cabecera en Jerez de García Salinas), *Jiménez del Téul, Juan Aldama, Juchipila, Luis Moya, Loreto, Mazapil, General Francisco Murguía* (con su cabecera en Nieves), *Melchor Ocampo, Mezquital del Oro, Miguel Auza, Momax, Monte Escobedo, Morelos, Moyahua de Estrada, Nochistlán de Mejía, Noria de Ángeles, Ojocaliente, General Natera, Pánuco, Pinos, Río Grande, Saín Alto, Sombrete, Susticacán, Tabasco, Tepechitlán, Tepetongo, Téul de González Ortega, Tlaltenango de Sánchez Román, Valparaíso, Vetagrande, Villa de Cos, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo, Villanueva y Zacatecas*. Esto es, 56 municipios.

El artículo 11, por vez primera, habló de la elección por PLANILLA de los Ayuntamientos, en los municipios de hasta 15,000 habitantes se elegirían un Presidente y cuatro regidores y donde excedieran de esa cantidad, es decir, hasta 50,000 un presidente y ocho regidores. Las faltas de los regidores titulares serán cubiertas por los suplentes.

Se expidió una nueva Ley Orgánica en 1971, en el Suplemento al Número 72 del Periódico Oficial de fecha 11 de septiembre del citado año; los aspectos más sobresalientes en esta nueva ley fueron:

- a). Reglamentar los dispositivos constitucionales referentes al Municipio, así como fijar las normas a que se sujetará la organización y funcionamiento de la Administración Municipal.
- b). Se hizo un agregado en el Artículo Segundo, en el cual se expresó que el Municipio es una organización en la que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.
- c).- Incluyó todas las reformas hechas a la Ley derogada, durante los veinticinco años de su vigencia.
- d).- Cambia terminología de vocablos, por ejemplo, *en la Ley derogada se habla de Comisarios y Agentes Municipales, para designar a los representantes de la primera autoridad política, en las rancherías; en la*

nueva Ley se les llama *Delegados* porque esta palabra lleva implícita la idea de que una autoridad superior transmite parte de sus funciones a otra autoridad de inferior categoría, para proteger y salvaguardar los intereses de una determinada comunidad, llámese *ranchería*, *colonia agrícola* o *congregación*.

- e).- Se concede mayor libertad y autoridad al Presidente Municipal *para nombrar a todos los empleados municipales, a excepción del Juez Municipal que es nombrado por el H. Tribunal Superior de Justicia del Estado*, en los términos que señalaba la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- f).- Desaparecen las Asambleas Municipales; en la nueva Ley se habla de Ayuntamiento Municipal.
- g).- Se incluyen directrices para que los Ayuntamientos, en uso de su facultad legislativa, expidan de inmediato su Reglamento Interior, así como el Bando de Policía y Buen Gobierno, en el que se haga referencia a los ramos de Gobernación y Seguridad Pública, Hacienda, Educación Pública, Comunicaciones y Obras Públicas, Salubridad, Asistencia y Aguas, Agricultura, Ganadería, Comercio, Industria y Trabajo, Fomento Forestal, Mercados, Ornato, Alumbrado Público, Economía y Estadística, etcétera.
- h).- Se incluyen los derechos o prerrogativas de los habitantes y vecinos de la demarcación Municipal, puesto que en la Ley anterior se omitió este aspecto.
- 1).- Se hace hincapié en que los regidores tienen, además de sus funciones de consulta y de legislación, las de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo, pero deberán abstenerse de dar órdenes a los funcionarios, empleados municipales y a los particulares.
- j).- Se incluyen algunas normas referentes al Registro Civil y a la función específica de los Jueces Municipales, de acuerdo con lo que señala, para estos últimos, la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- k).- Se agrega un capítulo para el Archivo General de cada Municipio, con el fin de llevar un registro ordenado y detallado de los expedientes y documentos de la Municipalidad.
- l).- Se especifican las facultades y obligaciones del Tesorero Municipal y del Alcaide de Cárces, que no estaban señaladas en la Ley derogada.

Esta **nueva Ley Orgánica del Municipio Libre**, se integró por 110 artículos, más tres con carácter transitorio.

En el Suplemento al Número 66 del Periódico Oficial del Estado, correspondiente al día 18 de agosto de 1971, se publicó el Decreto No. 270 que contiene FE DE ERRATAS a la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Zacatecas, ya que en su ARTÍCULO 103.- dice: Son facultades y obligaciones del Tesorero (pero no había señalado cuáles).

Mediante el Decreto número 100, al ser el General Fernando Pámanes Escobedo, gobernador Constitucional del Estado, publicó y promulgó en el Periódico Oficial, tomo LXXXV, núm. 64, con fecha sábado 8 de agosto de 1975, el decreto en cuestión.

Se adicionaron el funcionamiento de órganos de planeación y consejos de colaboración municipal, a fin de ampliar la base democrática de nuestros Ayuntamientos.

Se reformó al Artículo 26 de la citada Ley Orgánica, por lo anterior se suprimió el sistema de sustitución en casos de ausencia, provisional o definitiva del Presidente Municipal, *pues no se justifica, en el procedimiento anterior, hacer a un lado al Presidente Suplente electo por el voto popular y escoger de una terna*, no siempre idóneamente integrada, al Ciudadano que habría de sustituir al Presidente Municipal Constitucional Electo.

Las Reformas y adiciones de 1977, mediante decreto número 472, se reformó el artículo 26 de la Ley Orgánica del Municipio a motivación que hicieran los Presidentes Municipales, y se resolvió, *que las faltas absolutas o temporales de los Regidores y el Síndico, serán cubiertas por sus respectivos suplentes. Las del Presidente Municipal, si no exceden de diez días, serán cubiertas por el Secretario* y hasta por más tiempo; el sustituto será nombrado por el Congreso del Estado de una terna incluyendo al suplente que para el efecto le envíe el Ayuntamiento. Con esto se dio marcha atrás a la anterior reforma de 1975.

Otra reforma y adiciones en 1979, tuvo por objeto:

- Derivados de la reforma a la Constitución Política del Estado incorporó a la Administración Municipal ***el sistema de Regidores Electos por el Principio de representación proporcional***, la nueva Ley Electoral del Estado, en concordancia con el Artículo 81 de la Constitución Política local.

La elección sería directa y por planilla:

- a). Un Presidente y **cuatro** regidores en municipios con población hasta de 20,000 habitantes.

- b). Un Presidente y **seis** regidores en municipios con población de 20,001 habitantes y hasta 50,000.
- c). Un Presidente y **ocho** regidores en municipios con población de 50,001 habitantes y hasta 75,000.
- d). Un Presidente y **diez** regidores en municipios con población de 75,001 habitantes y hasta 150,000.
- e). Un Presidente y **doce** regidores en municipios con población de 150,001 habitantes y hasta 300,000.

Se reformó el artículo 18 relativo a los Jueces Municipales y Procurador Municipal; además, se consignó el principio de la NO Reelección inmediata; se determinó que donde no hubiera un Juez Mixto Menor, habría uno Municipal, quien haría las veces del Ministerio Público al tenor de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia en vigor.

La Ley Orgánica del Municipio Libre de 1982, promulgada por el Gobernador José Guadalupe Cervantes Corona, mediante decreto número 210, tuvo como objetivo adecuar la Ley Orgánica con las reformas de 1983 al 115 constitucional federal.

Se resalta la condición educativa del Municipio y su carácter de fuerza económica primera, que concurren como fuerzas sociales y políticas al engrandecimiento de la República.

Se procura que con la participación activa del ciudadano desaparezcan para siempre hasta las más superficiales huellas del antiguo caciquismo mexicano. Quién hubiese creído que, 45 años después, con la participación ciudadana, los comités de participación social y el Consejo de Desarrollo Municipal, dejarán de expresar aquella posición ideológica-política.

Se integró por XII títulos, XXXI capítulos.

Las reformas de los ochenta y noventa:

El 31 de mayo de 1986, en el número 44 del Periódico Oficial del Gobierno del estado y mediante el Decreto número 240, se reformó la Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas; en el periodo del Lic. José Guadalupe Cervantes Corona se **adicionó** en el artículo 29 párrafo segundo, en el 53; 81; 83 bis la figura de la **Contraloría Municipal**.

El 04 de febrero de 1987, en el SUPLEMENTO al número 10 del Periódico Oficial y mediante el **Decreto número 45 bis**, se adicionó el artículo 4, 51; también se reformó y añadió el Título VIII y artículos 144, 145, 146, 147 y 148 y se reforma el artículo 138.

En esa mismo Decreto, se **reformó el artículo 4° de la Ley Orgánica** y se buscó que las denominaciones dadas a tres municipios de la Entidad en la Constitución Política del Estado fueran fielmente respetadas en la Ley Orgánica, se trata de *General Enrique Estrada, Trinidad García de la Cadena y Francisco R. Murguía*.

Igualmente, se reformó al Artículo 138 de la propia Ley Orgánica, al otorgar la denominación de H. Tribunal Superior de Justicia. También se definen y enuncian en los ámbitos de competencia, atribuciones normativas específicas, encuadradas en cuatro conjuntos normativos a saber: *bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas* de observancia.

Los tipos de reglamentos (XV fracciones) que perviven hasta la actualidad, pero en diferente numeral.

Determinó la obligación de publicar los reglamentos para que sean vigentes (*pero no señaló que sucedería de negarse a hacerlo* –ya aprobados por el cabildo- *el Presidente Municipal*). Cuestión que practican algunos Presidentes Municipales (caso Ulises Mejía).

Otra reforma, durante el periodo del gobernador del Estado Licenciado Genaro Borrego Estrada, mediante **Decreto 174** y con fecha 21 de noviembre de 1987, promulgó y publicó, mediante el suplemento al número 93 del Periódico Oficial; en éste se adicionaron y reformaron los artículos 135, 136, 137, 138, 139, 140 y 141 párrafos segundo y tercero; así como los artículos 144, 145, 147 y 148.

Al señalarse que la justicia municipal correspondería a los Jueces Municipales, los habría en número que sufragarán y propondrían en ternas los ayuntamientos para que los nombrara el Tribunal Superior de Justicia.

El 9 de enero de 1988, mediante el suplemento al número 03 del Periódico Oficial y el **Decreto número 187**, se reformaron los artículos 27, 32, 34, y 53 fracción XVI de la Ley Orgánica del municipio, y entraron en vigor al día siguiente de su publicación, excepto los artículos 32 y 53 fracción XVI, que entraría en vigor hasta el 10 de septiembre de 1992.

En esencia, en el numeral 27 reguló lo referente a las **regidurías de representación proporcional**.

El 2 de febrero de 1991, se modificó la Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas, en el número 10 del Periódico Oficial y mediante el Decreto número 187; adicionándose la fracción X del artículo 57 de la Ley Orgánica del Municipio.

Se hizo necesario responsabilizar al Síndico Municipal sobre el manejo de la Hacienda Municipal y avalar con su firma, en su caso, la Cuenta Pública Municipal.

El **15 del mes de septiembre de 1993**, mediante el Suplemento al número 74 y por Decreto número 36; se expidió una NUEVA LEY²³. Con lo anterior se abrogó la publicada el 4 de febrero de 1984.

Por **Decreto número 140**, publicado en el suplemento al **número 36** del Periódico Oficial, con fecha **6 de mayo de 1996**, se realizaron reformas a la Ley Orgánica.

Fue el resultado de las reformas constitucionales en materia electoral que prescriben, expresamente, una correlación equitativa entre el número de regidores de Mayoría y los de representación proporcional.

En ese tenor, se reformó el artículo 23 cuyo contenido señala que en aquellos municipios de hasta 15,000 habitantes serán electos 6 regidores; de mayor de ese número y hasta 30,000 serán hasta 8 regidores; de 30 mil y hasta 50 mil se integrará con 10 regidores, y de ser superior a esa cifra se elegirán 12 regidores. Todos estos de Mayoría Relativa.

A su vez, cuando haya 6 de mayoría se designarán hasta 4 de representación proporcional; si son 8 regidores de mayoría se aumentarán 5 más de Representación Proporcional; donde sea de 10 de Mayoría Relativa se aumentará hasta 7 de Representación Proporcional; si el ayuntamiento se integrara por 12 de Mayoría Relativa se aumentará a 8 de RP.

Se creó una **NUEVA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL** –en el **TOMO CXI**, suplemento al **número 73**, el viernes **14 de septiembre del 2001**, mediante el **Decreto 351** –promulgada por el gobernador Ricardo Monreal Ávila.

Precisó que la Congregación de Ignacio Allende, del Municipio del Téul de González Ortega, por haberse constituido con anterioridad al inicio de vigencia de la presente ley, se erigió el Municipio de Santa María de la Paz.

Se estructuró por X títulos, XXXII capítulos y un total de siete transitorios y seis disposiciones adicionales.

La NUEVA y VIGENTE Ley Orgánica Municipal se expidió – en el Suplemento 2 al No. 97 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, correspondiente al 03 de diciembre de 2016 – durante el gobierno de Ale-

23 Se integró por VIII títulos y un total de XXXVI Capítulos, en un total de 212 artículos más ocho transitorios.

jandro Tello Cristerna. Los cambios sustantivos a la iniciativa fueron los siguientes:

1). El apartado denominado en la iniciativa como “*Disposiciones adicionales*” se encontraba después de los artículos transitorios, se incorporaron en el cuerpo de la ley como un Título Décimo, con el título de “*Disposiciones de supletoriedad*”.

2). Se agregó en el articulado la creación de la Coordinación de Protección Civil de los Municipios, con el fin de cumplir con las disposiciones de la Ley General de la materia, y se le separa de la Dirección de Seguridad Pública.

3). Se precisan artículos relacionados con la disciplina financiera, la contabilidad gubernamental y la transparencia, así como la protección de datos personales.

4). Se posibilitó y consolidó la concesión de servicios públicos (véase asunto de alumbrado público).

5). Se omitió generar en los ayuntamientos del Estado de Zacatecas la simetría entre sus miembros; por tanto, las decisiones que tomen en materia de presupuesto y gasto público, los hermanamientos conforme a la ley federal correspondiente, las afectaciones al patrimonio municipal, las designaciones de Secretario y Directores, así como sus destituciones **deberán ser votadas por mayoría calificada de las dos terceras partes y mediante votación nominal.**

6). En cuanto a la reglamentación municipal, **NO LIMITÓ** el derecho de veto del Presidente Municipal, que se considera queda superado desde el momento en que se somete a votación de manera nominal cada proyecto reglamentario, y debiese aprobarse por las dos terceras partes de integrantes del ayuntamiento, o porque en el momento de su aprobación el ejecutivo municipal no hizo uso de ese derecho. La promulgación y publicación debería ser realizada en los quince días siguientes, y en caso contrario, ser reconvenido por la Legislatura de oficio o a petición de parte.

Por lo mismo, debe precisarse mediante adición **en el Artículo 60, en materia de gobierno, legalidad y justicia, el inciso h) un párrafo cuyo texto diga:** *El derecho de veto del ejecutivo municipal se entenderá superado, si previo a la sesión o en ésta donde se apruebe un Reglamento, no hiciera ninguna observación o impugnación, por lo que en el término fatal de quince días deberá promulgarlo y publicarlo. El desacato a esta determinación será causal de juicio político.*

7). El Presidente Municipal, bajo su más estricta y personal responsabilidad, propondrá ante el Cabildo los nombramientos de los Secretarios, Directores y Jefes de Departamento en la administración municipal, y sólo serán removidos mínimamente por votación calificada de las dos terceras partes y de la misma manera en que fueron designados; exceptuándose el caso del Contralor, que, cuando el municipio como patrón aduzca pérdida de confianza, deberá substanciarla; pero en ningún caso, dicha pérdida de la confianza podrá fundarse cuando asuma sus atribuciones legales.

8). No precisó el papel fundamental de los Comités de Participación Social y del Consejo de Desarrollo Municipal, por lo cual los primeros deberán ser considerados como parte del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, para efectos de aplicación de fondos federales.

9). Se fortalezcan las facultades de la Sindicatura.

10). Para evitar la falsa representación o evitar cacicazgos en las REGIDURÍAS, **se propone adicionar, en el Artículo 87, entre el último y antepenúltimo párrafo.**

Se debe agregar en el Artículo 96 un último párrafo, cuyo texto exprese lo siguiente:

Se requerirá del voto de las dos terceras partes para la remoción del Secretario y Directores de la administración municipal, y resultado de la investigación de la Contraloría Municipal como causa grave, al tenor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

Además, se adicione en el Artículo 99, fracción III, un párrafo cuyo texto diga:

III. Acreditar (...);

En caso de que se demuestre que el propuesto haya acreditado falsamente su escolaridad profesional o bien el responsable de la administración municipal se rehúse o sea renuente a separarlo del cargo, deberá ser destituido por el Ayuntamiento sin responsabilidad laboral alguna para el municipio. La omisión a esta determinación, traerá aparejadas las sanciones señaladas en la Ley.

Se debe adicionar en el Artículo 60, fracción VI en materia de participación ciudadana, en el inciso c) un párrafo cuyo texto debe decir:

Los Comités de Participación Social representados en el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM), serán responsables de proponer y ejercer los

recursos provenientes del Fondo de Infraestructura para el Desarrollo Social, Ramo 33 (o como se les denomine), así como los recursos propios que etiquete anualmente el ayuntamiento.

También, que se adicione el Artículo 104, tres últimos párrafos, cuyo texto debe decir:

La Contraloría, como órgano interno de control, tendrá a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas que cometan los servidores de la administración público municipal.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, será competente para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos de Ley.

Además, el órgano interno de control será competente para implementar mecanismos internos, que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción, el Estatal y reglamentación interna municipal.

Se reforme y adicione el Artículo 152, fracción V, cuyo texto exprese:

VI. La prohibición de enajenar o traspasar la concesión, o los derechos de ella derivados, o de los bienes empleados en la explotación, sin previo permiso por escrito y aprobación de las dos terceras partes del Cabildo.

Se reforme y adicione el Artículo 156, párrafo inicial, cuyo texto debe decir:

Artículo 156. *No pueden otorgarse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a familiares directos e indirectos hasta el tercer grado, así como:*

Se fortalezcan las facultades de la Sindicatura, al adicionarse en el Artículo 84, fracción I después del punto y coma, un texto que debe decir:

I. *Ostentar (...); y salvo autorización expresa que el Ayuntamiento le otorgue personalidad jurídica en materia laboral;*

Para evitar la falsa representación o cacicazgos en las REGIDURÍAS, **se adicione en el Artículo 87, entre el último y antepenúltimo párrafo, un texto que diga:**

Las comisiones permanentes del Ayuntamiento deberán ser rotativas cada seis meses, con excepción de las que por Ley integren el Presidente (a) y el Síndico (a); siempre cuidando el consenso o bien la votación que porcentualmente definió la ciudadanía en las urnas.

Para lo cual, se requerirá que se **adicione en el Artículo 88, entre el antepenúltimo y último párrafo, un texto con lo siguiente:**

Las Comisiones del H. Ayuntamiento (Presidente, Secretario y tres Vocales) podrán y deberán ser integradas por consenso; en su defecto, cada una según el número de éstas y los porcentajes de votación alcanzada en las urnas.

Y se concluya la cuestión de Comisiones con la **reforma al Artículo 88, último párrafo, con un texto que diga:**

Los presidentes de Comisiones deberán presentar, a los treinta días posteriores a la integración, para la aprobación del Cabildo, un programa de trabajo, a desarrollar durante el periodo para el que fueron electos.

Se requiere fortalecer y precisar, en los Municipios del Estado, la figura de la Contraloría, para lo cual, se propone adicionar en el **Artículo 104, tres últimos párrafos, cuyo texto debe decir:**

La Contraloría, como órgano interno de control, tendrá a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas que cometan los servidores de la administración público municipal.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, será competente para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos de Ley.

Además, el órgano interno de control será competente para implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción, el Estatal y reglamentación interna municipal.

Promover el cuidado de los bienes municipales y de los servicios que le competen prestar, para **reformular y adicionar en el Artículo 152, fracción V, un texto que debe decir:**

VI. La prohibición de enajenar o traspasar la concesión, o los derechos de ella derivados, o de los bienes empleados en la explotación, sin previo permiso por escrito y aprobación de las dos terceras partes del Cabildo.

Igualmente urge, para evitar posibles corruptelas, que **se reforme y adicione el Artículo 156, párrafo inicial, cuyo texto debe decir:**

Artículo 156. No pueden otorgarse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a familiares directos e indirectos hasta el tercer grado, así como...

Fuentes de investigación

- Esparza, Cuauhtémoc. Diputado y Gobernador Constitucional Interino del Estado, mediante el Decreto 114 del sábado 17 de noviembre de 1934, reformó el artículo 41 de esta Ley Orgánica.
- Hernández, Jesús. Diputado y gobernador mediante **Decreto número 123**, deroga el Decreto número 252 expedido por el Congreso del Estado el 5 de septiembre de 1933; XVI del artículo 36 de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado
- García, Francisco Espartaco. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO número 125, de fecha 19 de noviembre de 1960, en el TOMO LXXV, Año XLIV, Número 93 del Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado.
- García, Francisco Espartaco Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO, número 249, derogando el decreto número 254 de 9 de octubre de 1952; reformas artículo 11 Ley Orgánica Municipio Libre; publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, TOMO LXXVI, AÑO XLV, de fecha sábado 21 de Octubre de 1961, número 84.
- Gral. Pánfilo Natera, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO número 189 de fecha 6 de octubre de 1943 publicado en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado, en el TOMO XXXIX, AÑO XXV. Reformó los artículos 2°, 12°, 13°, 19°, 41°, 91° y 95°, de la Ley Orgánica del Municipio.
- General Fernando Pámanes Escobedo, gobernador Constitucional del Estado, publicó y promulgó en el Periódico Oficial, Tomo LXXXV; núm. 64, de fecha sábado 8 de agosto de 1975, el decreto en cuestión.
- Hoyo, Eugenio del. *“Cuando se detuvo el tiempo”* en *La Ciudad en Estampas, Zacatecas 1920-1940*, **Artes de México, No. 194-195, p. 85**. Citado por Guadalupe Nava Oteo en *Zacatecas a fin de siglo*.
- Bañuelos, J. Félix, General de Brigada y Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO número 87, de fecha 10 de agosto de 1938, reforman la fracción XXXII del artículo 29 y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Municipio.
- Roque, José Minero. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO número 254, reformó a la Ley Orgánica del Municipio al artículo 11; en el TOMO LXVII, AÑO XXXVI, de fecha 11 de octubre de 1952, en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado, número 82.
- Rodríguez Elías, José. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el DECRETO, número 383, reformando y derogando

- varios artículos de la Ley Orgánica del Municipio; publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, TOMO LXXIV, de fecha sábado 21 de Noviembre de 1964, número 94.
- Lajous, Alejandra. Et All. *Manual de historia del México contemporáneo (1917-1940)*. México. Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Históricas. 1988.
- Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Zacatecas*. Promulgada por el Gobernador, Gral. Enrique Estrada; y publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas (Año VI.- Tomo VII, número 46), correspondiente al sábado 6 diciembre de 1919.
- La reforma LOMLEZ 1921.
- Reyes, Luis R. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mediante el Decreto 376 de fecha 5 de noviembre de 1930. Reformó el artículo 11 de esta Ley.
- Ramos, Matías General de División y Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Mediante **Decreto número 252**, expedido por el Congreso del Estado el 5 de septiembre de 1933; reformó la fracción XVI del artículo 36 de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado
- Natera García, Pánfilo. General de División y Gobernador Constitucional del Estado, mediante el DECRETO número 58, publicado en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado en el TOMO XXXVIII, año XXIV, del sábado 3 de enero de 1942
- Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, de fecha miércoles 12 de septiembre de 1973
- Suplemento al número 66 de fecha 18 de agosto de 1971

Capítulo IV

Historias de mujeres en las causas criminales del Zacatecas colonial. Siglo XVIII

* *Liliana Angélica Vélez Rodríguez*¹

La condición de las mujeres en el ámbito social y jurídico es motivo de análisis en diversas investigaciones con objeto de visibilizar el estatus diferenciado que prevalecía entre éstas y los varones, más aún en lo que tiene que ver con la ausencia de las mujeres en el espacio público.

Si bien, hay datos que refieren a mujeres en ámbitos de poder, (mujeres de un estrato social alto), la historia describe que la condición generalizada para las mujeres era la de una situación de dependencia absoluta con relación al padre, marido o cualquier pariente que ejerce una tutela sobre éstas.

Sabemos que dicha condición es resultado de la conjunción de culturas y la tradición religiosa del medievo que tuvo gran influencia en la civilización occidental y que significó mantener a la mujer en una posición inferior a la del hombre y carente de capacidad para decidir por sí misma.

La estructura social se sustentó en principios de superioridad-inferioridad y capacidad-incapacidad, al considerar las mujeres seres débiles y subordinados, la iglesia incluso destacaba que la desobediencia al marido se consideraba pecado mortal.

En la época histórica que abordaremos, el papel de las mujeres en la sociedad no estaba determinado solo en razón del género, dependía también de su condición de indígenas, criollas, mestizas, mulatas, zambas, negras o peninsulares; la percepción que sobre cada una de ellas se tenía

¹ Licenciada en Derecho; Maestra en Docencia e Investigaciones Jurídicas por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Doctora en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y el Estado campus Zacatecas. Docente en el área de Derecho Público en la Unidad Académica de Derecho BUAZ y Miembro del Cuerpo Académico UAZ 271 en formación “*Ciudadanía e Instituciones Jurídicas*”.

quedó plasmada en los cuerpos jurídicos, pero lo que sí estaba generalizado era “*la consideración de la mujer como sexo débil, indefenso, incapaz de decidir por sí misma, a veces, concupiscente*”.²

La imagen que sobre las féminas se construyó fue factor para que tuvieran un trato distinto, tanto en lo social como en lo jurídico, pues también elementos como el tiempo y el lugar fueron determinantes para la concepción que de las mujeres se tenía, elementos que también influyeron para el trato diferenciado a los varones, pues por ejemplo a las y los indígenas se les consideraba “salvajes”.

La historia refiere a mujeres confinadas en el espacio doméstico y privado, al ejercicio de funciones orientadas al cuidado del hogar y de los hijos, negándoles participación en el escenario público y en la toma de decisiones; peor aún, a tener una legítima defensa en las causas criminales instauradas en su contra.

El presente estudio es parte de un proyecto en que se revisarán diversos documentos relativos a procesos derivados por el delito de adulterio, mismos que se conservan en el Archivo Histórico del Estado de Zacatecas, específicamente en la Serie Causas Criminales, del Fondo del Poder Judicial. La intención de analizar estos documentos históricos tiene por objeto conocer los efectos prácticos del pensamiento jurídico del pasado, pero sobre todo, conocer la condición de la mujer en el Zacatecas de entonces, su participación en el desarrollo social y particularmente el trato de la ley y las autoridades hacia ésta.³

El análisis de tan valiosos documentos históricos nos permitirá observar aspectos desconocidos del Zacatecas colonial, específicamente de las jurisdicciones de Vetagrande, Zacatecas y Sombrerete. Asimismo, asomarnos a una parte de su historia poco explorada y que pueden reflejarnos la ideología jurídica y política del pasado, en este avance abordaremos la causa criminal ocurrida en la jurisdicción de la Vetagrande.

A través de este expediente podremos apreciar la efectiva vigencia y validez de las normas de derecho indiano, reflexionar sobre las formas en que se llevaban a cabo los procesos y las instancias que les conocían, así como conocer los criterios que imperaban en las autoridades para dic-

2 Tesis doctoral para la colación del título de Doctor presentada por M^a Teresa Condés Palacios. Elaborada en el Departamento de Historia de América bajo la dirección de don José Manuel Pérez-Prendes Muñoz-Arraco, Madrid, 2002, p. 7

3 Enciso Contreras José, *et al.*: *Catálogo de las Causas Criminales. Del periodo colonial, en el Archivo Histórico del estado de Zacatecas*, Tomo I. Zacatecas, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2002. pp.153-168.

tar resoluciones la mayoría de las veces sin escuchar a la mujer señalada como responsable del delito, como veremos en el caso a analizar.

4.1. La normatividad colonial

A través de la legislación que tutelaba las conductas de la sociedad en esta época histórica, podemos tener un amplio panorama sobre la vida de nuestras antepasadas, su modo peculiar de ser, su forma de vivir acorde a las reglas establecidas, reglas frías, rígidas y hasta arbitrarias para los miembros de la sociedad, pero en específico para ellas.⁴

Leyes que las encasillaban en un rol secundario, confinadas en el ámbito hogareño y tradicionalmente excluidas o disminuidas en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, pero señalando castigos ejemplares para ellas en delitos que a criterio del legislador atentaban contra la Institución del Matrimonio; las reglas del bien amar o verse involucradas en sexualidades no permitidas.

Muestra de lo anterior lo observamos en las disposiciones relativas al delito de adulterio⁵, falta que por involucrar cuestiones de honor, por constituir una ofensa al sacramento del matrimonio, a la fe y a la ley era, como mencionamos antes, severamente castigado; pero sobre todo la mujer, por haber humillado a su marido y deshonorarle, era considerada una criminal sin regeneración ni enmienda.⁶

Para comprender el rigor de la legislación en torno al delito de adulterio, sobre todo en relación con la mujer, es importante ocuparnos de la institución del matrimonio en la época colonial, particularmente en el siglo XVIII el matrimonio exitoso requería de la avenencia conyugal, éste debería ser acordado y seguir el superior criterio de los padres, pues las uniones por conveniencia constituían la mejor garantía de estabilidad social y paz, al involucrar, además, diversos elementos que permitían llegar a establecerse estimación, mutuo aprecio y confianza, por lo regular se dejaban los temas de pasión fuera de las reglas del buen amar por considerarla un factor de riesgo para una relación perdurable que era el fin inmediato del matrimonio.

El amor de pareja es también un símbolo religioso usado ya desde la

4 Bernal de Bugeda, Beatriz. "Situación jurídica de la mujer en Indias" en *Condición jurídica de la mujer en México*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1975, pp. 25 y ss.

5 Lozano Armendares Teresa, *No codiciarás la mujer ajena. El adulterio en las comunidades domésticas novohispanas ciudad de México, siglo XVIII*, México, UNAM, 2005, pp. 143-177

6 Magaña García Claudia Susana, "Crímenes pasionales. Siglo XVIII" en *Vínculo Jurídico*. Revista de la Facultad de Derecho de la UAZ, número 16, octubre-diciembre de 1993, pp.10-12.

cultura judía como una metáfora para describir conceptos teológicos abstractos. Y aun las formas más desmaterializadas del amor, como el amor a Dios, han encontrado en el amor de pareja el medio más adecuado para expresar las vivencias inexpresables; en la sociedad novohispana se consideraba que el amor de pareja sólo podía realizarse dentro de la institución matrimonial, porque este amor era el origen de la familia, la cual constituía la célula primordial de la sociedad. Así pues, la manera aceptada de vivir el amor de pareja, quedó reglamentada, ritualizada y sujeta al control eclesiástico.⁷

Lo cierto es que no todos los matrimonios eran exitosos, aunque era el ideal anhelado, pero en esa época que el matrimonio fuera un sacramento significó consagrar la institución, con todas las consecuencias jurídicas que redundaron a favor de la iglesia. A los trasgresores de tan importante institución se les consideraba pecadores, los cónyuges debían observarse mutua fidelidad, sin poder volver a casarse en vida del otro, y tenían la obligación de la lealtad. Todas estas presiones religiosas, sociales y familiares obligaban a mantener los votos matrimoniales, sin embargo, las cargas de un mal matrimonio provocaban el rompimiento de las reglas, la falta que se observa en los documentos históricos es el incumplimiento a la virtud más importante de la unión: la fidelidad.

Las *Siete partidas* del Rey Alfonso X “el sabio” es el cuerpo jurídico susceptible de análisis, en virtud que es donde encontramos disposiciones sobre el matrimonio y el adulterio, conceptos fundamentales para este trabajo. En la ley primera de la cuarta partida se define al matrimonio como

*La unión del marido y de la mujer, hecho con la intención de vivir siempre en uno y de no diferenciarse; guardando lealtad cada uno de ellos hacia el otro, y no uniéndose el varón a otra mujer, ni ella a otro varón, viviendo ambos para los dos.*⁸

Se debían cumplir las reglas que de inicio fueron aceptadas sin discusión, sin embargo, los documentos objeto de análisis del presente trabajo refieren historias de parejas sujetas a procesos jurisdiccionales por trasgredir la fidelidad prometida y cometer la falta más grave contra la institución del matrimonio.

7 Ortega Noriega Sergio, “De amores y desamores” *Seminario de Historia de las Mentalidades, Vivencias de Parejas en la sociedad novohispana*. México, CONACULTA, INAH, 1999, pp. 19.

8 Alfonso X, El Sabio, *Las Siete Partidas*, facsímil de la de Salamanca 1555. Consejo de la Hispanidad, Madrid 1982. Partida 4, Título II, Ley I

El matrimonio monogámico e indisoluble, modelo fundamental de la historia de la sexualidad occidental, fue un paradigma pretendido tanto por el Estado como por la Iglesia y, desde los tiempos de los visigodos, el adulterio se consideró un grave delito por atentar contra la fidelidad conyugal.⁹

La regulación jurídica del adulterio, también llamado *mala amistad o enemistad*, en la Nueva España la encontramos en la séptima partida de Alfonso X, que –como ya mencionamos antes– constituye uno de los referentes jurídicos para la explicación del Derecho Indiano y Novohispano.

Como texto legal, las *Siete partidas* representan en la historia del Derecho Español el compilado legislativo más sobresaliente de todos los tiempos, éstas influenciaron la práctica forense, las acciones de gobierno, de los abogados y funcionarios que basaron en ellas sus decisiones y además nutrieron de esta valiosa fuente su mentalidad jurídica.

Para referirnos al delito de adulterio, la séptima partida comprende XVI leyes en las cuales define dicha conducta como uno de los mayores errores que puede cometer el hombre, establece también todas y cada una de las consecuencias para quien comete este tipo de delito, al disponer sobre quien o quienes pueden hacer la acusación, de las defensas que se pueden interponer al ser acusada o acusado, así como las disposiciones referentes al proceso que se ha de seguir para sancionar a quienes lo cometieren.

La ley I de la séptima partida, inicia definiendo el adulterio:

*... es yerro que hombre hace a sabiendas, ya siendo con mujer casada, o desposada con otro. Y tomo este nombre de dos palabras del latín alterus y thorus: que quiere tanto decir como hombre que va o fue al lecho de otro, por cuanto la mujer es contada por lecho del marido con quien es ayuntada, y no el de ella.*¹⁰

La anterior definición nos muestra la discriminación de que era objeto la mujer en la legislación cuando dice claramente que aunque el marido estuviese con otra mujer que tuviera marido, su esposa no podría acusarlo ante el juez, pues el lecho a donde hubiera llevado a la otra mujer no era de ella; la situación de desigualdad se justificaba en la propia ley al señalar lo siguiente:

9 Teresa Lozano Armendares, *op. cit.* p. 144

10 Partida 7, título XVII, ley II.

Y esto tuvieron por derecho por muchas razones, la primera porque del adulterio que el varón con otra mujer no hace daño, ni deshonra la suya, la otra porque del adulterio que hace su mujer con otro, finca al marido deshonrado, recibiendo la mujer a otro en su lecho; y demás porque del adulterio de ella puede venir al marido gran daño, porque si se empreñase de aquel con quien hizo el adulterio, vendría el hijo extraño heredero en uno con los sus hijos, lo que no vendría a la mujer del adulterio que el marido hiciese con otra: y por ende pues que los daños, y las deshonras no son iguales, justo es que el hombre tenga esta “mejoría” y pueda acusar a su mujer –si lo cometiese– y no ella a él.¹¹

Sobre la desigualdad y discriminación contra la mujer plasmada en la legislación, cabe referir que el esposo podía hacer justicia por propia mano si encontraba a los adúlteros *in fraganti* y solo sería castigado con el destierro; en caso que el marido no quisiera hacer la acusación podría hacerlo el padre de ella, el hermano o el tío, pero no un extraño. En otro apartado señala que el esposo disponía de seis meses para hacer la acusación, pero en caso de la muerte del marido entonces cualquier vecino podría hacerlo.

Lo cierto es que resulta evidente el trato diferenciado contra la mujer, con la inherente violencia y discriminación hacia ella, pero cabe destacar que por lo menos la ley refiere que – en todos los casos – la acusación debe ser probada o de otro modo será el acusador quien resulte castigado. Uno de los documentos sobre las causas criminales que abordaremos líneas adelante concluye justo con una sentencia en la que resulta que la acusación fue sin fundamento, por ello se condena al acusador al pago de costas procesales y a cubrir los daños ocasionados al acusado, más no a la acusada, y la condena se le impone por falso *calumniante*.

La misma condición de trato diferenciado a la mujer en cuanto al delito de adulterio lo encontramos en la recopilación indiana contemplada en sus seis leyes, cuyo contenido dice:

Que pone la pena de los adúlteros. Si mujer casada hiciere adulterio, ella y el adulterador ambos sean en poder de marido, y haga de ellos lo que quisiere, y de cuanto han, así que no puede matar al uno, y dejar al otro; pero si hijos derechos hubieren ambos, o el uno de ellos, heredan sus bienes; y si por casualidad la mujer no fue en culpa, y fuere forzada no haya pena (...) Que los adúlteros no pueden ser acusados unos sin otros, siendo vivos. El marido no pueda acusar de adulterio a uno de los adúlteros, siendo vivos, más que a ambos, adultero y adultera los haya de acusar, o a ninguno

11 Ídem.

(...) Que la mujer desposada si hiciere adulterio, haya la misma pena de la casada. Se contiene en el fuero de las leyes, que si la mujer que fuere desposada hiciere adulterio con alguno, que ambos sean metidos en poder del esposo, así sean sus siervos; pero no los pueda matar: y porque esto es ejemplo, y manera para muchas de ellas hacer maldad, y meter en ocasión, y vergüenza a los que fuesen desposados con ellas, porque no pueden casar en vida de ellas; por tanto tenemos por bien, por acusar este error, que pase de aquí adelante en esta manera: que toda mujer que fuere desposada por palabras de presente con hombre, que sea de catorce años cumplidos y ella de doce años acabados, e hiciere adulterio, si el esposo los hallare en uno, que los puede matar, si quisiere a ambos; así que no pueda matar al uno, y dejar al otro, pudiéndolos a ambos matar: y si los acusare a ambos, o a cualquiera de ellos, que aquel, contra quien fuere juzgado, que lo metan en su poder, y haga de él y de sus bienes lo que quisiere, y que la mujer no se pueda excusar de responder a la acusación del marido, o del esposo porque diga que quiere probar que el marido, o el esposo cometió adulterio (...)

Que la desposada, que comete adulterio, no se excusa por decir que el matrimonio fue ninguno, y no valió. Si alguna mujer, estando con alguno casada, o desposada por palabras de presente en has de la Santa madre Iglesia, cometiere adulterio, que aunque se diga y pruebe por algunas causas, y razones que el dicho matrimonio fue ninguno, ya por ser parientes en consanguinidad, o afinidad dentro del cuarto grado, o porque cualquiera de ellos sea obligad antes a otro matrimonio, o haya hecho voto de castidad, o de entrar en religión, o por otra cosa alguna, pues ya por ellos no quedó de hacer lo que no debían, que por esto no se excusen a que el marido pueda acusar de adulterio, así a la mujer como al adultero, como si el matrimonio fuere verdadero: y mandamos que en estos casos, que así habemos por adúlteros, y en sus bienes, se ejecute lo contenido en la ley del fuero de las leyes, que habla de los que cometen el delito de adulterio, que es la primera de este título (...)

Que el que matare por su propia autoridad a los adúlteros, no gane la dote, y los bienes, sino matándolos con la autoridad de la justicia. El marido que matare por su propia autoridad al adúltero, y a la adúltera, y aunque los tome in fragante delito, y sea justamente hecha la muerte, no gane la dote, ni los bienes del que matare; salvo si los matare, o condenare por autoridad de nuestra justicia, que en tal caso mandamos que se guarde la ley del fuero, que en este caso dispone (...)

La pena que merecen los que hicieren adulterio, y fornicio con las parientas y sirvientas de aquellos, con quien viven. Porque ocurre a veces que los que viven con otros se atreven a hacer maldad, y fornicio con las barraganas, o con las parientas, o con las sirvientas de casa, y de esto suele venir muerte de los señores, y otros males y daños: por esto establecemos, y mandamos que cualquiera que hiciere

fornicio con la barragana conocida del señor, o con doncella, que tenga en su casa, o con cobijera de la señora de aquellos que la ha, o con la parienta de aquel, con quien viviere, morando la parienta en casa del señor, o con el ama que cría a su hijo, o hija, en cuanto le diere leche, que los maten por ello: y la que este error hiciera, que sea puesta en poder de aquel, con quien viviere, que le de la pena que quisiere, también de muerte como de otra manera, y al que hiciera tal maldad con la sirvienta de casa, que no sea de las susodichas, que le den a cada uno de ellos cien azotes públicamente por la villa; y si fuera hijodalgo el que este error hiciera, como dicho es con la sirvienta, y ella fuere hijodalgo, que este un año en la cadena; y cualquiera de ellos que no fuere hijodalgo, que le den cien azotes.¹²

La forma en que las leyes sancionan el delito de adulterio nos da margen para imaginar el actuar de la sociedad e instituciones del pasado, al conocer un poco sobre su diario vivir, sobre sus libertades y prohibiciones, se confirma que por siglos ha prevalecido la condición de inferioridad de las mujeres respecto del varón, tanto en lo social como en lo jurídico.

También a través del actuar de las instituciones jurisdiccionales que quedaron plasmadas en los archivos históricos, podemos conocer las historias de mujeres que –pese a las prohibiciones– decidieron vivir según su decisión, aún a sabiendas de las reglas que violentaban y de las duras penas que les podían imponer; lo anterior resulta una evidencia clara de la lucha de las mujeres por vivir una vida libre de estereotipos, violencia y discriminación.

4.2. Los procesos judiciales

Al tratarse de asuntos de carácter criminal, encontramos jueces que persiguen y castigan personas que trasgredieron las normas válidas en esos tiempos, al aplicar penas y procedimientos, además de personas de la vida política y social de la época, como corregidores, ministros de vara, capitanes, sargentos reformados, tenientes, milicianos y escribanos; muchos de ellos siempre presentes en los asuntos legales, lo que nos traslada a imaginar un poco sobre el desarrollo de la sociedad de Zacatecas en los tiempos pretéritos.

Las transcripciones nos muestran claramente que, en esa época, las cuestiones del honor eran más importantes para la sociedad que la propia vida e integridad física, ya que a quienes cometían el delito de adulterio se les castigaba, como ya señalamos, con penas muy severas en compara-

12 *Novísima Recopilación*, facsímil de la 1772, Consejo de la Hispanidad, Madrid, 1987, pp. 426-427

ción con las penas impuestas por el delito de homicidio, éstas iban desde la privación de la libertad, el destierro, embargo de bienes del culpable y hasta la privación de la vida.

Hemos llegado al punto central del presente trabajo: conocer una brevísima parte de la historia de vida de mujeres involucradas en causas criminales sobre adulterio, a través del análisis de algunos expedientes del Archivo Histórico del Estado de Zacatecas, caso específico de Josefa Beltrán, criolla de Guanajuato y vecina de la Vetagrande, que aunque breve la referencia, resulta valiosa para emprender un viaje imaginario a la difícil realidad familiar y social de nuestras antepasadas.

El caso plasmado en este primer expediente da cuenta de la denuncia que, por el delito de adulterio, hizo Francisco José Martínez de Iturrate en contra de su mujer Josefa Beltrán y José Calderón, compadre de ambos, todos vecinos de la jurisdicción de la Vetagrande.

Según el auto que da entrada a la petición, Francisco José Martínez de Iturrate compareció el día siete del mes de septiembre de mil setecientos trece ante el Señor General Don Pedro Lisperguer y Solís, corregidor en la Ciudad de nuestra Señora de los Zacatecas, quien dio como generales que está casado con Josefa Beltrán de la Cueva, criolla de Guanajuato y que ha vivido con ella en la Vetagrande; sobre ella refirió:

... a cometido dicha su mujer delitos de adulterio con José Calderón, asimismo vecino de la misma veta y casado y a título de decir que es compadre y confirmo una hija de mi mujer tomo introducción en meterse en mi casa a todas horas del día y de la noche hasta que los halle en mal estado y no ha sido bastante el reprenderlos muchas veces que no hallan proseguido en sus maldades hasta cogerlos tres veces, me obligo a pedirle a Dios paciencia y dejarla a la mujer que viva con él y retirarme de mi casa por no hacer algún disparate mayor y esto que llevo dicho lo probaré con bastantes testigos y para dar esta probanza necesito que Vuestra Señoría, se sirva demandar el dicho José Calderón culpado en semejantes infamias sea preso en la cárcel pública de esta ciudad para que yo pueda dar mi información libremente de mi persona y echas estas diligencias Vuestra Señoría mandara lo que fuere servido en justicia con el castigo que se merecen cada uno de por sí, y de hacerlo así como llevo pedido desde ahora me aparto y me desisto de mi mujer para siempre jamás sin escrúpulo de conciencia que me quede para ello; otro si digo que el dicho Calderón tengo noticias me ha heredado en vida que los pocos bienes que se hallaron en mi casa los ha llevado a la suya y me ha dejado sin nada sin tener que gastar para este pleito y así le suplico a Vuestra señoría, se embarguen todos los bienes que se hallaren en su casa así míos

como suyos y se pongan en publica amoneda para poder costear este pleito y castigarlos conforme a su delito y que sea a corta culpados por tanto pido y suplico se sirva mandar hacer como llevo pedido en todo y en ello serviré merced con justicia y juro a Dios y a la Cruz este escrito verdadero no malicio en lo necesario, etcétera. Francisco José Martínez de Iturrate.¹³

Según lo previsto en la legislación, analizada en párrafos anteriores, en el auto de inicio — sin previa investigación y sólo con el dicho del supuesto ofendido — el juez ordena asegurar la persona del denunciado y que se embarguen todos sus bienes, pues eran las penas contempladas para tan grave delito. Llama la atención el hecho de que la mujer del ofendido también es acusada del delito de adulterio, pero, para ésta no se pide ni se ordena prisión; solo su comparecencia a efecto de que declare sobre el contenido de la querella.

Respecto de lo anterior, de los autos del expediente se desprende que Josefa Beltrán no hizo declaración alguna, pues el notificador refiere no haberla encontrado ya en su domicilio:

Diligencias. En la ciudad de Nuestra Señora de los Zacatecas fecho día ocho de septiembre de mil setecientos trece ante el señor corregidor y por ante mí el escribano el alférez Don Eugenio de Sosa teniente en Vetagrande dice haber presentado en ella a Josefa Beltrán de la Cueva mujer de Francisco José Martínez y que no la ha hallado y para que conste lo firmo, diligencio y los firmó con su merced.¹⁴

De acuerdo al contenido en los autos de la causa, no hubo otro intento por notificar a Josefa Beltrán para que compareciera en juicio, solo se hace referencia a ella en lo dicho por los testigos que ofreció el ofendido, por cierto, todos ellos varones; lo manifestado por éstos iba en el sentido de que en efecto sabían que Francisco José Martínez de Iturrate golpeó a su mujer Josefa Beltrán por supuesta enemistad con José Calderón, pero ignoraban si existía tal, coincidieron todos en que la relación entre la acusada y el ofendido con el acusado se debía a que eran compadres.

De ello podemos deducir que en todo caso se demuestra, aunque no era motivo de la litis, la violencia de que era objeto Josefa Beltrán, no así el supuesto adulterio denunciado por el marido de ésta; de lo anterior se

13 Archivo Histórico del Estado de Zacatecas. Caja 4. Expediente 23. fs. 1-28. Septiembre 13 de 1713. Autos de querella por parte de Francisco José Martínez de Iturrate de la Vetagrande por adulterio contra José Calderón así mismo de la dicha Vetagrande.

14 *Ibidem*.

justifica que Josefa Beltrán — según obra en autos a partir de lo dicho por testigos — abandonara su casa y se trasladara a Real de Guanajuato, razón por la que no pudo ser notificada para su comparecencia.

Otro aspecto relevante del documento es la pronta diligencia para poner en prisión a José Calderón y para embargar los bienes de éste, y así cumplir con lo ordenado por el Juez en autos y de acuerdo con la solicitud del ofendido Francisco José Martínez de Iturrate.

Diligencias de Embargo. En la ciudad de Nuestra Señora de los Zacatecas en nueve días del mes de septiembre de mil setecientos trece años ante el Señor General Don Pedro Lisperguer y Solís corregidor en ella por su majestad y por ante mí el escribano el alférez Don Eugenio Jiménez de Sosa teniente de la Vetagrande dijo que en conformidad de los se le mando por su ministro procedió a embargar los bienes que en ella hallo pertenecientes a José Calderón que son en la manera siguiente; primeramente tres escritorios de Michoacán con su mesa pintados los cuales están encima de un cajón y dentro de el ni de dichos escritorios dijo dicho teniendo no haber hallado cosa alguna:

- ☐ *Y también así mismo dijo haber embargado dos calas mexicanas con sus llaves básicas.*
- ☐ *Y también dos camisas de mujer usadas.*
- ☐ *Y también una almohada de ruan usada.*
- ☐ *Dos pares de calcetas de algodón.*
- ☐ *Una pollera de raso.*
- ☐ *Un corpiño de lo mismo.*
- ☐ *Un manto con sus puntas (?) en corte.*
- ☐ *Un faldellín de escarlata con su guarnición pequeña.*
- ☐ *Y también una imagen de Nuestra Señora de la Concepción con su corona de madera plateada.*
- ☐ *Tres cuadritos de Michoacán.*
- ☐ *Dos santos cristos asimismo de Michoacán.*

- *Un cuadro de Nuestra señora de Guadalupe sin marco de una vara de largo.*
- *Cuatro cuadritos medianos de a media vara de largo.*
- *Una tinajena con su seluria y en ella una docena de platos de la puebla.*
- *Dos tinajas grandes y cuatro pequeñas.*
- *Una palanganita de madera de Michoacán.*
- *Y también ocho tasas de china de beber chocolate.*
- *Una caldereta.*
- *Dos tinajitas de Guadalajara chicas.*
- *Unos manteles de Michoacán viejos.*
- *Un espejo de tres cuartas en su marco de madera.*
- *Otro más pequeño con la luna quebrada.*
- *Una banca de madera blanca.*
- *Tres sillas de asentarse Mexicanas.*
- *Dos mesitas pequeñas.*
- *Tres sillas vaqueras con sus estribos de medio laso.*
- *Dos mesas, una grande y otra pequeña.*
- *Una guitarra y una lira.*¹⁵

Como podemos observar, la lista de los bienes embargados nos arroja información sobre la posición económica del acusado, y por ende de la acusada si nos atenemos a la vecindad; aunque hay que destacar que posterior a esta diligencia el acusado comparece de nueva cuenta ante el juez para ponerle en conocimiento que el acusado José Calderón posee otros bienes y solicita que le sean embargados.

Por lo anterior, se llevó a cabo otra diligencia para embargar dos casas y un burro aguador, todos los bienes fueron entregados en depósito a

15 *Ibídem.*

Fabián Martínez de la Vega, vecino del acusado y a quien se le apercibe para el debido cuidado de los bienes en su poder y para que no los entregara a persona alguna, a menos que se por mandato judicial.

Es importante referir que en la comparecencia de José Calderón, para el desahogo de la confesional a su cargo, niega toda acusación en su contra y manifiesta no tener comunicación ilícita con la mujer del querellante, reitera que su relación era por el mero compadrazgo que tenían, pero ante la pregunta respecto de si el querellante golpeó a su mujer por haberla hallado con el confesante, éste respondió:

*que bien pudo ser así el que la maltratase porque de ordinario lo hacía, y que diese por pretexto el haber hallado al confesante en su casa, lo cual sería mediante el compadrazgo, pues ni el susodicho salía de la casa del confesante, ni este confesante, de la del deponente, y esto responde.*¹⁶

Si bien no era del todo consciente de la gravedad y nivel de violencia contra Josefa Beltrán, dada la cultura patriarcal y los roles asignados a las mujeres de la época, lo dicho por el acusado refiere que era recurrente la violencia física en contra de ella por parte de su marido, sin embargo, nada determinó, ni significó en el desarrollo del proceso, pues la violencia estaba claramente normalizada y hasta justificada por las propias autoridades.

Agotadas las diligencias para el desahogo y ratificación de las testimoniales ofrecidas, así como las confesionales a cargo del ofendido y el acusado, se procedió a citar a las partes para escuchar sentencia en la que se hace referencia a que el querellante desamparó la causa por haberse ausentado y la misma prosiguió de oficio.

En la sentencia, el Corregidor Don Pedro Lisperguer y Solís declara que Francisco José Martínez de Iturrate no probó lo contenido en su escrito de querella sobre el adulterio de que acusa a José Calderón y a Josefa Beltrán de la Cueva, su mujer, y por tanto los declara libres del cargo, les absuelve de dicha querella y les restituye a ambos su buen crédito, opinión y fama que tenían; ordena también la liberación de José Calderón y le restituyan los bienes que le fueran embargados.

Con relación al querellante expresa:

... y por la culpa que resulta contra dicho querellante por la falsa calumnia con que delato de los susodichos, lo condeno por falso calumniante en todas las costas procesales y personales de esta causa y en los daños y atrasos

16 *Ibídem.*

ocasionados a dicho Calderón en el tiempo que ha estado preso por su causa y dichas costas y en que se condena con las que dicho reo las tiene hasta ser suelto se saquen de los bienes que parecieren ser del susodicho querellante exceptuando los que constaren ser de su esposa a quien se entregarán los que justificare ser suyos alzando el embargo restituyéndose a Calderón los que se le embargaron y por esta mi sentencia definitiva Juzgando así lo pronuncio y mando con Asesor. Don Pedro Lisperguer y Solís. Don Diego de Parga.¹⁷

Tenemos pues que el proceso sobre la causa de adulterio al que nos hemos referido muestra un escenario de discriminación y violencia contra las mujeres de la época, ya que ni siquiera eran escuchadas. En cuanto al funcionamiento del órgano jurisdiccional podríamos deducir que la impartición de justicia era pronta y expedita, pues si observamos el juicio comenzó el 7 de septiembre de mil setecientos trece y concluyó en noviembre del mismo año.

De acuerdo a las fechas en los documentos, las diligencias para cumplir con lo ordenado en autos se llevaban a cabo de forma inmediata y solo previa notificación a las partes; en el caso que se analizó se observa que se tomó testimonio a una importante cantidad de vecinos, pero sería importante indagar por qué no comparecieron mujeres como testigos de los hechos.

El acusado a pesar que estuvo preso hizo valer sus derechos, fue escuchado en juicio y cuando se le tenía por presentado se solicitó su liberación ante la insistencia de no haber tenido amistad ilícita con la mujer del ofendido, además de invocar que los testimonios habían sido vertidos en su favor y por eso el querellante dejó el juicio desierto y se ausentó; por ello se siguió la causa de oficio y refirió que el querellante solo actuó por malicia para causarle molestia y atropellar su buen crédito.

En el documento se advierte que en lapso breve se tuvieran agotadas todas las diligencias y después de tomar todavía algunos testimonios, el señor Corregidor dictaría sentencia y absolvería del cargo al ofendido y le restituiría tanto a él como a la mujer con quien se suponía había cometido el adulterio; posterior a la sentencia se harían oportunamente las notificaciones de la misma y se ordenaría la liberación del acusado y la restitución de sus bienes embargados.

Los puntos criticables en el juicio son que la condena para el supuesto ofendido por falsa calumnia fuera sólo al pago de las costas del

¹⁷ *Ibídem.*

juicio, que fuera parte de lo cotidiano el maltrato físico y psicológico hacia la esposa, la concubina o la hija; que todo el juicio se desarrollara sin haber escuchado a la involucrada en la causa indica que en la época las mujeres no tenían voz y estaban sometidas a los mandatos del sistema patriarcal. Josefa Beltrán, como otras mujeres, fue invisible en el juicio y solo se volvió visible cuando fue encontrada no responsable de la falta que se le imputaba, pues hasta entonces el juzgador la menciona, para intentar restituirla su buen crédito y fama. Queda la duda si realmente se consiguiera, porque una evidencia pública de esa magnitud no pasaría desapercibida fácilmente en una sociedad que condenaba la inmoralidad femenina.

El Corregidor también ordenó que le fueran restituidos sus bienes a la imputada siempre y cuando acreditara su propiedad; el Juez no tomó en cuenta que José Calderón, el acusado, refirió que nunca tuvo en su casa bienes ni del querellante ni de su mujer, puesto que ésta los había vendido para poder irse a Real de Guanajuato, donde se presumía se encontraba. Josefa Beltrán, como muchas mujeres, tuvo que deshacerse de lo poco que poseía para ponerse a salvo de su agresor, algo que en esa época y aún ahora, no es relevante.

Conclusiones

Resulta destacable que desde esas épocas los procedimientos podían ser arbitrarios en cuanto a los derechos de las mujeres, pero es menester reconocer lo valioso que resulta acercarnos a los principios que regían el aparato judicial y todo el sistema jurídico de entonces. También apreciar los términos utilizados en la época porque sabemos que lo jurídico no es un fenómeno aislado de lo social como totalidad, estas causas nos revelan aspectos ajenos y desconocidos de la sociedad del Zacatecas Colonial, por ejemplo, las listas de bienes embargados, que nos muestran que el Patrimonio Cultural de Zacatecas también se constituye con la huella más nítida de su legado histórico, éste fielmente bordado en sus archivos y documentos.

Ha resultado una gran experiencia adentrarnos en el conocimiento de documentos históricos de carácter judicial, considerar que gracias a ellos tenemos la posibilidad de incursionar en la ocupación del abogado, conocer la judicatura del pasado, la mentalidad de quienes entonces ejercían la autoridad en nuestro territorio, las instancias y los términos bajo los cuales se aplicaban las normas, etc. Sobre todo gozar del tesoro

documental que había sido ignorado, sacar a la luz lo que permanecía en penumbras, conocerlo equivale a apreciar su existencia, pues por valioso que sea, nadie puede apreciar lo que no conoce.

Fuentes de investigación

- ALFONSO X, El Sabio, *Las Siete Partidas*, facsímil de la de Salamanca 1555. Consejo de la Hispanidad, Madrid 1982. Partida 4, Título II, Ley I.
- Archivo Histórico del Estado de Zacatecas. Caja 4. Expediente 23. Septiembre 13 de 1713. Autos de querrela por parte de Francisco José Martínez de Iturrate de la Vetagrande por adulterio contra José Calderón así mismo de la dicha Vetagrande.
- BERNAL de Bugada, Beatriz. "Situación jurídica de la mujer en Indias" en *Condición jurídica de la mujer en México*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1975.
- ENCISO Contreras José, et al.: *Catalogo de las Causas Criminales. Del periodo colonial, en el Archivo Histórico del estado de Zacatecas*, Tomo I. Zacatecas, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2002.
- LOZANO Armendares Teresa, No codiciarás la mujer ajena. *El adulterio en las comunidades domésticas novohispanas ciudad de México, siglo XVIII*. México, UNAM, 2005.
- MAGAÑA García Claudia Susana, "Crímenes pasionales. Siglo XVIII" en *Vínculo Jurídico*. Revista de la Facultad de Derecho de la UAZ, número 16, octubre-diciembre de 1993.
- Novísima Recopilación*, facsímil de la 1772, Consejo de la Hispanidad, Madrid, 1987.
- ORTEGA Noriega Sergio, "De amores y desamores" *Seminario de Historia de las Mentalidades, Vivencias de Parejas en la sociedad novohispana*. México, CONACULTA, INAH, 1999.
- Tesis doctoral para la colación del título de Doctor presentada por M^a Teresa Condes Palacios. Elaborada en el Departamento de Historia de América bajo la dirección de don José Manuel Pérez-Prendes Muñoz-Arraco, Madrid, 2002

Capítulo V

La sindicatura municipal en el estado de Zacatecas

Jaime Arturo Casas Madero¹

Introducción

El municipio es el lugar donde se gesta la primaria y primigenia relación entre ciudadanos y gobierno; el cotidiano y permanente vínculo, se hacen presentes, así como la visión de cada Ayuntamiento se hará patente.

La autoridad y sus funcionarios municipales, en ejercicio de esa visión proyectiva y prospectiva, vivirán la responsabilidad de atender el quehacer de sus gobiernos vecinales. Es decir, promover un municipio libre, moderno, autogestivo, de resultados e intensamente comprometido con su pueblo; o bien, bajo modelos gerenciales gestados al calor de la modernidad y neoliberalismo, serán evidencia del tipo de desarrollo que postulan.

México y su federalismo necesitan de gobiernos municipales fuertes, que empujen la identidad local, redefinan el federalismo que postula Andrés Manuel López Obrador, que sean vigorosos en lo institucional, eficientes en lo administrativo para hacerle frente a las demandas sociales de los nuevos tiempos. Gobiernos que realicen mejores prácticas, que busquen nuevas formas de gestión, con capacidad de conciliación y negociación para solucionar los problemas municipales.

Por tal motivo, la Sindicatura Municipal en el Estado de Zacatecas debe comprometerse a impulsar y fortalecer las capacidades institucionales de los Gobiernos Municipales, promover que la autonomía municipal sea efectiva, que se induzca y fortalezcan el saber, funciones y prácticas de gobierno; se busca que prevalezca una relación de respeto y correspon-

¹ Licenciado en Derecho, Maestro en Docencia e Investigaciones Jurídicas por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Notorio número 42 del Estado de Zacatecas.

sabilidad, inicialmente entre el Presidente Municipal y Sindicatura, y un vínculo con los Regidores para conjuntamente beneficiar a la ciudadanía.

Atendiendo a esa visión, compartimos con todos los interesados en la vida municipal —especialmente con los Síndicos y Síndicas del Estado de Zacatecas— un apoyo documental para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la legalidad y responsabilidad personal que nos anuncia la Constitución local. Estamos convencidos que este documento será de apoyo en la función que desarrollan, y en el ejercicio como servidores públicos municipales. De igual manera, espero que este material sirva en la construcción de decisiones municipales, pero sobre todo en la dignificación de las funciones de las Sindicaturas Zacatecanas, con el fin de lograr Municipios consolidados.

Se podrá ubicar la concentración de información que permita apoyar a los Síndicos en sus funciones básicas de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas. También nos proponemos que sea un documento de consulta para el buen desempeño de la Sindicatura, que permita mejor organización en sus funciones y áreas que de ella dependen, con base en sus funciones legales encomendadas. La Sindicatura es una autoridad municipal integrante del Ayuntamiento que, además de ser representante jurídico del mismo, le depende el buen manejo de múltiples asuntos legales y participa en la toma de decisiones en forma colegiada.

Para ser parte de la toma de decisiones en el Ayuntamiento, el (la) Síndico (a) debe participar en las Sesiones de Cabildo y trabajar en comisiones, especialmente en las que por Ley debe integrar, además de las que señale la Reglamentación Interior de cada municipio.

5.1. Evolución municipal zacatecana y conceptos básicos

La organización municipal data desde las sociedades clásicas en Roma y Grecia varios siglos antes de Cristo. En el continente americano, específicamente en México, el Municipio prehispánico lo podemos ubicar en la cultura azteca, en concreto en los barrios o *calpullis*, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos. El calpulli era una organización social y territorial autosuficiente, integrado por familias quienes producían los bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

En el calpulli, en tanto organización social y territorial autónoma, las familias integrantes producían los bienes necesarios y suficientes para su subsistencia. Una función del *calpulli* era organizar a las familias en el

trabajo comunitario de la tierra y construcción de obra pública. Este tipo de trabajo era una forma usual de pago del tributo al *tlatoani* o jefe de la comunidad.

El calpulli estaba organizado, mediante:

- I). El *tecuhltli* era responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- II). Los *tequitlatos* dirigían los trabajos comunales.
- III). Los *calpizques*, recaudaban los tributos. d) Los tlacuilos eran los cronistas o escribanos de la época. e) Los Sacerdotes y médicos hechiceros estaban al cuidado del calpulli.

5.1.1. Ayuntamientos en México

El primer acto de gobierno de los españoles, al pisar tierras mexicanas, fue erigir un municipio; la colonización en América se justificó jurídicamente a través de la Institución Municipal. Hernán Cortés fundó el Primer Ayuntamiento, el cual se instaló en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519; con ello se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano. Después se fundaron los Municipios de Tepeaca (Villa Segura de la Frontera) en Puebla, posteriormente Coyoacán y la ciudad de México en las ruinas de la Gran Tenochtitlán.

En un principio se realizó la segmentación por medio de los Señoríos ya existentes y en las superficies territoriales donde esta no había; la milicia se encargaba de ello por medio de las Capitulaciones Reales, es decir, por contratos realizados por la Corona. Más tarde, la división territorial se organizó en Provincias, que se conformaban por pueblos que debían tener una cabecera llamada Alcaldía Mayor, y era obligatorio establecer un Cabildo o Concejo Municipal.

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones, como recaudar y entregar los tributos a los españoles, distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas, y cooperar en el proceso de evangelización.

Los Ayuntamientos fueron los principales protagonistas del proceso de conformación del Congreso Constituyente del nuevo Estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del Municipio con la denominación de mexicano.

Agustín de Iturbide sube al poder, en el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, quien suscribió en 1822 el Re-

glamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en el que estableció que las elecciones de Ayuntamientos para el siguiente año se llevarían a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho Reglamento; lo anterior, sólo para la ciudad de México. En ese tenor:

El 4 de Octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el Artículo IV que manifestó: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República, Representativa, Popular y Federal; con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los Municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz².

En la Constitución de 1857 se precisó la organización del País en forma de República Representativa, Democrática, Federal y Popular. En el documento se mencionó que se elegiría popularmente a las Autoridades Públicas Municipales y Judiciales y que todo mexicano debería contribuir con los gastos de la Federación, Estado o Municipio; de tal suerte que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica. Por su parte, el Artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su Municipio; de tal manera que los Estados de la Federación normaban y reglamentaban sus Regímenes Municipales.

5.1.2. Municipio en la actualidad

El artículo 115 ha sufrido 15 reformas desde 1917 a la fecha, entre las que se resaltan la de 1983 y 1999.

En 1983 se dio una reforma importante al Artículo 115 Constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

- I). Facultad a los Congresos de los Estados para resolver sobre la desaparición de los Ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- II). Existencia de Regidores de Representación Proporcional.
- III). Entrega de participaciones sin condiciones por los Gobiernos de los Estados.

² Secretaría de Gobernación. *Guías Técnicas de Capacitación Municipal*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP) y Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). 2ª reedición. México, 1998. pp. 35 - 41.

- IV). Cobro del Impuesto Predial por los Ayuntamientos.
- V). Facultades a los Ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- VI). Se ampliaron las facultades reglamentarias a los Ayuntamientos.
- VII). Normar la relación entre los Ayuntamientos y sus empleados.
- VIII). Elaboración de Presupuesto de Egresos para los Ayuntamientos.
- IX). Determinación de los servicios públicos.

Tras dieciséis años de la anterior reforma, el 23 de diciembre de 1999, se publicó la segunda reforma al Artículo 115 Constitucional en el Diario Oficial de la Federación, en la que se reconoce expresamente a los Ayuntamientos la calidad de gobierno, y así dejar de ser simples administradores de los asuntos municipales.

Los antecedentes de esta reforma se ubican en nueve iniciativas de diputados federales, que tenían en común modificaciones totales y parciales del artículo 115; además, en algunas iniciativas se propusieron reformas a otras disposiciones del Pacto Federal. De las nueve iniciativas tenemos que dos fueron presentadas por el PT (octubre y diciembre de 1997), dos del PAN (noviembre de 1997 y marzo de 1998), tres de diputados del PRD (dos en abril de 1998 y otra de abril de 1999) y dos del PRI (diciembre de 1998 y mayo de 1999).

La primera iniciativa fue presentada por los diputados del PT, el 23 de octubre de 1997, la cual proponía la reforma del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115, con el fin de establecer la obligación de pagar el puesto predial a todas las dependencias de los gobiernos federal y estatales, sean de dominio público y privado.³

La segunda iniciativa presentada por tres diputados del PAN — extrañamente también suscrita por el presidente municipal de Monterrey, Nuevo León y carente de la facultad constitucional para presentar iniciativas de ley ante el Congreso — tenía por objeto derogar la fracción VII, del artículo 115, para suprimir la potestad del Presidente de la República y de los gobernadores de los Estados de ejercer el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.⁴

La tercera iniciativa fue la segunda suscrita por el grupo parlamentario del PT, que planteaba el otorgamiento a los municipios de tener a su cargo el servicio de protección civil.⁵ La cuarta y más amplia de las

3 Gaceta Parlamentaria

4 Ibid., 13 de noviembre de 1997.

5 Ibid., 11 de diciembre de 1997. Esta iniciativa fue objeto de dos dictámenes: el que se refiere a la reforma municipal que nos ocupa y el Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Dipu-

iniciativas fue suscrita por 24 diputados del PAN, que exponía reformas y adiciones a tres preceptos constitucionales.

La diputada María de la Luz Núñez Ramos del PRD, el 2 de abril de 1998, presentó una iniciativa de reforma del artículo 115.⁶ La diputada Laura Itzel del Castillo, del PRD, propuso la reforma de la fracción V del artículo 115 para establecer la facultad a favor de los municipios para elaborar programas de ordenamiento ecológico local, así como la modificación de la fracción IX del mismo dispositivo fundamental para imponer a los municipios el deber de proteger la biodiversidad.⁷

La séptima iniciativa suscrita por el diputado Manuel García Hábeas, del grupo parlamentario del PRI, planteó una adición a la fracción V, del artículo 115, para que los municipios contasen con la facultad de intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios.⁸ La octava iniciativa provino de diputados del grupo parlamentario del PRD y señaló reformas a los artículos 40, 41, 115 y 116, a efecto de fortalecer al municipio como entidad autónoma del federalismo mexicano, donde se destacó la existencia de un estatuto orgánico municipal.⁹

La novena iniciativa fue suscrita por diputados del grupo parlamentario del PRI y consistió en la adición de una fracción IX al artículo 115, cuyo objeto consistió en plantear la participación de la sociedad civil en los asuntos municipales y la concertación como instrumento que permitiese lograr el desarrollo integral de los municipios, para lo cual se propuso la creación de un consejo municipal de concertación en cada municipio.¹⁰

En conclusión, esta reforma de 1999:

- 1). Presenta características singulares, tanto por el cúmulo de iniciativas como por sus implicaciones.
- 2). La institución municipal mexicana soporta infinidad de reclamos ciudadanos y, en muchos casos, trasmite y asume esos reclamos frente a los gobiernos estatal y federal.

tados decidió acumularla con otra presentada por la diputada Estrella Vázquez y emitir el respectivo dictamen, mismo que fue aprobado por la Cámara y que proseguiría el procedimiento de revisión constitucional para la adición de la fracción XXIX-I del artículo 73, publicada el 28 de junio de 1999, vid. supra nota 2. El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la reforma en materia protección civil, apareció publicado en la Gaceta Parlamentaria de 29 de abril de 1998.

6 Ibid., 2 de abril de 1998.

7 Ibid., 24 de abril de 1998.

8 Ibid., 11 de diciembre de 1998. En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la cámara de origen se citan a otros diputados del mismo grupo parlamentario.

9 Ibid., 11 de mayo de 1999.

10 Ibid., 26 de mayo de 1998.

- 3). Debe haber un equilibrio prescriptivo, esta es la consigna de un buen gobierno.
- 4). Hay avances respecto a la justicia administrativa municipal, al abrir las posibilidades para fincar medios de defensa de los particulares frente a los actos de la administración municipal, lo cual deberá ser debidamente sopesado por los congresos de los Estados.
5. En la fracción III del artículo 115 se señaló la diferenciación entre funciones y servicios públicos encargados a los municipios, por lo que se establecieron nuevos supuestos.
6. En materia de hacienda municipal, la reforma de la fracción IV del artículo 115 está marcada por adicionar una atribución a los municipios, para proponer las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones a las legislaturas de los Estados, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. La autorización es para que los recursos integrantes de la hacienda de los municipios sean también ejercidos por personas distintas de derecho público o, incluso, privado, conforme a la ley y el otorgamiento de la atribución de las legislaturas locales para fiscalizar las cuentas públicas.
- 7). La fracción V, del artículo 115, fue desenvuelta en un grupo de incisos que contienen la actividad adscrita a los municipios en materia de planeación del desarrollo, el derecho urbanístico y su participación en materia de las reservas territoriales, que precisan los ámbitos de coordinación de la Federación, los Estados y los Municipios.
- 8). La menos afortunada de las modificaciones del artículo 115 fue en materia de la seguridad pública municipal, al abrir espacios favorables para los gobernadores de los Estados, en demérito de los ayuntamientos y mantener inalterada la facultad del Presidente de la República para disponer de la fuerza pública en los lugares donde resida de forma temporal o permanente.

5.1.3. Conceptos básicos

El Municipio es una entidad política y una organización comunal, sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados de la Federación en su régimen interior. Por lo tanto, el Municipio es célula básica de la división política del país, como lo establece el Artículo 115 constitucional:

*Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre....*¹¹

El Municipio es una comunidad territorial de carácter público, con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa. El Municipio tiene cuatro elementos básicos:

Población: *se define como un conjunto de individuos que viven en el territorio del Municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.*

Territorio: se concibe como un espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del Municipio. La porción del territorio de una entidad jurídico-política, es su ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

Gobierno: se entiende como la primera instancia de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El Gobierno Municipal se concreta en el Ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal

Marco Jurídico: tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales.

El Ayuntamiento se entiende en el marco tradicional de las comunidades locales, se administra por sus propias autoridades electas de forma democrática. El Municipio mexicano tiene en su forma de gobierno esta característica, la de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la Constitución, en la Fracción I del Artículo 115, mismo que establece:

Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.

La palabra Ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas. Un Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar. El Ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes

11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115.

al Gobierno Municipal. El Ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho Gobierno Municipal. El órgano de gobierno es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

Como institución del derecho mexicano, el Ayuntamiento es reconocido en la Constitución de la República y en la de los Estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada Entidad Federativa.

5.2. Cabildo o Ayuntamiento

El término cabildo está íntimamente vinculado a la cultura del Municipio español e hispanoamericano, y se refiere al órgano de gobierno comunal, “*cabildo es Ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno*”.¹²

Históricamente se distinguen dos tipos de sesiones de cabildo, el de Ayuntamiento o reunión, entendido como reunión de los representantes del pueblo, y el cabildo abierto que concentraba a todos los ciudadanos para tomar decisiones. El sistema de cabildo abierto es expresión de democracia de la vida comunal, y práctica común en los municipios medievales españoles.

Actualmente, el principio democrático de cabildo abierto puede cubrirse en alguna forma mediante sistemas de consulta y participación de la comunidad, por ejemplo, el *referéndum*. Por otra parte, un concepto de gobierno local descentralizado en segmentos territoriales más pequeños, como es el barrio, la manzana o la calle pueden permitir la práctica de asambleas vecinales, para que se tomen decisiones sobre los asuntos que les competen.

En los municipios del Estado de Zacatecas, las Sesiones de Cabildo—donde se toman las decisiones conjuntas y negociadas en un Ayuntamiento, en cualquiera de sus formas y tipos— por disposición de la Ley Orgánica del Municipio del Estado, en su artículo 48, señala los tipos de sesiones de Cabildo (ordinarias, extraordinarias y solemnes); por su parte el 49 establece: *Las sesiones de Cabildo serán públicas*. Sólo serán sesiones privadas las que versen sobre los siguientes asuntos: I). Las que versen sobre procedimiento para fincar responsabilidades (...) y II. Las que versen sobre seguridad pública. En esencia serán públicas las de carácter ordinario y las Sesiones Itinerantes.

12 Véase ACOSTA ARÉVALO, José Octavio. *El ABC del Municipio*. México, Instituto de Desarrollo Municipal. 1999.

5.2.1. Los integrantes del Ayuntamiento

Como cuerpo de representación popular, el Ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo:

- » Un Presidente Municipal,
- » Un Síndico (a)
- » Regidores y Regidoras en el número que determinen las leyes orgánicas estatales.

En el Estado de Zacatecas, por equidad de género, si el ejecutivo municipal es varón, la sindicatura deberá recaer en una mujer. La Sindicatura es solo una de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica Municipal. En otros estados de la república son dos.

En México la temporalidad de los gobiernos municipales es de tres años, con excepción del Estado de Coahuila que es de cuatro años. En el caso del Estado de Michoacán el periodo municipal 2008-2011 será de cuatro años, por efectos electorales. El Estado de Oaxaca cuenta con 570 municipios y 401 se rigen por usos y costumbres, por lo que cada uno de ellos establece su periodo de gobierno, el 80% es por un año. En el Estado de Nayarit cabe destacar que en la última elección se votaron de manera separada Presidente(a) Municipal, el/la Síndico y Regidores(as), sin que se registrara una planilla única.

Este cuerpo de autoridades, como órgano colegiado de gobierno, funciona en forma de cabildo, es decir, en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al Presidente(a) Municipal que ejecute los acuerdos.

El Ayuntamiento es una institución de derecho público; tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, esto es, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones por lo cual puede, en determinado momento, gestionar y obtener créditos y asesoría técnica.

5.3. La reglamentación municipal en México.

El sistema federal,¹³ elevado a rango constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce autonomía a las entidades (Estados) que lo han conformado,¹⁴ específicamente en el artícu-

13 SANCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio. *Fundamentos, teoría e ideas políticas*. México, UNAM-III. Serie Ciencia Política, Núm. 1. 2014.

14 Como toda constitución federal, la LF establece una división de competencias entre la federación y las provincias. En el caso de la LF, esta división se caracteriza por una fuerte centralización legislativa y una descentralización administrativa. Véase BOTHE, Michael *Federalismo y autonomía regional*. p. 83. Disponible en <file:///C:/Users/HD-MONSTER/Downloads/Dialnet-FederalismoYAutonomiaRegional-249715.pdf>

lo 41, que se traduce en la facultad para expedir su Constitución local y dictar leyes que más les acomoden (*sin contravenir el Pacto expresado en la federal*). Los Estados, tienen características propias y legislan destacando sus particularidades.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla al municipio como la base de la división política, administrativa y territorial de los Estados. Entonces, dentro de sus funciones de hacer, los Estados están obligados a fraccionarse y organizarse en municipios. Haciendo una acotación inicial, no todos asumen la figura municipal de la misma manera; por ejemplo, en el Estado de Jalisco hasta hace poco se contempló la figura del vicepresidente municipal, que en otras entidades federativas se desconoció.

La reglamentación municipal *norma los servicios públicos que por ley le competen; de tal suerte que los gobernados conozcan las reglas de trato social, derechos y obligaciones que su gobierno vecinal les ha establecido. Dicha reglamentación es fundamento jurídico que describe al gobierno municipal en sus concepciones políticas y filosóficas. Es una facultad de los ayuntamientos, que ha evolucionado al tenor de disposiciones constitucionales y diversas disposiciones que ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia.*¹⁵ La reglamentación goza de una amplia tradición y consistencia jurídica, no en vano es una de las fuentes del derecho administrativo de nuestros gobiernos.¹⁶

La facultad de marras forma parte de las potestades y obligaciones que la Constitución establece a los municipios, en las fracciones II y V del artículo 115. Contiene las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipal, basadas en las necesidades, territorio, usos festivos de la población, características físicas, desarrollo económico, urbano y servicios que debe prestar cada ayuntamiento.

I). La facultad reglamentaria.

Entonces, en la reglamentación municipal los ayuntamientos vierten y hace patente su modelo de gobierno. Es una herramienta de los ayuntamientos del país, para hacer patente la dimensión y alcance que otorga al estado de derecho; esto es, cómo concibe ser escuela cívica de libertad

15 Un ejemplo lo constituye: 1001114. 142. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo I. Constitucional I. **Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano** Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Esfera estatal, Pág. 181.

16 Véase **Facultad reglamentaria municipal sus límites**. 1001196. 224. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo I. Constitucional I. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte - SCJN Cuarta Sección - Esfera municipal, Pág. 287.

y participación ciudadana. Se sabe que desde antes de la Colonia se reconocía en el calpulli, que trajeron y fundaron los colonizadores desde el 19 de abril de 1519 en Veracruz, y fue fundamental en la independencia de México, ya que desde esas épocas existía una gran diversidad de reglamentos Bandos y Ordenanzas Municipales. Y que en el siglo XIX la organización en Partidos sometió a los municipios.

Durante el periodo posrevolucionario, inmediato a 1917, la materia reglamentaria municipal fue objeto de una sensible ampliación en el rubro de derecho social,¹⁷ sin desconocer el control por parte de los gobiernos estatales.

En las constituciones, sean Federal o Estatal, y sus leyes existen extremos que no pueden ser aplicables por sí mismas, por ser de naturaleza general, y por ello en los reglamentos hacen la previsión y precisión necesaria con vista a la ejecución o aplicación de las mismas. Es a través de los reglamentos municipales, que los ayuntamientos ejercen legal y legítimamente sus funciones de administración y de gobierno, amén de hacer patente su concepto y calidad de gobierno vecinal.

Pese a ser la organización política más antigua de la humanidad, el Municipio se encuentra limitado y convertido (aún en día) en apéndice de las entidades federativas; en los reglamentos municipales esto se deja sentir, pues pueden expedirlos con base en las normas que señalen las legislaturas.

La calidad de espacio público y de gobierno democrático; de generar un municipio ordenado se promueve y garantiza mediante la reglamentación municipal, lo que significa, entre otras:

- *Que los ciudadanos expresen su sentir sobre el papel que el gobierno municipal está cumpliendo.*

- *Regulen mecanismos de consulta y de atención a las demandas ciudadanas con reglas y procesos claros y conocidos; esto es, reglas mínimas de transparencia y obediencia a la ley.*

- *Que sea efectivo el control político de los ciudadanos sobre la administración municipal.*

- *Las decisiones de administración y gobierno del municipio, se sometan al escrutinio ciudadano, y se acompañen de un proceso de rendición de cuentas.*

La facultad reglamentaria de los municipios — que ejercen los ayuntamientos de elección popular directa y con duración de tres años — en este

17 Cuestión que se advierte en el emergente municipio de la revolución mexicana en Zacatecas, le reconoció facultades en materia laboral, agrario, salud y educación. Véase Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas de 1918.

aspecto Coahuila retrocede, pues señala 4 años y ahora cambia para estar a tono con la reforma Peña Nieto, pues según el artículo 115, fracción II de la CPEUM, para emitir reglamentos *el H. Ayuntamiento debe respetar las atribuciones que el Estado y Federación les otorga en las respectivas constituciones y leyes.*

Se entiende que el reglamento *es el conjunto de disposiciones administrativas de observancia general y de carácter obligatorio, expedidas por el ayuntamiento (con base en las formalidades establecidas en la ley), que tienen por objeto organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia; así como asegurar la participación ciudadana y vecinal para lograr una convivencia armónica de los habitantes, vecinos y transeúntes.*

La reglamentación municipal está en **las bases normativas** que expidan las Legislaturas de los Estados, entendidas como *las determinaciones a que deben sujetarse los ayuntamientos:*

- I). *Respetar los derechos fundamentales derivados de la CPEUM y las constituciones políticas de los Estados.*
- II). *Ser congruentes y no contravenir, invadir las disposiciones o competencias del ámbito federal o estatal.*
- III). *Tener como propósito la seguridad, bienestar y tranquilidad de la población.*
- IV). *Su aplicación debe fortalecer al municipio libre.*
- V). *Debe tomar en cuenta la opinión de la comunidad y prever procedimientos de revisión y consulta con comunidad y garantizar la oportuna actualización.*
- VI). *Deben regular la formación y funcionamiento de unidades administrativas, responsables de la inspección y vigilancia del cumplimiento de los reglamentos y de la aplicación de sanciones cuando proceda.*
- VII). *La normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales deben tender a provocar la eficiencia y mejoramiento de la población.*
- VIII). *Incluirse un capítulo sobre recursos que permitan a los particulares impugnar los actos de autoridad.*
- IX). *Debe difundir los ordenamientos.*

En el marco de las reformas al artículo 115 constitucional (1983 y 1999), cobra trascendencia la fracción II, en la que se afirma la personalidad jurídica de los municipios; asimismo, en la fracción III que en 1999 amplió considerablemente los servicios de competencia municipal.

Las citadas reformas del 83 y 99, facultó a los ayuntamientos para expedir *Bandos de Policía y Buen Gobierno y reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general*, al considerar las bases normativas que las legislaturas de los Estados les establezcan, **pese a que se elevó a rango de gobierno al municipio, aún está sometido a los Estados**. Así, en el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 115 constitucional, señala:

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Esto significa que el ayuntamiento para elaborar y expedir el *Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas* de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del Estado, en las Leyes Orgánicas Municipales, y leyes locales. Debe conocer la normativa federal, la específica del Estado y sin violentarlas, ponderar en sus reglamentos. Cuestión nada fácil, no imposible, pero que enfrenta el desdén que ven en las normas *camisas de fuerza para sus intereses*.

Se entiende como Bando de Policía y Buen Gobierno al conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal, y sus relaciones con la comunidad. Por lo general, contiene disposiciones que regulan la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio. Tradicionalmente se ha entendido como “*mandato publicado por el alcalde de obligatoria y general observancia (...)*”.¹⁸

Los bandos suelen limitarse a recordar obligaciones para los vecinos o plazos concretos, que previamente han sido fijados por las normas legales o reglamentarias. El bando es un mandato obligatorio y de general observancia. Tiene un carácter solemne, tanto en su forma de redactarse, como en la de publicarse.

Como puede observarse, **el bando es un acto a través del cual se da a conocer una norma de observancia general en el gobierno vecinal**. Esta definición nos proviene de la tradición jurídica española, y permanece

18 Ver <http://www.coruna.gal/transparencia/es/normativa-municipal/normativa/bandos-y-edictos>

ligada al gobierno municipal, aún en la actualidad; la citamos por la evidente influencia del municipio hispano en nuestro país.¹⁹

También se le ha definido como “*La facción, parcialidad o partido de gente que, separándose del común, forma cuerpo aparte; y también el edicto, ley o mandato solemnemente publicado de orden superior; y la solemnidad y acto de publicarle (...)*”²⁰; finalmente, también se deduce, la solemnidad y acto de publicar o dar a conocer determinaciones normativas.

En nuestro sistema jurídico contemporáneo, se entiende que el *Bando de Policía y Buen Gobierno* es un

*Complejo normativo de naturaleza administrativa, que emiten los ayuntamientos dentro de la órbita de su competencia, que regulan la convivencia entre los habitantes de un municipio y las relaciones entre gobernantes y gobernados (...) Cuando esos instrumentos normativos regulan el orden y la seguridad se denominan bandos de policía; cuando contienen principios que tienden a garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios públicos municipales, se denominan bandos de buen gobierno. Cuando regulan ambas materias se les da el nombre bandos de policía y buen gobierno (...).*²¹

De esta definición desprendemos que:

- 1). *El bando es un conjunto de normas jurídicas de carácter administrativo.*
- 2). *Regula la convivencia de los ciudadanos, y la de éstos con sus gobernantes.*
- 3). *Cuando atienden al orden y seguridad se denominan Bandos de Policía.*
- 4). *También, cuando norman el buen funcionamiento de los servicios públicos, se denominan **Bandos de Buen Gobierno**;*
- 5). ***Cuando en un bando se conjuntan las cuestiones del punto 3º y 4º se denominan Bandos de Policía y Buen Gobierno.***

El Bando²² de Policía y Buen Gobierno tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno

19 Diccionario Jurídico. ESPASA-CALPE. Madrid España 1998. p. 111.

20 ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C: Estudios Históricos número 36. México 1996.

21 ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. Harla. Biblioteca: Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 2. México 1997. p. 8.

22 La denominación “Bando” engloba varios avisos u órdenes de ciertas autoridades civiles (alcaldes) o militares. *Se utiliza para dar cuenta sobre cierto acto jurídico. El bando es un mandato publicado por el alcalde de carácter obligatorio y de general observancia. El bando suele ser solemne en la forma de redactarse y aun en la de publicarse, por lo que es una norma reglamentaria, dictada por el alcalde en el ámbito de sus atribuciones. Documento que en ningún caso contendrá preceptos opuestos a las leyes.*

municipal, herencia de la tradición española.²³ Además, se deriva del Bando de Policía y Buen Gobierno, que los ayuntamientos deban expedir reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal²⁴; obvio, tomando en cuenta la Constitución Federal, la local y las bases expedidas por el Congreso local.

Se entiende por **Reglamento**, al conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. La estructura mínima de los reglamentos: a) Exposición de motivos; b) Denominación; c) Delimitación de la materia que regulan; d) Objeto sobre el que recae la reglamentación; e) Sujetos obligados; f) Derechos y obligaciones de los habitantes; g) Autoridad responsable de su aplicación; h) Facultades, obligaciones y prohibiciones de las autoridades; i) Los procedimientos administrativos que deben seguirse para otorgar permisos, licencias y autorizaciones municipales; j) Faltas e infracciones; k) Sanciones y procedimiento para la imposición de las mismas; l) Medios de defensa contra los actos de la autoridad y plazos para la resolución; m) Transitorios, en donde se deberá establecer, entre otras previsiones, la fecha en que inicie su vigencia.

En la substancia y orientación de los reglamentos municipales se deberán:

I). Establecer y regular la estructura y funciones de la administración pública municipal (centralizada y paramunicipal) e incluir el reglamento del ayuntamiento.

II). Asegurar la creación, funcionamiento y prestación de los servicios públicos municipales; así como las demás funciones que la Ley confiera al municipio y al Ayuntamiento.

a). Los que se refieran a obra pública, desarrollo urbano, fraccionamientos, zonificación, vivienda y ecología.

b). Los que tengan por materia la construcción, inspección y vigilancia de inmuebles y el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones.

23 Efectivamente, en materia de régimen local: “en la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos, y los Alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes”. Por tanto, las Ordenanzas, los Reglamentos y los Bandos, son expresión de la potestad reglamentaria que se reconoce a las Entidades Locales como consecuencia de la autonomía de que gozan.

24 En materia de régimen local, señala que: “en la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos, y los alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes”. Por tanto, las Ordenanzas, los Reglamentos y los Bandos, son expresión de la potestad reglamentaria que se reconoce a las Entidades Locales como consecuencia de la autonomía de que éstas gozan.

- c). *Los que atiendan la asistencia y salud pública, incluyendo venta de bebidas alcohólicas.*
- d). *Los que regulen las actividades de los habitantes del Municipio, en un marco de respeto al derecho, la paz pública y la tranquilidad, que propicien el desarrollo de la vida comunitaria, incluso diversiones, espectáculos, comercio, establecimientos fijos o ambulantes; centros nocturnos, juegos permitidos y otros.*
- e). *Los que estructuran los órganos de participación y colaboración ciudadana.*
- f). *Cualquier otro que le permita ejercer sus competencias y cumplir con sus fines.*

Un ejemplo lo tenemos en el **Reglamento Interior del Ayuntamiento**, que deberá regular y definir las funciones, obligaciones de cada uno de sus miembros. Es importante, porque precisa los límites de las facultades, atribuciones y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores, en el Cabildo; así como la celebración de las sesiones en los Ayuntamientos; también debería contener:

I). De la residencia e instalación: *defina el lugar en que radicará el ayuntamiento, así como fecha de instalación.*

II). De las funciones de los integrantes del Ayuntamiento: *Delimite las funciones del Ayuntamiento: del presidente, síndicos y regidores municipales.*

III). De las votaciones: *define y regula las modalidades de votación en el Ayuntamiento. Define tipos de votación y proporción de votos para que reconozca la validez de los acuerdos.*

IV). De la revocación de Acuerdos. *Definir la facultad del Ayuntamiento para revocar acuerdos, sea por mayoría calificada o simple.*

V). De las Sesiones. *Establecer los periodos de sesiones ordinarias y las condiciones para llevar a cabo las extraordinarias. Incluyen disposiciones para celebración de sesiones, sobre recinto oficial y el número mínimo de miembros del Ayuntamiento para poder celebrar una sesión.*

VI). De las Comisiones: *Señalar las facultades y obligaciones de los regidores para asumir la responsabilidad de una comisión. Así como definir el número, nomenclatura y función específica de las comisiones edilicias.*

VII). Previsiones Generales: *Todas las que faciliten el desempeño del Ayuntamiento, como puntualidad, control de acuerdos, modificaciones al reglamento y sanciones.*

Sobre la **modificación de los reglamentos**, el principio general manifiesta que el Ayuntamiento lo hará cuando así considere adecuarlos a sus necesidades. Las constituciones de los Estados presentan profusa diversidad, en las constituciones locales se manifiesta que los municipios los modificarán cuando terminen sus vigencias; otros, al inicio o en el inter del gobierno municipal. Pero lo más lamentable es que haya tantos municipios que carecen de regulación básica.

Se convierte en necesidad inaplazable e inevitable **gestar un municipio jurídicamente ordenado**, que asuma y respete un estado de derecho. Los Ayuntamientos, deben hacer la revisión de la reglamentación existente y detectar los reglamentos que deban ser modificados o actualizados.

La **Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas**,²⁵ en el **Artículo 5**, señala que la organización y funcionamiento de los municipios y sus Ayuntamientos se regirán por: I. La Constitución Federal; II. Los Tratados Internacionales; III. La Constitución Política del Estado; IV. La presente ley; V. Las leyes y demás disposiciones de carácter general, federal y estatal que les otorguen competencia o atribuciones para su aplicación; VI. Ley de Ingresos Municipal y Presupuesto de Egresos Municipal; y VII. *Los bandos y reglamentos que cada Municipio expida de acuerdo con sus condiciones territoriales, sociales, económicas, capacidad administrativa y financiera.*

El Estado de Zacatecas, conforme a la caracterización (tipología) que de los reglamentos municipales presenta el INAFED en 2014: **Muy bajo** (de 0 a 2) un total de 7 municipios; **Bajo** (de 4 a 6) = 4 municipios; de nivel Medio (de 7 a 8) un total de CERO municipios; como **Alto** de (9 a 11) sólo 5 municipios y, de **Muy alto** (12 a 14) 42 municipios.

A modo de **Conclusión de este apartado**:

- 1). La facultad reglamentaria municipal está consignada en la Constitución Federal.
- 2). Se pretendió, en la reforma de 1999 al 115 constitucional, otorgarles (*a los Ayuntamientos*) mayor libertad para expedir sus normas, pero se hizo nugatoria la facultad al constreñir los reglamentos a las normas que expidan los Congresos locales. Esto es... decir, *¿cuál orden o nivel de gobierno?*
- 3). Cada Estado presenta diferencias desde cómo designa su ley fundamental local, así como la norma que regula la estructura y funciones municipales; igualmente con semejanzas y obvias diferencias en las atribuciones reglamentarias que reconoce en sus Ayuntamientos. Algunos Estados son pormenorizados en las atribuciones regla-

25 Se aprobó por el Congreso del Estado el 26 de agosto de 2016

mentarias, otros aparentemente más laxos, pero todos someten al municipio. Muy pocos Estados señalan términos y tiempos para la revisión y actualización de Reglamentos; y pese a que todos refieren como una facultad y obligación municipal la reglamentaria, ningún Estado señala mecanismos que los obliguen a hacerlo, es muy llamativa la ausencia normativa en los municipios del país, hay indicadores escandalosos en diversas entidades.

4). Los reglamentos municipales hacen evidente y patente cómo las administraciones conciben a la institución vecinal, los valores, intereses e ideología de quienes gobiernan. La mayoría ve al derecho como una soga, una inversión innecesaria sino piensan gobernar con los dictados de sus normas. La Gobernanza es más discurso que realidad.

5). La reglamentación es una oportunidad para asumir los extremos concedidos a los municipios, llegar hasta los límites y de manera creativa, legal, enterada e inteligente hacer patente un municipio libre y soberano, moderno, comprometido y de resultados tangibles y pertinentes.

5.4. La descripción de la Sindicatura en Zacatecas

Para desempeñar esta función se deberán reunir los requisitos estipulados en el Artículo 118, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; el Artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado remite a los requerimientos establecidos en la Constitución y Ley Electoral locales.

Además, creemos que quien ocupe este puesto debe tener una preparación mínima en derecho, así como en administración pública y contar con las siguientes características personales:

- Liderazgo.
- Sensibilidad social y política.
- Honestidad.
- Disciplina.
- Paciencia.
- Honorabilidad.
- Eficiencia.
- Justicia y equidad.
- Responsabilidad y compromiso con su trabajo.

5.4.1. Proceso de Nombramiento de la Sindicatura

Conforme al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

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

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no limita el número de Síndicos que deban participar en el Ayuntamiento, será en la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, que habla de un solo síndico en los 58 municipios del Estado, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 84.

Asimismo, no se prevé en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado que los/las Síndicos deban ser abogados, solo en el artículo 99 se señala para ser titular de una dependencia municipal, en el párrafo segundo de la fracción III: En municipios mayores de veinticinco mil habitantes, además de la experiencia en la materia, deberá acreditar mediante cédula profesional nivel de licenciatura en las áreas afines al cargo.

5.4.2. De la función del síndico (a)

La palabra Síndico, proviene de las raíces griegas *Syn* (con) y *Dike* (justicia). Algunos autores atribuyen su origen al francés medieval *Syndicus*

que significa “*delegado de una ciudad*”. Esta figura nace bajo el Imperio Romano, con el perfil de defensor “*Civitatis*”, cuya misión original era velar por los intereses municipales y los derechos de los ciudadanos.

De acuerdo con Arestegui²⁶, el Síndico:

Está facultado para salvaguardar la legalidad, honradez y eficiencia del servicio público que brinden los empleados del Municipio, y es el responsable de vigilar y defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en los que fuere parte.

En virtud de lo anterior, es una autoridad electa por el pueblo para cuidar de sus intereses, como integrante del Ayuntamiento y hace de intermediario entre el pueblo y las autoridades para salvaguardar la legalidad, honradez y eficiencia. En conclusión, es el abogado del Municipio.

5.4.3. Marco Jurídico de la Función del Síndico (a).

La palabra Síndico está contenida en el la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas en:

- I). El artículo 2° fracción XIII.
- II). Artículos 38, 39 y 59.
- III). 60 inciso d).
- IV). 66 y en el párrafo tercero y cuarto.
- V). Artículo 74, párrafo IV.
- VI). En la fracción II, del artículo 80.
- VII). Artículo 83, fracción I y II e inciso c) párrafo segundo.
- VIII). artículo 84 (que habla de sus facultades en XI fracciones).
- IX). Artículo 85 (de sus prohibiciones).
- X). En la fracción X del artículo 86.
- XI). Artículo 88 para integrar y presidir la Comisión de Hacienda y vigilancia.
- XII). Artículo 100, fracción XVI (inventario de bienes muebles e inmuebles conjuntamente con el Secretario de Gobierno).
- XIII). La fracción XXV del 103 (materia de formulación Cuenta Pública).
- XIV). Artículo 105, fracción VIII (datos para denuncias que proporcione Contralor).

26 ARESTEGUI RUIZ, Rafael. “*Municipio, Democracia, Federalismo y Desarrollo Social*”, revista ALTA-MIRANO, Congreso del Estado de Chilpancingo, Año 1, México, noviembre diciembre de 1997, p. 23.

XV). Artículo 179, fracción I (integrar Comité Técnico de fideicomisos).

XVI). En fracción V del artículo 238.

El marco jurídico que regula la actividad del Síndico (a) es amplio, sin embargo, es menester señalar, cuando menos, de modo indicativo cuáles son las leyes que por su importancia se deben tener a la mano:

Leyes Federales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

→ Ley Federal del Trabajo.

→ Ley Federal de Seguridad Pública.

→ Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

→ Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos

Leyes Estatales:

→ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

→ Código Civil y de Procedimientos del Estado de Zacatecas.

→ Código Penal y de Procedimientos del Estado de Zacatecas.

→ Ley Estatal de Seguridad Pública.

→ Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

→ Ley de Catastro del Estado y Municipios del Estado de Zacatecas.

→ Ley del Servicio Civil.

Leyes Estatales de impacto municipal:

1). Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas.

2). Código Fiscal del Estado y Municipio.

3). Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Municipios de Zacatecas.

4). Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas.

5). Ley de Desarrollo Social.

6). Ley de Acceso a una vida sin violencia.

7). Ley de Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados para el Estado de Zacatecas.

8). Ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles del Estado de Zacatecas.

9). Ley de becas, estímulos educativos y apoyos financieros del estado de Zacatecas

10). Ley que crea el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo.

- 11). Ley del Centro de Investigaciones Bibliográficas de Zacatecas.
- 12). Ley de protección contra la exposición al humo de tabaco del Estado de Zacatecas.
- 13). Ley que establece el derecho de vía para el Estado de Zacatecas.
- 14). Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Zacatecas.
- 15). Ley de los derechos y defensa del contribuyente del Estado de Zacatecas y sus Municipios.
- 16). Ley de asistencia social del Estado de Zacatecas.
- 17). Ley de Asociaciones público privadas del Estado de Zacatecas.
- 18). Ley de atención a víctimas del Estado de Zacatecas.
- 19). Ley de bibliotecas públicas del Estado de Zacatecas.
- 20). Ley de bienestar y protección de los animales en el Estado de Zacatecas.
- 21). Ley de cajas populares del Estado de Zacatecas.
- 22). Ley del cambio climático para el Estado de Zacatecas y Municipios.
- 23). Ley de catastro del Estado de Zacatecas.
- 24). Ley de construcción para el Estado y municipios de Zacatecas.
- 25). Ley de coordinación y colaboración financiera para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.
- 26). Ley de cultura física y deporte del Estado de Zacatecas.
- 27). Ley de desarrollo cultural para el Estado y municipios de Zacatecas.
- 28). Ley de desarrollo metropolitano del Estado de Zacatecas.
- 29). Ley de educación del estado de Zacatecas.
- 30). Ley de las entidades públicas paraestatales del Estado de Zacatecas.
- 31). Ley de entrega-recepción del Estado de Zacatecas.
- 32). Ley de estacionamientos públicos para el Estado de Zacatecas.
- 33). Ley de expropiación para el Estado de Zacatecas.
- 34). Ley de firma electrónica del Estado de Zacatecas.
- 35). Ley de fiscalización superior del Estado de Zacatecas.}
- 36). Ley de fiscalización y rendición de cuentas para el Estado de Zacatecas.
- 37). Ley de fomento apícola del Estado de Zacatecas.
- 38). Ley de fraccionamientos rurales para el Estado de Zacatecas.
- 39). Ley de hacienda municipal del Estado de Zacatecas.

- 40). Ley de justicia administrativa del Estado de Zacatecas.
- 41). Ley de justicia comunitaria del Estado de Zacatecas.
- 42). Ley de justicia para adolescentes en el Estado de Zacatecas.
- 43). Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.
- 44). Ley de la juventud del Estado de Zacatecas.
- 45). Ley de obras por cooperación.
- 46). Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas para el Estado de Zacatecas.
- 47). Ley de participación ciudadana para el Estado de Zacatecas.
- 48). Ley de planeación para el desarrollo del Estado de Zacatecas.
- 49). Ley de premios al mérito ciudadano del Estado de Zacatecas.
- 50). Ley de productos orgánicos para el Estado de Zacatecas.
- 51). Ley de protección civil del estado y municipios de Zacatecas.
- 52). Ley de protección y conservación del patrimonio cultural del Estado de Zacatecas.
- 53). Ley de residuos sólidos para el Estado de Zacatecas.
- 54). Ley de salud del Estado de Zacatecas.
- 55). Ley de turismo del Estado de Zacatecas.
- 56). Ley del ejercicio profesional en el Estado de Zacatecas.
- 57). Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas.
- 58). Ley del periódico oficial del Estado de Zacatecas y sus Municipios.
- 59). Ley de procedimiento administrativo del Estado y municipios de Zacatecas.
- 60). Ley del servicio civil del Estado de Zacatecas.
- 61). Ley de transporte, tránsito y vialidad del Estado de Zacatecas.
- 62). Ley de desarrollo forestal sustentable del Estado de Zacatecas.
- 63). Ley para el desarrollo rural integral sustentable del Estado de Zacatecas.
- 64). Ley de desarrollo social para el Estado y municipios de Zacatecas.
- 65). Ley de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria del Estado de Zacatecas y sus Municipios
- 66). Ley estatal para la atención y protección a personas con la condición del espectro autista.
- 67). Ley de fomento para el desarrollo económico del Estado de Zacatecas.
- 68). Ley de fomento a la ganadería del Estado de Zacatecas.

- 69). Ley para el fomento de la lectura y el libro.
- 70). Ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en el Estado de Zacatecas y sus Municipios.
- 71). Ley para honrar la memoria de las personas ilustres del Estado de Zacatecas.
- 72). Ley para la igualdad entre mujeres y hombres en el Estado de Zacatecas.
- 73). Ley para la inclusión de las personas con discapacidad del Estado de Zacatecas
- 74). Ley de las instituciones policiales de la secretaría de seguridad pública del Estado de Zacatecas.
- 75). Ley del Instituto Regional del Patrimonio Mundial en Zacatecas.
- 76). Ley para la inversión y el empleo de Zacatecas.
- 77). Ley de mejora regulatoria del Estado de Zacatecas y sus Municipios.
- 78). Ley de obligaciones, empréstitos y deuda pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios.
- 79). Ley orgánica de la administración pública del Estado de Zacatecas.
- 80). Ley para prevenir y erradicar toda forma de discriminación en el Estado de Zacatecas.
- 81). Ley del patrimonio del Estado y Municipios.
- 82). Ley de protección de los derechos de las personas adultas mayores para el Estado de Zacatecas.
- 83). Ley para la prevención social de la violencia y la delincuencia con Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas.
- 84). Ley para prevenir, atender, combatir y erradicar la trata de personas en el Estado de Zacatecas
- 85). Ley para prevenir y atender la violencia familiar en el Estado de Zacatecas.
- 86). Ley para prevenir, atender y erradicar el acoso escolar en el Estado de Zacatecas.
- 87). Ley de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Estado de Zacatecas.
- 88). Ley de servicios integrales para el desarrollo infantil de Zacatecas.
- 89). Ley del servicio profesional de carrera del Estado y municipios de Zacatecas.
- 90). Ley de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento del Estado de Zacatecas.
- 91). Ley del sistema estatal anticorrupción de Zacatecas.

- 92). Ley del sistema estatal de seguridad pública de Zacatecas.
- 93). Ley del sistema estatal de archivos de Zacatecas.
- 94). Ley para fomentar la creación, desarrollo, utilización y difusión del Software Libre y de Código Abierto del Estado de Zacatecas.
- 95). Reglamento General de la Ley de Construcción para el Estado y Municipios de Zacatecas.

Reglamentación Interna y mínima que cada ayuntamiento del Estado debiese tener:

- 1). Bando de Policía y Buen Gobierno
- 2). Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento
- 3). Reglamento de Administración Interior del Municipio
- 4). Reglamento Interior de la Procuraduría de la Defensa del Ciudadano Municipal
- 5). Reglamento de Aseo Público para el municipio
- 6). Reglamento de Imagen Urbana
- 7). Reglamento de Rastro Municipal
- 8). Reglamento municipal de panteones
- 9).- Reglamento de Espectáculos Taurinos
- 10). Reglamento Interno para la Policía Preventiva Municipal
- 11). Reglamento para el Ejercicio del Comercio en General, Funcionamiento de Giros de Prestaciones de Servicios y Exhibición de Espectáculos Públicos
- 12). Reglamento de Atención al Turista
- 13). Reglamento de Publicidad
- 14). Reglamento de Carnicerías
- 15). Reglamento para control y uso de vehículos oficiales
- 16). Reglamento de Ecología Municipal
- 17). Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas;
- 18). Reglamento de Establecimientos Mercantiles con Venta de Bebidas Alcohólicas;
- 19). Reglamento del Centro de Control Canino;
- 20). Reglamento de Plazas y Mercados
- 21). Reglamento de Tortillerías
- 22). Reglamento interior de la Sindicatura Municipal
- 23). Código de Ética y Conducta de los servidores públicos
- 24). Reglamento del Sistema Municipal Anticorrupción
- 25). Reglamento de riegos administrativos

27). Normas Técnicas Ecológicas Municipales.

Los anteriores ordenamientos legales se citan de manera enunciativa, más no limitativa, ya que el marco normativo de la función que desempeña el Síndico (a) puede ser tan amplio o específico de acuerdo a los asuntos que le compete atender en su comisión.

5.4.4. Objetivo General de la función del Síndico (a).

El Síndico (a) es un integrante del Ayuntamiento *encargado de vigilar y defender los intereses municipales, de representar jurídicamente al Ayuntamiento, procurar la justicia y legalidad en la administración pública municipal y vigilar el manejo y gestión correcta de la hacienda municipal.*²⁷ Además, participará en forma colegiada con los demás integrantes del Ayuntamiento.

Con respecto a las funciones de “*Inspección y Vigilancia*”, en el ramo del “*Presupuesto Municipal*”, El *Gran diccionario Jurídico* lo define como:

» **Inspección:** *Acción y efecto de inspeccionar y esta a su vez equivale a examinar reconocer una cosa con detenimiento.*

» **Vigilancia:** *Velar una cosa y atender exacta y detalladamente de ella.*²⁸

La sindicatura debe legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del Municipio, en coordinación con la Secretaría de Gobierno, y procurar que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia.

Los bienes municipales son del dominio del poder público o privado. Son bienes del dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios. Los bienes del dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la Ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.

27 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. 9ª edición. México, 1994. p. 281.

28 *Gran Diccionario Jurídico Especializado de los Grandes Juristas Aforismos y Latinejos*. Editores Libros Técnicos, Edición especial 1999. p. 620

Las personas que estorben el aprovechamiento de los bienes de uso común quedan sujetos a las penas correspondientes, a pagar los daños y perjuicios causados y a la pérdida de las obras que hubieren ejecutado.

Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados.

5.4.5 Síndico (a) como Auxiliar del Ministerio Público

La fracción XII del artículo 84 de la LOMEZ, señala: *“Practicar, en casos urgentes y de ausencia del Ministerio Público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas en el término de veinticuatro horas a las autoridades competentes”*.

Esto presupone:

- I). Recibir denuncias y querellas que le sean presentadas.
- II). Ejercer las funciones de Agente de Ministerio Público en los casos y condiciones que marca la Ley en la materia.
- III). La averiguación previa realizada por el/la Síndico como Auxiliar del Ministerio Público da inicio cuando los ciudadanos acuden a manifestar la comisión de un delito.

En su caso, las principales diligencias que debe practicar la Sindicatura:

- I). Denuncia.
- II). Traslado al lugar de los hechos para la realización del acta.
- III). Inspección ocular.
- IV). Fe ministerial.
- V). Declaración de testigos de los hechos.

Fuentes de investigación.

- 1). ACOSTA ARÉVALO, José Octavio. El ABC del Municipio. México, Instituto de Desarrollo Municipal, 1999.
- 2). ACOSTA ROMERO, Miguel et al. La reforma municipal en la Constitución. México, Editorial Porrúa, 1984.
- 3). ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. México, Harla. 2012.
- 4). ARESTEGUI RUIZ, Rafael. "Municipio, Democracia, Federalismo y Desarrollo Social", en **revista ALTAMIRANO**, Congreso del Estado de Chilpancingo, México, Año 1, noviembre diciembre de 1997.
- 5). AÑORVE BAÑOS, Manuel. *Servicios públicos municipales*. México, Editorial Porrúa, 1998.
- 6). ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. México, Oxford, 1999.
----- *Derecho Constitucional Estatal*. ("Presentación" de José Francisco Ruiz Massieu). México, Editorial Porrúa, 1988.
- 7). BOTHE, Michael. *Federalismo y autonomía regional*. Disponible en file:///C:/Users/HD-MONSTER/Downloads/Dialnet-FederalismoYAutonomiaRegional-249715.pdf
- 8). BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional*. México, Porrúa. 1994.
- 9). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
- 10). *Diccionario Jurídico*. Madrid España. ESPASA-CALPE. 1998.
- 11). *Diccionarios Jurídicos Temáticos*. México, Volumen 2. 1997.
- 12). ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C: Estudios Históricos número 36. 1996.
- 13). *Gran Diccionario Jurídico Especializado de los Grandes Juristas Aforismos y Latinejos*. México, 1999.
- 14). *Facultad reglamentaria municipal sus límites*. 1001196. 224. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte - SCJN Cuarta Sección - Esfera municipal.
- 15). FIX FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México, Editorial Porrúa, 1999.
- 16). *Gaceta parlamentaria*, 23 de octubre 1997.
- 17). *Gaceta Parlamentaria* de 29 de abril de 1998.
----- 2 de abril de 1998.
----- 24 de abril de 1998.
----- 11 de diciembre de 1998.
----- 11 de mayo de 1999.
----- 26 de mayo de 1998.

- 18). HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México. 1996.
- 19). INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II. 1997.
- 20). LUJAMBIO, Alonso y VIVES SEGL, Horacio. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Océano. 2000.
- 21). Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas. 2022.
- 22). Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas.
- 23). OCHOA CAMPOS, Moisés. *La reforma municipal*. México, Editorial Porrúa, Quinta edición. 1985.
- 24). Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Esfera estatal.
- 25). QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *Derecho Municipal*. México, Editorial Porrúa. 4ª edición. 1999.
- 26). QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. México, Porrúa. 2005.
- 27). *Reglamentación municipal*. México, SEDESOL. 2010.
- 28). RENDÓN HUERTA, Teresita. *Derecho Municipal*. México, Editorial Porrúa. 2ª edición. 1998.
- 29). RUIZ MASSIEU, José Francisco. *Estudios de derecho político de Estados y Municipios*. México, (presentación de José Antonio González Fernández). Primera reimpresión de la tercera edición. Editorial Porrúa. 2000.
- y VALADÉS, Diego. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa. 1983.
- 30). TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa. 1984.
- 31). SANCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio. *Fundamentos, teoría e ideas políticas*. México. UNAM-IIIJ. Serie Ciencia Política, Núm. 1. 2014.
- 32). Secretaría de Gobernación. *Guías Técnicas de Capacitación Municipal*. México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP) y Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), 2ª Reedición. 1998.
- 33). UGARTE CORTÉS, Juan. *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*. México, Editorial Porrúa. 1985.

Capítulo VI

El municipio y los Derechos Humanos

Rafael Rodríguez Rodríguez¹
Juan Manuel Rodríguez Valadez²

Introducción.

México ha implementado cambios políticos desde la Revolución iniciada en 1910, así como importantísimas innovaciones jurídicas en su Constitución de 1917, al generar instituciones dicha Ley Suprema ha procurado consolidarse a lo largo de más 100 años de vigencia.

Entre otras instituciones, el Municipio Libre fue un reclamo generalizado en los planes revolucionarios que surgieron en el ámbito nacional; que encontró estructura básica en el artículo 115 constitucional, así como en otros numerales como el 3º, 5º, 31, entre otros más.

Pese a la concepción economicista del constituyente en materia municipal, el gobierno vecinal mexicano no es una simple forma de descentralización regional, ni apéndice de la Entidad Federativa que lo regula, y, muy reciente y lamentablemente, se le ha convertido en sucursal del gobierno federal en materia de política y programas sociales; lo anterior, deja en deuda el carácter primigenio que lo ignoró como parte del pacto federal, la visión de ser auténticamente gobierno de todos y escuela cívica de libertades ciudadanas.

El Municipio, entendido en la Constitución federal y local, es instancia y desde 1999 un nivel de gobierno; tiene personalidad jurídica propia,

1 Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila; Maestro en Docencia e Investigaciones Jurídicas y profesor e investigador de la Unidad Académica de Derecho UAZ. Doctor en Derechos Fundamentales Universidad Autónoma de Madrid, España. Miembro del Cuerpo Académico UAZ-271 en formación “Ciudadanía e Instituciones Jurídicas”.

2 Son miembros del Cuerpo Académico en formación UAZ-271 “Ciudadanía e Instituciones Jurídicas”. Juan Manuel Rodríguez Valadez Doctor en Administración Pública por el IIIDE, campus Zacatecas. Profesor investigador en el Área de Derecho Público de la Unidad Académica de Derecho, presidente Defensor Universitario la UAZ.

autonomía, patrimonio y facultad de expedir sus propios reglamentos, sí y sólo sí lo hace en consecución con las reglas que cada entidad federativa les emita.

El Municipio es una institución que debe sustentar su actuación en el Derecho, se le han promovido, desde 1917 a la fecha, 15 reformas al 115 constitucional; las diversas modificaciones, adiciones y reformas más relevantes, sin duda, son la de 1983 y 1999.

El Municipio contemporáneo debe estar atento y actuante en la exigencia universal de respeto a los derechos humanos, en virtud de los múltiples tratados internacionales en los que México ha sido parte en la materia, y que determinan que ninguna autoridad política o administrativa sea ajena al respeto de las prerrogativas que se decretan para los seres humanos.

Nuestro país dio pasos en ese sentido, aunque sea formal, con la creación de la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, adicionó el artículo 102 de la Ley Suprema con un apartado “B”, que dio fundamento a los órganos protectores de los derechos humanos.

Las entidades federativas, de manera lenta pero obligada, realizaron reformas legales, en la defensa y promoción de los referidos derechos; cuestión que implicó a los municipios, con base en las determinaciones que los Congresos locales de cada entidad federativa expedieran. Toda vez que se entiende el contexto, el Municipio está inmerso en la urgente e indispensable tarea de salvaguardar, en su ámbito competencial, las ideas universales sobre la materia.

Se reconocen como instrumentos internacionales, más sobresalientes en la materia, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,³ así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dichos Tratados determinan una serie de prerrogativas individuales y sociales consideradas como derechos humanos. Así, el artículo 25 de la Declaración Universal señala con esta calidad el que los individuos puedan disfrutar de un nivel de vida adecuado y digno.

Los Tratados ratificados por nuestro país— que forman parte de nuestra legislación en los términos del artículo 133 Constitucional— indican *que los individuos deberán contar con adecuados medios legales de defensa ante los actos de gobierno que violen sus derechos.*

3 Que fuera suscrito en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por nuestro país el 24 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de mayo de 1981.

En la materia municipal y en relación directa con los derechos humanos, entendemos que, en su ámbito, deberá contar con mecanismos que tutelen los derechos de los habitantes de sus circunscripciones, cómo han de ser y entre otros:

- I). Los medios de defensa frente a los actos de administración del Ayuntamiento.
- II). Capacitación, difusión e instrucción de funcionarios y ciudadanía, en torno a los derechos humanos y su defensa; así como
- III). Construir y regular adecuadamente, los instrumentos y órganos especialmente para la defensa de los derechos humanos.

Desde el punto de vista jurídico de quienes elaboramos este documento, llenarían de manera incipiente la preocupación de los municipios en los derechos fundamentales que tratamos.

Si partimos de la premisa que el municipio es el primer contacto del poder público con los ciudadanos, entonces los Ayuntamientos deben promover a los órganos vecinales, grupos organizados, profesionistas y, en general, para que se haga sinergia y participen en esta misión que obliga a gobernantes y gobernados. Una relación que resalte la dignidad de los seres humanos y dignifique la misión de la autoridad al conducir los destinos comunes de la célula básica de la nación y sus miembros.

6.1. Derechos humanos: marco general y contenido ético

Emanuel Mounier⁴ define la «*sociedad*» es todo aquel conglomerado que tiene identidad legal, política, económica y cultural, cuya misión es asegurar que cada individuo descubra y logre su «*vocación*». Es decir, que cada individuo identifique y se apropie de aquello a lo que está llamado a ser, y con ello se realice y propicie la realización de sus semejantes.

El poder reconocer y asumir cada cual su vocación no es casual ni genético. Identificar la vocación y las pautas de realización personal se gesta a través de un largo y progresivo proceso de descubrimiento, recreado desde el interior personal. Según Mounier, se requieren condiciones para que la sociedad cumpla; *primero* que cada quien descubra su vocación; *segundo*, igual o más importante, propiciar y favorecer una tendencia a crear vocaciones humanistas y socialmente responsables y positivas.

Las condiciones sociales referidas son:

4 MOUNIER, Emanuel. *Manifiesto al servicio del personalismo*. Editorial Taurus. 3ª edición. España, 1972. p. 65

1). **A personas en formación:** *brindarles una zona de protección, aislamiento y orientación, de juego y de ocio, que les permita reconocer en plena libertad a qué están llamados e inspirarlos en la construcción de su dignidad.*

2). **A las personas ya formadas:** brindarles apoyos para liberarse del conformismo y errores de orientación; así como otorgarles apoyos económicos y materiales para acceder a su máxima fecundidad.

Como sociedad básica y primigenia del hombre, el municipio, el papel fundamental de la sociedad y de los gobiernos que la conducen es velar por el desarrollo pleno y digno de todos los seres humanos, y para ello se requiere de garantías y apoyos, así como de normas y mecanismos para que esos derechos se respeten y cumplan. Lograr la satisfacción de necesidades básicas y posibilitar la realización y trascendencia de cada ser humano.

Esos derechos, que se sustentan en una sociedad profundamente humanista, son los que a nivel internacional se identifican como derechos humanos o fundamentales. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos los define como: “Los derechos humanos son aquellas garantías que requiere un individuo para poder desarrollarse en la vida social como persona; esto es, como un ser dotado de racionalidad y de sentido”.⁵

Así y entonces, la sociedad y gobiernos pueden imbricar en los derechos humanos como marco ético y legal; asumir como un compromiso tangible el desarrollo que busca y favorece la realización plena, integral y digna de las personas y grupos en la sociedad.

6.2. Medios de defensa de particulares frente a la administración municipal.

La primera tarea básica que los municipios deben asumir — para la defensa de los derechos de su ciudadanía — es crear o en su caso perfeccionar un sistema de recursos administrativos mediante los cuales puedan sus ciudadanos combatir los actos que ponderen como arbitrarios y/o ilegales.

Desafortunadamente, sólo contamos con los recursos que la Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas otorga, y existe una enorme dispersión y opacidad en la reglamentación interna de la mayoría de sus 58 municipios, amén de la falta de claridad y técnica administrativa del orden municipal. Los profesionales del derecho entendemos,

5 Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Cuadernos de estudio, Número 1; San José Costa Rica. SFE

por ejemplo, que revocación y revisión como recursos típicos que encontramos en la normativa de nuestra entidad federativa, no deben confundirse o utilizarse indistintamente, amén de que la inmensa mayoría de los gobiernos municipales carecen de reglamentación adecuada, íntegra o básica (*muchos gobernantes municipales consideran como innecesario a las normas jurídicas; la opacidad favorece relaciones selváticas o negociaciones en lo oscuro*).

La doctrina administrativa y municipal cuenta con suficientes elementos teóricos y normativos para integrar de manera óptima esos recursos, que deben observar respeto a la soberanía de los Estados; en ejercicio de la autonomía municipal, tratarlos de manera regular en el orden técnico, así como en los plazos y los procedimientos de presentación, pruebas y desahogo de los recursos.

Dejamos anotada la preocupación de un mejor sistema de recursos administrativos, que den base atingente para la defensa legal de los habitantes del municipio, que conforma uno de los derechos más sagrados del hombre: el de *audiencia y defensa*.

Tenemos que destacar que nuestra entidad federativa cuenta, con un Tribunal Contencioso Administrativo, cuya base legal se encuentra en la fracción IV, del artículo 116 Constitucional; que representa la uniformidad de un procedimiento a seguir en la defensa de los intereses ciudadanos frente a la administración estatal y municipal. Algunos Estados, como Jalisco, lo incorporan no sólo a su ámbito estatal, sino que existe en cada municipio un tribunal similar. Zacatecas, como pionero del federalismo, es muy centralizador en su legislación, contrario al espíritu y tradición que enarboló en la gestación de este país.

Los resultados prácticos que se han obtenido con la jurisdicción administrativa son loables, por lo que a la fecha se percibe una importante corriente de opinión para que en los Estados, que aún no cuentan con esta forma contenciosa jurisdiccional, se organicen en su territorio para cumplir con el objetivo de legalidad de la actuación de las autoridades, como lo impone nuestra estructura jurídica.

6.3. La capacitación y promoción de los derechos humanos y su defensa.

La capacitación y promoción de una cultura de apego a los derechos humanos, inculcada a la población y generadora de una conciencia de defensa, es una misión fundamental e ineludible en la sociedad contemporánea, *cuyo deber ineludible e inaplazable de las instituciones públicas, es generar*

ciudadanía, que además, sea atendida, en este caso por el Municipio, como instancia inmediata de las familias organizadas de su entorno.

El Municipio debe asumir esta tarea de promoción en su ámbito territorial, como una actividad que además no le es ajena, en virtud de que el artículo 31 Constitucional, en su fracción II, encomienda tal deber al señalarle como obligación a los ciudadanos: *asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar, que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos del ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.*

En consecuencia, la función de promoción municipal está enlazada al principio de reconocimiento y respeto a los derechos humanos, como parte indisociable y fundamental de la actividad comunal. En este sentido, la promoción y el respeto a los derechos humanos debe ser el impulso, hacer accesibles los conceptos jurídicos-políticos a la comunidad, generar su cabal comprensión a través de los medios, mecanismos y programas de difusión y formación que obligan al Municipio.

No será extraño, sino obligado que el municipio elabore y proponga programas educativos en materia de derechos humanos, en el ámbito social, docente y cultural de su jurisdicción. Más aún, cuando la Ley General de Educación reconoce a los Ayuntamientos como autoridades en materia de educación. Sería oportuno revisar la inversión pública municipal en el tópico, para darnos cuenta del abandono e indiferencia perniciosa que caracteriza a los municipios norteros del país, donde Zatecas no se queda atrás.

Las acciones orientadas a fomentar una cultura de respeto y cumplimiento de las normas legales—que preserven los derechos humanos—deben estar encaminadas a dar publicidad a las normas fundamentales, así como a las leyes de orden local de la materia y a los ordenamientos derivados de su actividad administrativa, sean bandos o reglamentos municipales, para destacar el conocimiento de los medios de defensa legales que tuvieran a su favor sus gobernados.

Los municipios deben adquirir el compromiso de coordinarse con las autoridades educativas, para que en los planteles de la circunscripción se incluyan módulos de estudio sobre los derechos humanos, cuyos contenidos fundamentales se orienten hacia la promoción, defensa y protección de los derechos fundamentales del ciudadano. A partir de esta célula de la vida nacional, se diseñe el conocimiento y respeto de los derechos fundamentales de la población, dentro de un vasto programa que deberá inser-

tarse en un marco más amplio con las demás instituciones de educación media y superior, a fin de fortalecer la vida democrática de la República. Es imperativo que se reforme la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Zacatecas, a efecto de que la obligue, vincule y permita la creación de Consejos Municipales y/o Procuradurías de la Defensa del Ciudadano Municipal. Existe facultad en la Ley Orgánica del Municipio para que se pueda nombrar Comisiones edilicias en la materia, pero nada obliga ni vincula a la Comisión Estatal con lo municipal, en la materia.

El punto referente al ámbito cultural de la promoción de los derechos humanos, debe ser una preocupación compartida, tanto de autoridad municipal, como de ciudadanía. En este sentido, promover la participación organizada de la comunidad vecinal — particularmente mediante la creación de ONG's en la defensa de los derechos humanos — al colaborar estrechamente con las autoridades del Ayuntamiento y vigilar que éstas cumplan con los extremos que les conceden sus derechos, el respeto y tutela de los principios fundamentales consagrados para todo ser humano, no puede ser ignorado por las autoridades, ni la violación permitida por los ciudadanos.

La institución vecinal tiene una añeja y gloriosa tradición en el fomento de la democracia y valores de respeto a la libertad y derechos de los individuos, nació de la actividad gregaria y necesidad de estar agrupados, generándose como espacio comunitario, cívico y democrático. Por ello, no podemos olvidar el papel que jugó el *Defensor Civitatis* en los municipios hispano-romanos, figura que se trascendió en el municipio medieval español, donde los *Fueros o Cartas-Pueblas* representaron un precedente importantísimo de los actuales derechos fundamentales. Por ejemplo, en el Zacatecas de la época colonial hay evidencia de una Procuraduría de Pobres, que fundamentalmente protegía a los indígenas frente a los abusos y arbitrariedades de los conquistadores. El primer municipio del Estado en tener un Consejo Municipal de Derechos Humanos es y ha sido Guadalupe; el municipio de Zacatecas tuvo la primer Procuraduría de la Defensa del Ciudadano Municipal en la administración de José Manuel Maldonado Romero, pero dos administraciones después, sin razón explícita alguna, se derogó.

Se ha dicho y con razón que el municipio es escuela de la democracia, porque en ese primer nivel de convivencia política se aprenden y se inculcan conductas que han de servir al individuo a conducirse como ciudadano. En ese mismo sentido, se debe pugnar porque el municipio sea

también instancia en la que se inculque la capacitación cívica inicial de respeto y de defensa de los derechos humanos.

Así, mediante la realización de un trabajo sistemático de concientización, que sea no sólo informativo sino formativo y mediante una práctica pedagógica de protección, la población adquiere el conocimiento de sus derechos y está facultada para defender y promover los valores de justicia y respeto a sus semejantes, fortaleciéndose así la democracia, a la vez que los lazos de solidaridad que genera la vida comunal. Lo anterior, requiere de autoridades con visión, compromiso y sentido social.

6.4. Instrumentos y órganos destinados a la defensa de los derechos humanos

6.4.1. Los instrumentos

No es suficiente la consagración de los derechos humanos en el texto constitucional, para que su eficacia quede asegurada, se requiere establecer instrumentos procesales para prevenir o reparar la violación de dichos derechos.

La violación de los derechos fundamentales —en lo individual o dimensión social—, trasciende el ámbito de los titulares de los propios derechos, y según su gravedad afectará a un sector o sociedad en su conjunto. Porque no debemos dejar de considerar que toda violación a los derechos básicos de un individuo afecta a éste, pero tiene innegables consecuencias para toda la comunidad.

Por ello los sistemas jurídicos contemporáneos tienden a establecer instrumentos de carácter procesal para la tutela de los derechos humanos, mismos que la doctrina ha clasificado como medios directos de defensa, entre los que se cuenta destacadamente el Juicio de Amparo, que por su propia naturaleza y formalidades procedimentales no resulta ahora tan rápido, breve y eficaz como fuera deseable en la reparación de las violaciones que puedan realizar las autoridades a los derechos humanos.

Esta institución se encuentra ampliamente regulada en los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, que es un instrumento, sin par, de nuestro sistema jurídico para la tutela de los derechos fundamentales de los gobernados.

Los medios de control constitucional en México, son:

I). Las controversias constitucionales: donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificó las siguientes:

- Se instauró para garantizar el principio de división de poderes, pues mediante ella se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución.
- Constituye un verdadero juicio entre poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal.
- Sólo puede ser promovida por la Federación, los Estados, los municipios y el Distrito Federal.
- Supone la existencia de un agravio en perjuicio del promovente.
- Entraña la realización de todo un proceso (*demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia*).
- No es procedente para impugnar normas generales en materia electoral.
- Es procedente para impugnar tanto normas generales como actos.
- Los efectos de la sentencia, en el caso de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos *erga omnes*, siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II). Acciones de inconstitucionalidad: Se promueven para alegar la contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental.

- Puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y 33%, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya emitido la norma.
- Supone una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice en abstracto la constitucionalidad de una norma.
- Se trata de un procedimiento.
- Puede interponerse para combatir cualquier tipo de normas.
- Sólo procede por lo que respecta a normas generales.
- Las sentencias tendrán efectos generales siempre que sea probada por lo menos por ocho ministros.

III). El Juicio de Amparo: el juicio de amparo, para el maestro Alfonso Noriega, es visto como un sistema de defensa de la constitución que tiene su fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De aquí podemos advertir que procede contra leyes o actos de autoridad, viola las garantías individuales (derechos fundamentales), que vulneran o restringen la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal e invaden la esfera de competencia de la autoridad federal.⁶

IV). Juicio político: para Manuel González Oropeza, en el ensayo presentado en la compilación de *Derecho Procesal Constitucional*, editado por el Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **el juicio político es el único instrumento que posee el Poder Legislativo para hacer prevalecer la Constitución contra actos que la contravienen; el cual tiene un formato de procedimiento jurisdiccional para fincar responsabilidad política sobre un servidor público de alta jerarquía que no necesariamente son delitos.**⁷

V). La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia: la facultad analizada por diversos tratadistas, y una voz más renombrada, la del doctor Jorge Carpizo, quien en su obra *Estudios Constitucionales* sostiene que el artículo 97, en el párrafo tercero, de la Constitución Federal ha interesado poco a los juristas mexicanos, a pesar de la singular importancia que puede llegar a revestir.

V). Juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos: En el juicio electoral se encuentra previsto, en el párrafo cuarto, fracción V del artículo 99 constitucional, que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos de la Constitución y las leyes secundarias.*

VI). El procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos

Víctor M. Martínez Bullé Goyri, establece que para hablar de los organismos autónomos protectores de los derechos humanos u organismos no jurisdiccionales protectores de derechos humanos, en ocasiones resulta complicado, porque, sostiene, el surgimiento de este tipo de organismos no ha sido bien visto en general por los poderes judiciales, así como el

6 NORIEGA, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. México, Editorial Porrúa. Tomo I. 6ª edición. 2000. pp. 43-58.

7 GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (coord.). *Derecho Procesal Constitucional*. México, Editado por el Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A. C. 2003. pp. 1319-1332

gremio de abogados; sin embargo, establece que hay toda una corriente de pensamiento en la teoría de la defensa de la constitución, en la que se establece la necesidad de diversos mecanismos para su defensa. Por lo anterior, se crearon los organismos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos, de carácter *administrativos*.

En México la Comisión Nacional de Derecho Humanos se instituyó el 5 de junio de 1990, mediante un decreto presidencial, y fue una creación polémica por una posible inconstitucionalidad; sin embargo, se corrigió con la reforma constitucional en enero de 1992, cuando se añadió al artículo 102 un apartado "B" donde se estableció el mandato para que el Congreso de la Unión y legislaturas locales, cada uno en el ámbito de sus competencias, crearan organismos de defensa de los derechos humanos con esas características; lo que se convirtió en un organismo federal, que ahora trataría única y exclusivamente de los actos violatorios de los derechos humanos.

Martínez Bullé Goyri afirma que la transformación siguiente que tiene la CNDH es hasta el 13 de septiembre de 1999, cuando se volvió a reformar la Constitución para darle el carácter de organismo autónomo del Estado mexicano; es decir, independiente de cualquiera de los poderes, como lo son también el Instituto Nacional Electoral y el Banco *de México*, al ser estos los tres organismos autónomos del ordenamiento jurídico mexicano.⁸

La tutela de los derechos humanos de los particulares radica en el establecimiento de organismos que, sin tener el carácter propiamente jurisdiccional, otorgan protección singular a los derechos previstos en el orden jurídico mexicano. Tal es el caso de la denominada institución del Ombudsman, de procedencia escandinava, que ha sido calificada por la doctrina como institución universal, que posibilita la solución rápida y eficaz de las reclamaciones cotidianas de los gobernados, mediante un procedimiento breve y expedito. El Ombudsman investiga, propone soluciones y formula recomendaciones o sugerencias para el perfeccionamiento y cumplimiento de las leyes, o en su caso la reparación de los derechos conculcados.

Se ha caracterizado a esta institución, de origen sueco, como un organismo dirigido por uno o varios funcionarios designados por el órgano

8 Martínez Bullé Goyri, Víctor M. *El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos*. En Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coord). *Derecho Procesal Constitucional*. México, Editado por el Colegio de Secretario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A. C. y la Editorial Porrúa. Tomo II. 4ª edición. 2003. pp. 1453 a 1467.

Legislativo, por el Ejecutivo o por ambos, respecto de los cuales conserva autonomía una vez creado, que posee por función esencial la de recibir e investigar las reclamaciones presentadas por la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados, esencialmente por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia o retraso manifiesto en la solución de sus problemas. Dicha labor se comunica periódicamente a los más altos órganos del gobierno o del Parlamento, y sugiere las medidas legales que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los derechos humanos.

La característica esencial del *Ombudsman* consiste en que *sus opiniones no son de vinculación para las autoridades administrativas, razón por la cual suele calificársele como magistratura de influencia, de opinión o de persuasión*, al tener el rango de recomendaciones que basan su eficacia en la fuerza moral del *Ombudsman*.

La eficacia de la intervención del Ombudsman (en otras latitudes), motivó que nuestro sistema jurídico lo adoptara paulatinamente por las entidades federativas, inclusive antes que a nivel nación; como el Estado de Nuevo León que en 1979 creó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, destinada a recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos en contra de los funcionarios estatales, municipales o federales. El Estado de Oaxaca, en 1986, emitió un Reglamento por el que se creó la Procuraduría de la Defensa del Indígena, con atribuciones muy cercanas a las que se han señalado como características del Ombudsman. En 1987 se creó en el Estado de Guerrero la Procuraduría Social de la Montaña.

Aguascalientes, en 1988, creó la Procuraduría de Protección Ciudadana; y en el Estado de Morelos, en 1989, se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos.

A nivel federal mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el primero de agosto de 1990, se instauró la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, con atribuciones del Ombudsman, con lo cual se sentó un extraordinario precedente en la evolución de esta institución en el ordenamiento mexicano. El impulso que se ha otorgado a esta institución demuestra la voluntad política de la nación por fortalecer el respeto de los derechos humanos.

Con la reforma constitucional— publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, que adicionó un apartado “B” al artí-

culo 102 Constitucional — se consolidó en nuestra norma fundamental la institución del *Ombudsman*, al establecer las características propias que singularizan a esta figura tutelar de los derechos humanos y constituir un marco de coordinación general con las entidades federativas, para garantizar la debida protección de estas prerrogativas ciudadanas.

Congruentemente con lo anterior, el Congreso de la Unión expidió la *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. El *Reglamento* a esta Ley fue emitido por la propia Comisión y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de noviembre de 1992.

Para el ámbito municipal, resaltan particularmente los casos del Ayuntamiento de la ciudad de Colima, que en el año de 1983 estableció la figura del *Procurador de Vecinos*,⁹ y el de Querétaro estableció el *Reglamento de la Defensoría de los Derechos de Vecinos*,¹⁰ mediante decreto publicado el 22 de diciembre de 1988. Los municipios de Zacatecas y Guadalajara pueden estar entre los primeros lugares en la materia, el primero con la abrogada Procuraduría de la Defensa del Ciudadano Municipal; el segundo con su Comisión Municipal de Derechos Humanos.

Los lineamientos generales de la institución escandinava se encuentran comprendidos en los ordenamientos municipales señalados; su adopción ha sido enriquecedora para nuestras instituciones jurídicas.

6.4.2. La legislación estatal

Sólo con el esfuerzo y coordinación (*decidida y estrecha*) entre los tres niveles de gobierno se podrá lograr el respeto a los derechos humanos, que expresará el nivel de desarrollo de nuestro Estado y calidad de sus gobernantes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el ya citado artículo 102, apartado “B”, sentó las bases integrativas de la defensa de los derechos humanos en cuanto a la actuación de la Federación y Entidades Federativas; nos queda, por tanto, lo relativo a la actuación de

9 El *Procurador de Vecinos de Colima* estaba facultado para recibir e investigar las reclamaciones de la población contra las acciones de la administración municipal, y podía sugerir en su informe periódico de actividades, las reformas administrativas que considerara oportunas.

10 El Municipio de Querétaro, su *Defensoría de los Derechos de los Vecinos*, postulaba como objeto primordial recibir e investigar las quejas y denuncias ciudadanas sobre actos que se consideraran no apegadas estrictamente a la legislación municipal, y que fuesen cometidos por autoridades y funcionarios del Municipio. También puede proponer, cuando así lo amerite el caso, soluciones de conflictos, mismas que no tendrán carácter imperativo para las autoridades y funcionarios del propio municipio, sino se consideren solamente recomendaciones.

los municipios en la materia, como un asunto que debe ser reglamentado conforme a las bases normativas que expida la Legislatura local, y la creación de los propios Ayuntamientos.

En este contexto, en el Estado de Zacatecas, mediante determinación en su Constitución, creó la respectiva Comisión Estatal de Derechos Humanos, otorgándole *competencia para conocer de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, con excepción de los del Poder Judicial.*

La actuación de esta Comisión, al igual que en el orden nacional, han tenido resultados positivos; por ello existe la perspectiva de que en el ámbito municipal se puedan instituir organismos protectores de derechos humanos, dado que cuenta con autonomía política para crearlos. De allí nuestra insistencia en que se legisle en la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos la vinculación y se determine la creación de organismos municipales.

El cuestionamiento inicial es que nuestra Entidad no da competencia directa, ni vinculada de la Comisión para con los municipios, más allá de la Visitadurías Regionales. Pues la Comisión conocerá de los asuntos que resulten de los actos de las autoridades del propio Estado y de los municipios; lo que nos hace concluir, en esta primera observación, que el constituyente permanente del Estado dejó como materia exclusiva de defensa de los derechos humanos a la Comisión Estatal, pese a lo establecido en las últimas reformas a la Constitución federal.

Consideramos que esto no debe ser así, porque toda norma debe entenderse en el contexto al que pertenece, y la interpretación aislada puede llevarnos a apreciaciones no exactas; así, cuando se marca para todo tipo de autoridades, sean municipales o estatales, la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, la local del Estado y las leyes que de ellas emanen (incluyendo ahora y desde el 2001 el principio *pro homine* y la reforma de febrero de 2014), queda claro, tanto en el texto del artículo 1º, 133 y 128 de la Constitución Federal.

Una revisión del universo jurídico zacatecano fundamenta nuestras aseveraciones. Partimos del principio constitucional que señala:

Todo funcionario público, sin excepción alguna antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

En fortalecimiento de lo anterior, el artículo 158 de nuestra Constitución local señala en cuanto a la toma de protesta de cualquier funcionario:

¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo (aquí el que corresponda) que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Particular del Estado y las Leyes que de ellas emanen, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión y por el bien y la prosperidad del Estado? Deberá contestar: “Sí protesto”. Se le responderá: “*Si así no lo hicieris, la Nación y el Estado os lo demanden*”.

Lo cual significa que los funcionarios y empleados del Estado y municipios al entrar a desempeñar sus cargos harán protesta formal de *guardar y cumplir la Constitución General de la República, la particular del Estado y todas las leyes que de ambas emanen*.

El Título II *De los derechos humanos*, capítulo único denominado *De los derechos humanos y sus garantías*, de nuestra Constitución zacatecana (en adelante CPESZ), Artículos 20, 21, 22 y 23 señalan la protección de los derechos humanos y la obligatoriedad de los funcionarios estatales y municipales de acatarlos.

Respecto de la creación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, señala:

“Artículo 23. En el Estado de Zacatecas funcionará una Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, como organismo descentralizado de la Administración Pública, de carácter autónomo, con personalidad jurídica, autonomía presupuestaria y de gestión, cuyos servicios serán gratuitos, encargado de la defensa y promoción de los derechos humanos. La Legislatura del Estado propondrá y designará a su Presidente y Consejeros, ajustándose a un procedimiento de consulta pública, el cual deberá ser transparente e informado, en los términos y condiciones que determine la ley; asimismo expedirá el ordenamiento que regule sus funciones, en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, formulará recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presente la Comisión. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Legislatura del Estado o en sus recesos la Comisión Permanente,

según corresponda, podrán llamar, a solicitud de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan y expliquen el motivo de su negativa”.

Podemos observar que será un órgano estatal, que omite señalar vinculación con los municipios, para que estos expresamente estuviesen facultados para aplicar en su ámbito la norma reguladora de protección de Derechos Fundamentales; lo cual contraviene el espíritu de las últimas reformas constitucional federal al artículo 1º, 117, 115, 124 y 133.

Fortalecer nuestras observaciones, el Artículo 24 de la CPELSZ, señala que: *El Gobierno del Estado brindará protección y defensa a los derechos humanos de los zacatecanos que residan en otra entidad federativa, y coadyuvará con la Federación cuando residan en otro país.*

Loable sí, y lo paradójico será que al interior del Estado centraliza la función en su Comisión, esto es, para los municipios, **NADA**.

La materia de educación en el ámbito normativo reconoce a los municipios como autoridad en la materia; el artículo 27 de la CPELSZ, si bien señala valores y principios que definan la educación impartida en el Estado, el municipio como escuela cívica y protector de los derechos humanos, **NADA**; contraviene la definición que sobre los gobiernos vecinales postula en su Artículo 116, pero no duda en establecer, en el Artículo 119 fracción I, que es obligatorio: *Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y disposiciones federales, estatales y municipales, preguntándonos ¿y los derechos humanos? Acaso no son también obligación del gobierno municipal?*

El espacio más propicio debería ser expresado en la fracción V del mismo artículo anterior. Al señalar que: *Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de conformidad con las leyes en materia municipal, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

Qué bueno y sano es que el Artículo 122 de la CPELSZ, señale: *Los miembros del Ayuntamiento, el Presidente Municipal y los servidores públicos de la administración municipal, son personalmente responsables de los actos que en el ejercicio de sus funciones ejecuten en contravención de las leyes. Los Ayuntamientos y la Legislatura, en el ámbito de sus competencias, conocerán y sancionarán estos actos en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas; cuando las acciones constituyan*

delito conocerán las autoridades competentes; sólo que el procedimiento legal se convierte en asunto sujeto a las negociaciones políticas de los miembros del Congreso local.

Deja muchos vacíos el Artículo 127, de la CPELSZ, en materia de derechos humanos, pues: *El gobierno municipal se deposita en una asamblea que se denominará “Ayuntamiento”, integrada por el Presidente, el Síndico y los Regidores. La Ley Orgánica del Municipio Libre determinará las facultades y obligaciones que competen a cada uno de los integrantes del Ayuntamiento, así como la organización y funcionamiento de las dependencias administrativas.* Por cierto, la norma citada, al revisarla omite un órgano expreso o vinculado con la Comisión Estatal.

Una leve referencia —por demás forzada en el proemio del Artículo 150 y su fracción I, de la CPELSZ— en la materia que tratamos es cuando señala: *La Legislatura del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y las demás normas tendientes a sancionar a quienes teniendo este carácter incurran en responsabilidades, de conformidad con las siguientes prevenciones: I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones a los servidores públicos señalados en el artículo siguiente, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.*

Por su parte la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (en adelante LCEDH), en su Artículo 4º manifiesta: *La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas es competente para conocer de quejas y denuncias relacionadas con la presunta violación de los derechos humanos, cuando éstas fueran imputables a autoridades y servidores públicos de carácter estatal y municipal; y por lo que hace a los del Poder Judicial y autoridades electorales, sólo se admitirán o conocerán cuando se trate de actos u omisiones administrativas de carácter procesal que no diriman controversia alguna.*

En vínculo y fortalecimiento de esta evidente centralización, el Artículo 5º de la LCEDH, señala: *Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como del Estado o sus municipios, la competencia corresponderá a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 60 de la Ley que rige a este organismo.*

Del mismo modo, en fortaleza con la separación, divorcio y centralización, el Artículo 7º de la citada LCEDH expresa: *La Comisión se integrará*

por: I. El Presidente; II. Un Secretario Ejecutivo; III. Un Coordinador de Visitadores; IV. Cinco visitadores, por lo menos, de los cuales uno será para la atención a migrantes y otro para quejas de actos administrativos de carácter laboral; V. Las unidades técnicas y administrativas contempladas en el Reglamento y que autorice su presupuesto; y VI. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

No externamos juicios de valor, pero el municipio está ausente, ignorado y no se contempla en la materia. Así se ratifica la omisión al observar lo establecido en el Artículo 8º de la Ley de referencia:

La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Realizar programas preventivos en materia de derechos humanos.

II. Proponer a los poderes del Estado, ayuntamientos y organismos públicos descentralizados y autónomos del Estado y de los municipios, lineamientos de política sobre derechos humanos, así como llamarlos a que promuevan modificaciones legales, reglamentarias y de práctica administrativa, que a juicio de la Comisión redunden en mejorar la protección de los derechos humanos.

VII. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

A. Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter estatal o municipal.

B. Por actos u omisiones de servidores públicos de organismos descentralizados, desconcentrados o empresas donde tengan participación el Gobierno del Estado o los municipios (...).

La centralización y jerarquía otorgada al órgano estatal, que contraviene la disposición del artículo 115 constitucional federal que determinó desde 1999 al municipio como un orden de gobierno, así como el proemio del Artículo 17 y su fracción IV de la multicitada LCEDH, señalan: *El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades: IV. Solicitar a los servidores públicos del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados, desconcentrados o empresas de participación del Gobierno del Estado, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones (...).*

En alcance de lo aseverado — referente a centralización y omisión del municipio en la materia de Derechos Humanos — el Artículo 25 de la ley en comento determina: *Los Visitadores Generales, Regionales e Itinerantes serán nombrados por el Consejo Consultivo de la Comisión y deberán reunir los requisitos que establece el artículo 23 en sus fracciones I, II y III de esta ley, asi-*

mismo, deberán contar con cédula profesional y título de Licenciado en Derecho. Los Visitadores Adjuntos deberán tener el grado de licenciatura, de preferencia en Derecho; y los párrafos 4º, 5º y 6º (último de este artículo): Por cada Visitaduría General, Regional e Itinerante, el Presidente designará el número de Visitadores Adjuntos que se requieran. Contarán además con el número de Visitadores Auxiliares que sean necesarios para el mejor desempeño de sus funciones, mismas que serán apoyar en todo lo concerniente al trámite de quejas, y aquello que les encomienden sus superiores jerárquicos.

La creación de cada Visitaduría precederá del estudio y dictamen que se le presente al Consejo Consultivo para la consideración presupuestal, de tal suerte: cuando por su naturaleza geográfica o por circunstancias especiales o temporales, algunos municipios de la Entidad requieran de una atención especial por parte de la Comisión, el Presidente apoyado en la Coordinación de Visitadurías, establecerá la presencia de una Visitaduría Itinerante, para que acuda directamente, reciba, tramite y en su momento resuelva en derecho las quejas o asuntos que se presenten en aquellos lugares.

Sólo señala en el Artículo 26, fracción IV, que los Visitadores tendrán las siguientes facultades: IV. **Visitar, a propuesta del Coordinador de Visitadores, los Municipios de la entidad**, para atender las denuncias de posibles violaciones a los derechos humanos y dar cuenta al Presidente de la Comisión. Acaso... ¿no se omiten y vulneran las facultades del municipio?

Por si lo anterior fuere poco, el carácter de las recomendaciones que manifiesta el Artículo 53, del ordenamiento jurídico que comentamos, señala: “La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público y, en consecuencia, no podrá por sí misma, anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiere presentado la queja o denuncia”.¹¹

Recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que se ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación lo amerite, mediante acuerdo motivado, fundado y autorizado por el Presidente. Dicho sea de manera coloquial, las determinaciones no son obligatorias, ni vinculantes para las autoridades, así, que se aceptan o tendrán como consecuencia aparecer en las listas de violadores de derechos humanos. Los funcionarios todos, y en especial los municipales se doblegan. Nadie quiere engrosar las filas de los malos.

11 Véase la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos

Culmina el artículo en comento: *La recomendación se notificará al superior jerárquico del o los servidores públicos responsables de violentar derechos humanos y a la Contraloría Interna del Estado o del municipio de que se trate, para los efectos legales de su competencia.*

La ley señala con precisión matemática y quirúrgica las facultades que orgánicamente los municipios en materia de derechos humanos deben tener, nos referimos a la Ley Orgánica del Municipio (en adelante LOMEZ); los Artículos 6º, 9º fracción I, 30 fracción XIV, 60 fracción VIII incisos a al e.

Por ejemplo, el artículo 75, fracción IV, señala que: *La Legislatura del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender a los miembros de los ayuntamientos, por las causas graves siguientes: fracción IV. Por violaciones u omisiones en el deber de respetar y hacer cumplir los derechos humanos establecidos conforme el marco constitucional.*

Por otra parte, la fracción XX del Artículo 80, manifiesta: *Conducir y coordinar el proceso de planeación del desarrollo municipal conforme a una perspectiva de igualdad de género y enfoque **basado en derechos humanos**; el artículo 88 de las Comisiones edilicias permanentes, en la fracción IX: De la Comisión de Derechos Humanos nos habla de ella, pero no le señala competencia, estructura, funcionamiento, procedimientos, ni efectos.*

Igualmente, el artículo 123 fracción I de la LOMEZ, establece la facultad y obligación en la fracción I. *Promover y difundir los derechos humanos de las mujeres consagrados constitucionalmente. Igualmente, en la fracción III de ese numeral se precisa: Coordinar acciones con dependencias y entidades de los tres órdenes del gobierno, así como con instituciones y organismos de los sectores social, académico y privado, con la finalidad de promover la participación de los mismos en las políticas y acciones desarrollados en el Municipio para el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres. La VI del mismo artículo: Promover el respeto de los derechos humanos de las niñas y fomentar su desarrollo en condiciones de igualdad en el Municipio; la preocupación de manera evidente está con el sector mayoritario del padrón electoral.*

La exigua facultad de difusión de los Derechos Humanos se contempla en el artículo 124, fracción X, que señala la obligación de los Ayuntamientos para Realizar campañas de difusión para promover el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes en el Municipio, especialmente en las temporadas de mayor afluencia de regreso o visita de migrantes al Municipio; la convicción y fuerza de nuestros argumentos, salta a la vista.

La competencia básica, a que hemos hecho alusión para los municipios, es indudable que debería ser coincidente, tanto de los organismos que resulten a nivel municipal, como de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, para que de esta forma el particular afectado pueda optar por una u otra vía, ya que lo importante es que verdaderamente se defina y no que se le complique en más trámites administrativos. Por lo que cuando se involucren autoridades estatales y municipales la competencia se definiría en favor de la Comisión Estatal, también cuando sean autoridades de varios municipios serán señaladas como responsables.

Esta opcionalidad también debiera ser explorada en las leyes administrativas — como es el caso de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa — al indicar que cuando las leyes y reglamentos establecieran algún recurso o medio de defensa, podrían agotarlo o intentarlo directamente en juicio ante ese Tribunal. Las quejas que dicha materia, en contra de actos de las autoridades municipales, podrían presentarse ante el organismo municipal que al efecto se estructurara y, opcionalmente según lo decidiera el afectado, concurrir directamente ante la Comisión Municipal de los Derechos Humanos, organismos que pudieran denominarse Comités, Juntas o Procuradurías de la Defensa del Ciudadano Municipal.

De forma complementaria a esta sugerencia, es importante señalar que como punto que garantice la legitimidad y apego al derecho de las resoluciones de los órganos municipales de defensa de los derechos humanos, debe preverse un recurso de reconsideración a substanciarse por la Comisión Local de la materia. Ampliar el alcance de la Ley que creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para comprender entre los sujetos legitimados e interponer el recurso de reconsideración contra las resoluciones que dicte la Comisión u órgano municipal a los particulares, presuntamente afectados, cuando estos como quejosos se inconformen con las mismas. Con ello, se daría cabal cumplimiento al multicitado artículo 102, apartado “B”, que no distingue quienes pueden ocurrir en inconformidad.

Aunado a lo anterior, cabe agregar que deberá haber una definición relativa a la obligación de rendir informes bimestrales o trimestrales ante la Comisión Estatal en los asuntos que esté conociendo la institución que a nivel municipal se establezca, independientemente del informe que por obligación deba rendir al ayuntamiento.

Consideramos que, con las modificaciones legales propuestas, la distribución de competencia señaladas y el recurso que al efecto se propone

podrá lograr el marco general de buena actuación de los organismos municipales de defensa de los derechos humanos, armonizados estos con la Comisión Estatal, y a su vez ésta con la Comisión Nacional como lo indica el artículo 102, apartado “B” de la Ley Suprema.

Conclusiones y sugerencias:

A través de la historia se ha presentado el fenómeno de control del poder; las personas siempre han luchado para lograr extender un dominio sobre los demás, ya sea mediante la imposición de la fuerza o al utilizar el derecho (divino y terrenal).

No fue sino hasta el siglo XVIII en que las ideas originadas por pensadores liberales dieron origen a las revoluciones, tanto la americana como la francesa, que impusieron un mecanismo controlador del poder, como un contrapeso para distribuir las facultades del gobierno de un Estado constitucional mediante la división de poderes.

Empero, no ha terminado la discusión con respecto a si los poderes pueden o no encontrarse en un plano superior con respecto a otro, al establecer si las decisiones del Poder Ejecutivo deben supeditarse al Judicial y si este último — sin ser un órgano democrático por no haber sido elegidos mediante el voto del pueblo, en quien recae la soberanía — puede modificar o anular las decisiones del primero, quien representa en forma indirecta la voluntad del Estado. Por ello, es necesario conocer los mecanismos que se han analizado, derivados de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales obligan el respeto a los derechos humanos, y conceden facultad de revisión constitucional al Poder Judicial de la Federación, por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instituyéndola como un Tribunal Constitucional, que se encarga de velar por la soberanía de la Carta Magna, en contra de todo acto de autoridad que atente en contra de ella.

Dentro de las formas de aplicación del control constitucional se encuentra el difuso y el centralizado; el primero se aplica en mayor medida por los juzgadores de los Estados Unidos de Norteamérica. En tanto que en nuestro país se optó por el control concedido a los Tribunales Especializados por la vía de la acción, lo cual recayó en el Poder Judicial de la Federación, por conducto de la Suprema Corte de justicia de la Nación, al conocer de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, así como a los jueces y magistrados en la aplicación del juicio de amparo.

Los medios de control constitucional son las herramientas que el legislador permanente ha determinado en la Carta Magna, a efecto de establecer contrapesos entre los poderes de la Unión; por tanto, es importante e imprescindible conocer los medios de control constitucional, como mecanismos procesales de defensa de una democracia constitucional, los cuales permiten mantener el equilibrio entre las autoridades para establecer un verdadero constitucionalismo y respeto a las instituciones del país.

El reto de plantear una visión integral y a la vez específica de los derechos humanos (*contribuir a la promoción integral*), en una postura filosófica-ética, se formaliza al reconocer en nuestras leyes la importancia y vigencia de los derechos humanos.

I). Así, entonces, a los municipios del Estado libre y soberano de Zatecas, y a todas las autoridades municipales, les corresponde velar porque en sus políticas y acciones de gobierno, más allá de la retórica, se den cuenta del cumplimiento de los derechos humanos para todos sus habitantes.

II). Consideramos que de forma expresa la Comisión Edilicia de Derechos Humanos se encargue de implementar:

1). Que municipalmente se asuma, de manera amplia e integral, una visión de los derechos humanos. Proponer, crear, regular la Procuraduría de la Defensa de los Derechos del Ciudadano Municipal, y contemplar dentro de sus obligaciones y atribuciones:

a). Proponer políticas de respeto y promoción que atiendan los derechos humanos desde una perspectiva amplia e integral, para todos los habitantes del municipio.

b). Vigilar que en el municipio se contemplen y se cumplan políticas y acciones en materia de los derechos humanos.

c). Coordinarse con todas las dependencias municipales, los organismos públicos y privados de promoción y defensa de los derechos humanos, así como con las universidades e instituciones formativas, para identificar problemáticas, elaborar propuestas y establecer políticas de acción municipal (*promoción, difusión, educación y realización*) en esta materia.

2). Elaborar preguntas pertinentes y contestarlas con la participación de dependencias y ciudadanos: *¿Qué le corresponde al municipio?, ¿qué se está haciendo? y ¿qué puede y debe hacer el municipio?* Todo ello en torno a los derechos fundamentales de *salud, educación, seguridad pública y personal, vivienda, participación en la vida pública, igualdad, libertades, seguridad económica* (progresividad laboral y salarial), *medio ambiente sano* y, por supuesto, *la justicia*.

3). La segunda tarea más específica atendería una problemática social grave, relacionada con algunos de los derechos humanos: *la presunta violación de derechos por parte de autoridades municipales vinculadas principalmente con la seguridad pública.*

Así, propondremos la creación de la citada Procuraduría para que pudiera:

- a). Conocer de quejas por presuntas violaciones de autoridades municipales, derivándolas para su correcto encauzamiento y dar seguimiento a las mismas.
- b). Establecer mínimamente dos procedimientos: uno conciliatorio y otro contencioso.
- c). Integrarla con representantes sociales, académicos, ONG's y funcionarios municipales cuyas resoluciones tengan carácter vinculatorio para las autoridades municipales.
- d). Proponer políticas y acciones específicas (*de formación, organización, supervisión y corrección*), con el fin de disminuir al máximo las violaciones a los derechos humanos en este rubro.

III). *El reto de mejorar la capacitación de los cuerpos de seguridad pública* es porque todos deseamos un estado de derecho justo y eficiente, que al mismo tiempo mantenga y reconozca la dignidad de los seres humanos; sólo así la persona es «*sujeto de derecho*» y no objeto. Para preservar el estado de derecho y para darle credibilidad, es fundamental el papel de las policías.

Para abatir estos y otros muchos problemas es primordial fortalecer la capacitación de los policías en términos de códigos y reglamentos relativos, con seguridad pública y derechos humanos dentro de la Seguridad Pública Municipal. Proponemos que haya un espacio propio en cada municipio de Formación Profesional, que incluya o refuerce, de manera enérgica, un programa de formación policiaca y módulos específicos sobre.

- a). Los derechos humanos como marco ético social (*cuáles son y cuál es su fundamentación e importancia social*).
- b). Conocimiento específico de los derechos humanos relacionados con la seguridad pública y el papel de los policías ante ellos (*deberes de los policías en torno a los Derechos Humanos*).
- c). Conocimiento más profundo de códigos y reglamentos vinculados a seguridad pública y acción policiaca.

Un comentario final

En la UAZ comprendemos que la labor de consolidar una sociedad en la que se respeten y vivan los derechos humanos es titánica, esta debe ser conducida por los gobernantes en el seno de la sociedad y el Ayuntamiento; lo anterior involucra y responsabiliza a todos. Por el bien de nuestro Estado y de cada uno de nosotros, debemos encontrar los mecanismos adecuados de interacción y colaboración, que reditúen en un trabajo conjunto, armónico y eficiente en favor de nuestra comunidad.

Este es un proceso que implica y requiere de una acción cultural educativa, que reditúe en una mayor capacitación y consciencia ciudadana. Las leyes ya existen, y otras habrá que formularlas, pero necesitamos hacerlas vivir en cada uno. Requiere de coherencia entre las políticas que se proponen y las acciones que se emprenden, ya que la mejor forma de educar es con el ejemplo. Con coherencia construyamos una forma de ser una sociedad digna y profundamente humana.

Fuentes de investigación y consulta

- ALVAREZ DE LARA, Rosa María. *Legislación Estatal en materia de Defensa de los Derechos Humanos*. México, Ediciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1991.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín. *La acción de inconstitucionalidad*. México. Editado por la UNAM. 1998.
- BIDART CAMPOS, Germán J. *Teoría General de los Derechos Humanos*. México. Ediciones de la UNAM. 1989.
- CARBONELL, Miguel. *Marbury versus Madison: En los orígenes de la Supremacía Constitucional y el Control de la Constitucionalidad*. Disponible en: www.iidpc.org/pdf/ajr5Carbonell.pdf.
- CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México. Editorial Porrúa. 7ª Edición. 1999.
- CARRILLO FLORES, Antonio. (1964). *La Suprema Corte en las reformas sociales en México*. Citado por Carpizo, 1999. México, tomo XIV, núm. 55, pp. 644-645.
- CASTRO, Juventino V. *El artículo 105 constitucional*. México. Editorial Porrúa. 3ª edición. 2000
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. Compilación de diversos autores*. México. Ediciones de la Propia Comisión. 1991.
- ETTO CRUZ, Gerardo. *Derecho Procesal Constitucional*. México. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A. C. 2003.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador). *John Marshall y la sentencia Marbury vs Madison*. México. Editorial Porrúa. Tomo I. 4ª edición. 2003.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *El Juicio Político como medio de protección de la Constitución mexicana*. México. Editorial Porrúa. Tomo II. 4ª edición. 2003.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. México. Ediciones del Colegio Nacional. 1983.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. *Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos*. México. Editorial Porrúa. 1985.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Derecho Procesal Constitucional*. México. Colegio de Secretario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A. C. 2003.
- LÓPEZ RÍOS, Pedro. *La Administración Pública Estatal y Municipal y los Derechos Humanos*. Departamento de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato. *Boletín No. 46*, Abril - Junio de 1992.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. *Administración Municipal*. México. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. 1985.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M. *El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos*. México. Editorial Porrúa. Tomo II. 4ª edición. 2003.

- MIRKINE GUETZÉVITCH, Boris. *Las nuevas constituciones del mundo*. Madrid, 1931. SPI.
- Montesquieu. (*El Espíritu de las Leyes*. Universidad de California. USA, Press Berkeley. Trad. Wallace Carrithers. 1977.
- NORIEGA, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. México. Porrúa. Tomo I. 6ª edición. 2000.
- OLEA Y LEYVA, Teófilo. *El amparo y el desamparo. Ensayo de interpretación del párrafo III del artículo 97 constitucional. Problemas jurídicos y sociales en México*. México, UNAM. 1999.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Los Derechos Humanos ante la Administración Estatal y Municipal*. Departamento de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato. Boletín No. 46, abril - junio de 1992.
- REYES ZAPATA, Mauro Miguel. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*. México, Editorial Porrúa. Tomo II. 4ª edición. 2003.
- RUIS MASSIEU, José Francisco. *El Nuevo Artículo 115*. En el *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa. 1983.
- SCHMILL, Ulises. *El sistema de la Constitución Mexicana*. México. Textos Universitarios, 1971.
- SMITH, Carl. *La defensa de la Constitución*. Madrid, Editorial Tecnos. 1983.
- Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII, Diciembre, Novena Época.
- Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Noviembre de 1999, Novena Época.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *¿Qué son las Acciones de inconstitucionalidad?* México, SCJN. 2ª edición. 2004.
- VALENCIA CARMONA, Salvador. *La Nueva Estructura Constitucional del Municipio*. En el *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa. 1983.

Capítulo VII

Facultades municipales en materia de educación pública

Viridiana Reyna De Luna¹

Introducción

Uno de los derechos de todo mexicano es la educación, tal y como se indica en nuestra Constitución, y el proceso de enseñanza no solo es responsabilidad de los estudiantes, sino también de los padres y de las autoridades en los tres ámbitos de gobierno: Federal, Estatal y Municipal; los tres con la misma importancia, pero desde sus distintos círculos de competencia.

En México la política educativa fue responsabilidad exclusiva de los órdenes de gobierno Federal y Estatal. Los gobiernos municipales no contaban con amplias competencias en la materia, salvo en los casos en las que las propias legislaturas de los Estados se las asignaran, las cuales por lo regular eran solo compensatorias y no vinculantes, lo anterior ocasionaba una gran desigualdad educativa y más aún en comunidades lejanas a la capital. De aquí la importancia de que se le atribuyan más competencias al Municipio para que esté en posibilidad de asegurar una educación obligatoria, pero sobre todo de calidad para su población.

Por esta razón, el objetivo de la presente investigación consiste en analizar las políticas educativas que los gobiernos de los municipios han integrado en sus agendas de trabajo a través de sus planes de desarrollo en materia educativa, pese a sus limitaciones.

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), Maestra en Docencia e Investigación Jurídicas por parte de la UAZ, Doctora en Ciencias de la Educación por parte de la Universidad Autónoma de Coahuila y docente de la Unidad Académica de Derecho de la UAZ. Miembro del Cuerpo Académico en formación “*Ciudadanía e Instituciones Jurídicas*”

7.1. Antecedentes

El desarrollo de la nación mexicana ha dado al municipio, en diversas épocas de la historia, una significación distinta. El municipio ha estado en el centro de las disputas por lograr la unidad nacional, unificar los valores mexicanos o construir un proyecto de educación nacional.

Las instituciones y actividades sociales, entre ellas la educación, se han relacionado de distinta manera con la actividad y el desarrollo municipales en la historia de la organización socio- política mexicana. El vínculo de la educación con el municipio puede reconstruirse desde el momento en que la Nueva España hereda la organización municipal española a través de los ayuntamientos y cabildos; mismos que integraron el virreinato hasta el período de la federalización definitiva de la educación, por medio del decreto que crea la Secretaría de Educación Pública en 1921, durante la presidencia de Álvaro Obregón.²

Al hacer una síntesis del ideario político del siglo XIX y de la primera década del siglo XX, se manifiesta cuál era la función del municipio en materia educativa y se puede generalizar que en este aspecto estaban ausentes las directrices políticas. Tal vez, la voluntad prevaleciente de respetar la autonomía de los Estados y la lucha por establecer la libertad en la enseñanza posibilitaron que las leyes fundamentales reservaran para el Estado la educación. Esto no significa que estuvieran ausentes los proyectos de unificación nacional de la educación: Mora, Farías, Joaquín Baranda, Manuel Flores y Gabino Barreda los propiciaron. Como ejemplo de lo anterior, puede revisarse lo planteado por la Constitución de 1824, la reforma de 1833, la Constitución de 1857, las ideas de los primeros congresos pedagógicos y el decreto expedido por Zapa en 1915, en el que la acción del Estado, por primera vez, pretende se extienda a todo el territorio nacional.

El primer intento de federalización de la enseñanza, llevado a cabo por Zapata, sería desechado por Carranza con el argumento que violaba la autonomía de los Estados y Municipios. El 13 de abril de 1917, Carranza expide la ley que reduce el número de secretarías, hace desaparecer la de Instrucción Pública y Bellas Artes y se hacen depender de los Ayuntamientos todas las escuelas primarias.

La municipalización de la educación, decretada por Carranza, subsistirá en una grave crisis hasta el 28 de septiembre de 1921, fecha en que

2 Caballero, Arquímedes. El Municipio y la Educación Básica, pág. 47, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/26/trb/trb5.pdf>

Álvaro Obregón decreta la creación de la Secretaría de Educación Pública para federalizar definitivamente la educación.

Federalizada la educación, se principia en la construcción un tipo de escuela que, en apariencia, carece de teoría pedagógica, de programas y organización escolar, se trata de la escuela rural mexicana. Dicha escuela, llamada en un inicio “*Casa del Pueblo*”, se caracteriza por su vinculación con la comunidad. Su teoría es la acción comunitaria; sus destinatarios son los niños y adultos; sus programas se relacionan con las necesidades de la comunidad; sus metas son el desarrollo de la comunidad. Esta era la intención de la escuela rural mexicana, sobre todo para las comunidades más alejadas y olvidadas de las anteriores acciones educativas.³

La historia reciente de la política educativa nacional, registra los primeros intentos de transitar hacia un modelo descentralizado del sistema educativo; sin embargo, no fue hasta los noventa cuando se impulsaron de manera real estas medidas para contrarrestar el agotamiento del modelo centralizado y unificado.⁴ Después de poco más de dos décadas, hoy la tendencia parece haberse detenido con más signos de una recentralización que una transferencia incremental de funciones a los espacios subnacionales y locales.

En ese escenario, los municipios — como ámbito de gobierno receptor de las potenciales atribuciones educativas transferidas en su nivel más desagregado — se debaten en una contradicción, ya que por un lado reclaman más competencias y recursos; pero, por el otro, siguen con problemas en su evolución reciente, como la persistencia de administraciones públicas débiles en sus capacidades de acción, frágiles en sus instituciones, pobres en generación de recursos propios y carencia de perfiles administrativos calificados.

Si bien los problemas anteriores no aquejan a la totalidad de municipios del país, la gran mayoría presentan estas limitantes, y las excepciones son aquellas municipalidades con un desarrollo económico propio, cuyas dinámicas les permiten invertir y llevar a cabo políticas públicas específicas de atención a problemas particulares, las cuales por lo regular son resarcitorias del déficit público de los servicios del gobierno federal y los Estados, entre las cuales se encuentran las educativas.⁵ Por ejemplo, en

3 Ídem, pp.48-49

4 CRUZ OLMEDA, Juan. “*El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México*”. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 2014, 143-164

5 Avendaño, E. Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). Economía UNAM, 2012, 82-95.

el caso del Estado de Tlaxcala solo un par de municipios (Apizaco y Tlaxcala) son los que aparecen con posibilidades de generar esas condiciones económicas y financieras para ser la excepción.

La educación es un eje vertebral en la agenda pública de cualquier país y sociedad, ya que es considerada el principal instrumento de desarrollo. En México desde que fue promulgada la constitución de 1917, la educación pública se ha plasmado como una prioridad; sin embargo, en la práctica los gobiernos locales han estado y están distantes de la agenda formal que conduce la federación, lo que trae como consecuencia que sus esfuerzos se concreten en acciones tangenciales que son producto más de la iniciativa y liderazgo de algunas de sus autoridades, que de un programa institucionalizado de coordinación intergubernamental.

El Mtro. Gilberto Guevara Niebla⁶ escribió un artículo en el cual planteaba que antes la educación pública dependía principalmente de los municipios, pero después su papel educativo se desvaneció. El municipio es la entidad pública más próxima a la comunidad y a las escuelas, por lo mismo, es deseable que tenga un protagonismo más activo en la educación. Cualquier transformación del país debe comenzar desde abajo, en la célula social por excelencia que es el municipio. México necesita municipios y ayuntamientos fuertes, activos, que realicen un intenso trabajo en favor de los cambios que se proponen. En la política identificada como la Nueva Escuela Mexicana los municipios deben tener un protagonismo esencial.

7.2. La política de descentralización educativa en México

La Constitución de 1917 dispuso que la educación primaria de México fuera universal, gratuita y obligatoria y quedaría a cargo de los municipios.⁷ Este precepto se formuló para revertir el acentuado centralismo del siglo XIX en uno de los sectores de la vida nacional. Tal precepto nunca tuvo vigencia, ya que el resultado fue contrario, pues si algún orden de gobierno quedó excluido fue el local al hacerse patente la política de la unidad nacional y el fortalecimiento paulatino de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como aparato burocrático, durante medio siglo, el cual según Loyo *“había crecido en grandes proporciones”*.⁸

6 Gilberto Guevara Niebla. “Una agenda educativa para los municipios”, Crónica, 21 de noviembre, 2019 (reproducido en Profelandia.com)

7 ORNELAS, Carlos. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

8 Loyo Brambila, Aurora. *Para entender el sistema educativo*. México, Nostra Ediciones. 2010.

Así entonces, a partir de la década de 1970, diversas acciones gubernamentales apuntaron en el sentido de descentralizar los servicios de educación pública.⁹ Los primeros pasos reales fueron desde el inicio de 1978, con la desconcentración administrativa de la SEP, cuando se crearon las 31 delegaciones en las entidades federativas.¹⁰ Otros autores, como Falletti,¹¹ y Olmeda,¹² señalan también como parte de la descentralización la reforma al artículo 115 constitucional, de inicios de 1983, que redefinió el rol de los municipios al incrementar su autonomía con nuevas competencias y garantizándoles recursos a través de los estados mediante acuerdos de coordinación denominados Convenios Únicos de Desarrollo (CUDs). A su vez, estos instrumentos de colaboración materializaban el Sistema Nacional de Planeación Democrática que obligó a los gobiernos de los Estados y de los municipios a elaborar sus respectivos planes de desarrollo como instrumento guía del trabajo institucional.

La forma en cómo la descentralización educativa se efectuó en el país fue del ámbito nacional a los Estados a través de las secretarías de educación y de ahí a los centros escolares, sin pasar por los gobiernos locales de los municipios, situación que los dejó en cierta indefinición. Entonces el sistema de distribución de competencias no ha precisado en todos los órdenes de gobierno quién se ocupa de qué, ya que los municipios solo participan de manera complementaria o tangencial.¹³

La constante, sin embargo, indica que en la mayor parte de los procesos de descentralización se transfirieron servicios de educación básica hacia los Estados, pero sin continuar hacia los municipios. Existen esfuerzos que intentan fortalecer la autonomía de los centros escolares, tal es el caso de los Consejos Técnicos Escolares o programas educativos como el de Escuelas de Calidad, Escuela Siempre Abierta o el Programa para la Mejora del Logro Educativo entre otros, pero en todos ellos el papel de los municipios es aún escaso. Estos programas tienen un diseño de transferencia de recursos de la federación hacia las entidades federativas y éstas a su vez las instrumentan directamente en los centros escolares que cumplen

9 Cabrero, Enrique. *Las políticas descentralizadoras en México, logros y desencantos*. México, Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.

10 Ornelas, Carlos. *El sistema educativo mexicano. La transición de...* Op. Cit.

11 Falletti, T. *Descentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010.

12 Cruz Olmeda, Juan. “*El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma ...* Op. Cit.

13 Subirats, J. *Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona: Ariel, 2002.

los requisitos de las reglas de operación, las cuales poco involucran a los gobiernos locales.¹⁴

7.3. Facultades del municipio en materia educativa contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Educar” significa enseñar, formar, desarrollar y perfeccionar las capacidades del pensamiento humano; la “Educación” se entiende como el acto o efecto de educar.¹⁵

El artículo 3° de la Carta Magna, en su párrafo primero, establece que *“El Estado-Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”*, disposición que constituye el fundamento de la garantía social de la educación como un servicio al que tienen derecho todos los mexicanos.

La Reforma Educativa del año 2019, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo, al Artículo 3 es la onceava reforma a dicho numeral y, entre otras cosas, establece al Ayuntamiento como autoridad educativa para que sirva como intermediario al informar las necesidades que surjan en las escuelas de su localidad a los órganos de gobierno Estatal y Federal. Dichas actividades se desarrollan en las leyes secundarias en la materia.

La nueva Ley General de Educación, define los mecanismos y acciones necesarios que le permitan una eficaz colaboración y coordinación con las autoridades, que se analizará en el siguiente punto.

Por otra parte, también el artículo 73 constitucional, fracción XXV, faculta al Congreso de la Unión, entre otras, *“...para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad”*.¹⁶

Con la reforma educativa de 2019, como puede observarse, tampoco se logró fortalecer y/o ampliar las facultades del Municipio, únicamente lo mantienen como intermediario, pero sigue sin las competencias nece-

14 CARRO OLVERA, Adriana. *La Educación en las Agendas Municipales del Estado de Tlaxcala, México*. Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 25, 2017, pp. 1-26.

15 TREJO CERDA, Onosandro. *La concurrencia de facultades entre federación, estados y municipios en las materias de educación, cultura, equilibrio ecológico y protección al ambiente. Claroscuros en la Educación*. Revista electrónica de Educación. ISSN 2594-0597, Número 39, Diciembre 2013.

16 Véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 73

sarias y suficientes para ejecutar las acciones que demande su población. La multiculturalidad que distingue a nuestro país hace que cada Estado, municipio, ejido o comunidad tengan características y necesidades diferentes, y es el Ayuntamiento el que puede observar más de cerca los requerimientos en materia de educación y podría ejecutarlos de forma inmediata sin esperar un trámite protocolario largo y cansado que deba ejecutar la Federación o el Estado.

7.4. Ley General de Educación

La Ley General de Educación vigente fue publicada el 30 de septiembre del 2019 por el presidente de la República Andrés Manuel López Obrador y cuenta con 181 artículos, 17 son transitorios y están divididos en 11 títulos. Deroga a la anterior Ley General de Educación, publicada el 13 de julio de 1993 por el presidente Carlos Salinas de Gortari.

La nueva ley reconoce a los Ayuntamientos como autoridades educativas y los dota de más atribuciones en la materia:

- Las autoridades educativas de gobiernos de los Estados y municipios podrán solicitar a las SEP actualizaciones y modificaciones de los planes y programas de estudio, para atender el carácter regional, local, contextual y la situación del proceso de enseñanza-aprendizaje (artículo 23).
- Las autoridades educativas de los 3 órdenes de Gobierno concurrirán para garantizar la gratuidad de la educación en el nivel superior (artículo 48)
- El Ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y de los Estados, promover y presentar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad (artículo 116, antes artículo 15).
- El Gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del Ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales (artículo 116, antes artículo 15).
- Los gobiernos de cada Estado y de los Ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera con las responsabilidades a su cargo. (artículo 116, antes artículo 15).
- Los Ayuntamientos y las alcaldías de la Ciudad de México coadyuvarán al mantenimiento de los planteles educativos y de los servicios de seguridad, agua y luz de estos (artículo 116).
- El gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las

disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada Ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que en términos del artículo 15 estén a cargo de la autoridad municipal. (artículo 120, antes artículo 26).

- Las autoridades educativas federales, de los Estados y municipios deberán ejecutar programas y acciones para fortalecer las capacidades de la administración de las escuelas (artículo 123, antes 28 bis, aunque se hablaba de fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas).

De lo anterior, puede observarse que se mantienen preceptos de la anterior Ley General de Educación, como los artículos 15, 26 y 28 bis, y se adicionaron los artículos 23 y 48, con los que se pretende que cada Ayuntamiento mantenga informada a la Secretaría de Educación Pública de las necesidades educativas de esa región y de esa forma inmiscuirse en el Sistema Educativo Nacional. Sin embargo, lo ideal es que también participen en cuestiones académicas, como en la edición de los libros de texto gratuitos, pues en éstos se debe incluir lo que compete a cada región, de acuerdo con la solicitud concreta de los gobiernos municipales.

Otro artículo que se mantuvo fue el 133 que anteriormente era el artículo 70. Dicho numeral obliga al municipio a instalar y operar un consejo municipal de participación escolar en la educación, integrado por las autoridades municipales, asociaciones de madres y padres de familia, maestras y maestros.

Este consejo, ante el Ayuntamiento y la autoridad educativa respectiva podrá:

- a) Gestionar el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, tomando en cuenta las necesidades de accesibilidad para las personas con discapacidad, y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio.
- b) Estimular, promover y apoyar actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales.
- c) Promover en la escuela y en coordinación con las autoridades, los programas de bienestar comunitario, particularmente con aquellas autoridades que atiendan temas relacionados con la defensa de los derechos reconocidos en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- d) Realizar propuestas que contribuyan a la formulación de contenidos locales para la elaboración de los planes y programas de

estudio, las cuales serán entregadas a la autoridad educativa correspondiente.

- e) Coadyuvar a nivel municipal en actividades de seguridad, protección civil y emergencia escolar.
- f) Promover la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares.
- g) Promover actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a madres y padres de familia o tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa.
- h) Proponer la entrega de estímulos y reconocimientos de carácter social a los educandos, maestras y maestros, directivos y empleados escolares que propicien la vinculación con la comunidad.
- i) Procurar la obtención de recursos complementarios, para el mantenimiento y equipamiento básico de cada escuela pública.
- j) En general, realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio. Será responsabilidad de la persona titular de la presidencia municipal, quien buscará que en el consejo se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la excelencia en educación. Así como la difusión de programas preventivos de delitos que se puedan cometer en contra de niñas, niños y adolescentes o de quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo.¹⁷

Cuando se trabaja en comunidad la evolución de los municipios es más factible, y esto sucede si los gobiernos locales están al pendiente de los planteles, al utilizar los recursos para hacer tutorías y compensar las deficiencias académicas que llevan a los estudiantes a reprobar, desesperarse y abandonar la escuela y no solo limitarse a realizar apoyos a la infraestructura de los planteles.

7.5. Las agendas de los ayuntamientos municipales en materia de educación

Pese a las limitantes que tienen los municipios para emprender acciones educativas, existen casos de municipios con gobiernos sumamente innovadores que han aprovechado las nuevas condiciones, otros aún intentan transitar hacia nuevos esquemas de trabajo y organización, pero desafortunadamente se han presentado algunos problemas, como la falta de recursos financieros de los municipios que generalmente son muy limita-

17 Ley General de Educación del 30 de septiembre de 2019, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>

dos, pues son pocos los impuestos que están a cargo de los Ayuntamientos y esto reduce la capacidad de maniobra.

Otro factor limitante es la carencia de normatividad que favoreciera la participación del municipio en la educación. Regularmente los gobiernos municipales apoyan a las escuelas en sus localidades a través de materiales físicos e infraestructura operativa. Sin embargo, no pueden participar en el diseño curricular, evaluación de docentes, directivos o proyectos educativos y pedagógicos. La importancia de que participen en estos procesos es porque ellos están más de cerca con su población y conocen de primera mano sus carencias y los aspectos que necesitan fortalecerse en materia educativa, reconocen las características educativas que requiere su localidad.

Un problema grave a nivel municipal es que generalmente hay un desinterés por parte de sus representantes en mejorar la educación en su localidad, pero sobre todo se observa un desconocimiento para atender la educación, y los que logran comprender su importancia, únicamente pueden hacerlo a través de infraestructura, el otorgamiento de becas o desayunos escolares.

Se han registrado cambios en las agendas municipales, son localidades en las que el Estado no ha puesto atención, por lo que la sociedad se vuelve más demandante y el ámbito de gobierno al que más recurre por su proximidad es al local. Esta presión social los ha llevado a plantear los proyectos de mejora que están a su alcance. A continuación, a manera de ejemplo, se mencionarán algunos municipios que se han esforzado en mejorar la calidad educativa en su localidad.

7.5.1. Caso del Estado de Tlaxcala

El gobierno del Estado de Tlaxcala, el 18 de mayo de 1992, firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y dos días después se convirtió en la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala (USET), como órgano descentralizado del gobierno del Estado adquirió personalidad jurídica y patrimonio propios.

El gobierno estatal, en 1994, intentó avanzar en la desconcentración de los servicios educativos a los municipios mediante el Programa de Mantenimiento Preventivo, al que se le etiquetaron 2.5 millones de pesos. También se planteó, sin oficializarse, el anteproyecto de la ley de educación para el Estado de Tlaxcala. Los alcances pretendidos eran una implicación directa de las autoridades municipales en la responsabilidad

de los servicios educativos a través de un acuerdo entre la USET y los municipios para constituir las Coordinaciones Educativas en los entonces 44 municipios.

A poco más de veinte años del proceso incipiente de descentralización de los servicios educativos en el Estado de Tlaxcala, los municipios cuentan con competencias mínimas en materia educativa, las cuales se encuentran establecidas básicamente en dos ordenamientos: en la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala (2014), en los artículos 12 y 14, los cuales están vigentes y sin cambios desde su decreto el 14 de noviembre del 2000. Así como en la Ley Municipal (2011), en su artículo 47, el cual se encuentra vigente desde su decreto el 11 de noviembre del año 2002, en la que las facultades y responsabilidades en materia de educación se encuentran comprendidas en la Comisión de Educación Pública del Ayuntamiento.¹⁸

7.5.2. Caso de Tepehuacán de Guerrero, Hidalgo

El Ayuntamiento Municipal, 2016-2020, presentó un Plan de Trabajo de Educación Municipal en el que su objetivo fue generar en el municipio las condiciones favorables en el rubro de educación para potencializar el aprendizaje de todos los educandos y de esta manera obtengan las herramientas necesarias para la vida.

Así mismo, brindar a la sociedad en general espacios y oportunidades que permitan el desarrollo de las habilidades y destrezas de cada individuo; de esta manera generar una convivencia sana en su entorno y su visión fue servir con calidad y calidez a la ciudadanía, para coadyuvar con el presidente municipal y con las demás áreas de la presidencia.¹⁹

Algunas de sus actividades fueron las siguientes:

- Elaborar un directorio con todas las escuelas de todos los niveles.
- Elaborar un directorio de las asociaciones de padres de familias de todas las escuelas y de todos los niveles.
- Realizar recorrido a todo el municipio para verificar y detectar necesidades de las escuelas, posteriormente presentar este diagnóstico al presidente municipal para su análisis.
- Estar en constante comunicación con los profesores y comités

18 CARRO OLVERA, Adriana. *La Educación en las Agendas Municipales del...* Op. Cit.

19 <http://tepehuacandeguerrero.hidalgo.gob.mx/descargables/planeacion/3EDUCACION%20MUNICIPAL.pdf>

de padres de familia para una mejor atención de los requerimientos.

- Tramitar, ante las instancias correspondientes, becas de estímulo a la educación.
- Informar quincenalmente al presidente municipal sobre los avances logrados y lo que está en proceso en esta secretaría.
- Realizar gestión permanentemente sobre los asuntos que le competan a esta secretaría.
- Actualizar el padrón de becas (nivel primaria).
- Revisión y equipamiento de bibliotecas comunitarias para su buen funcionamiento.
- Impulsar las bandas de guerra escolares, por medio de un instructor.
- Con el propósito de promover la mejora de los aprendizajes esperados, se realizarán dos concursos anuales de conocimiento en cada nivel educativo por regiones.
- Difundir por diversos medios de comunicación, todas las convocatorias que el ayuntamiento promueva.

7.5.3. Gobierno municipal de San Pedro Cholula del Estado de Puebla

Durante la administración del presidente municipal, Marcelino Calzadilla García período 2014-2018, se analizaron las condiciones que guardan las escuelas de ese municipio, se observó que la educación formal no se había desarrollado en un campo satisfactorio. La Regiduría de Educación realizó un censo en las escuelas del municipio que les permitió conocer con mayor precisión las circunstancias en las que funcionan las escuelas, laboran los maestros y estudian los alumnos.

De los recorridos realizados y de las reuniones de trabajo con los Comités de Padres de Familia se recibieron, tan solo en el primer año, un total de 162 solicitudes, de las cuales el 27 % corresponden a la construcción de aulas o espacios administrativos, 15 % a equipo de cómputo y multimedia, 12 % a mobiliario, 10 % a domos, 9 % a rehabilitación de sanitarios, 7 % a pintura, 6 % a impermeabilización, 5 % para trámites de escrituración, 4 % para lámparas, 3% para la adquisición de terrenos, y el 2 % corresponden a la pavimentación o adoquinamiento de calles aledañas a las escuelas.

El Ayuntamiento, de conformidad con las atribuciones de los municipios en materia de educación, puso especial atención sobre todo cuando las escuelas se encontraban en condiciones de precariedad, al focalizar la

atención en las escuelas que están en condiciones especialmente desfavorables, a juzgar por el estado de su infraestructura y de su equipamiento. De igual forma, realizaron reuniones con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Presidencias Auxiliares para emprender iniciativas que fortalecieran los centros educativos.

Todo lo anterior— sin dejar de lado la ejecución de programas Federales y Estatales, promoción de actividades cívicas, combate frontal al rezago educativo— participó activamente en la Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo y desde luego el fortalecimiento de infraestructura en las escuelas para garantizar espacios de calidad.²⁰

7.5.4. Municipio de Durango

Cuenta con una Dirección de Educación, cuya misión es impulsar el desarrollo de su comunidad a través de la conformación de una Política Educativa Municipal que intervenga para una educación de calidad, equitativa e inclusiva; mediante un modelo de intervención educativa: infraestructura educativa, estímulos educativos, bibliotecas, programas de habilidades educativas y actividades para enaltecer la identidad duranguense con el objetivo de coadyuvar en elevar las oportunidades y conocimientos de los estudiantes de educación básica, media superior y superior, así como de los habitantes del municipio de Durango.

En cuanto a educación de calidad, cuenta con dos programas: Distinción docente y Bibliotecas Públicas Municipales.

El programa Distinción Docente está orientado a distinguir y reconocer la labor de los docentes de la capital, para incentivarlos a realizar sus actividades con todo profesionalismo y excelencia, entregándoles apoyos (económicos y en especie) de manera periódica.

De dicho programa se desprenden las siguientes vertientes:

- *Capacitación para la mejora docente:* este programa consiste en brindar capacitaciones en distintas áreas de la educación para el apoyo en el desempeño de sus labores cotidianas como profesores de la niñez duranguense.
- *Reconocimiento a los docentes:* programa en el cual se reconoce mediante estímulos las labores que los docentes del municipio llevan a cabo, para la educación de los niños y niñas duranguenses.

20 https://cholula.gob.mx/images/tramites-requisitos-y-formatos-para-realizar-una-solicitud-de-acceso/Primer_Informe_Anual_2014_Regiduria_de_Educacion.pdf

- Otro de sus programas es Bibliotecas Públicas Municipales, que implementa proyectos innovadores en las Bibliotecas Públicas Municipales y en su entorno para llevar a cabo diversas actividades, como el fomento a la lectura; el objetivo es brindar espacios dignos y modernos basados en un enfoque lúdico-pedagógico para que los estudiantes hagan sus tareas y tengan el apoyo de las bibliotecas municipales, para así desarrollar su potencial y continuar con la formación de ciudadanos con oportunidades.
- En la ciudad están distribuidas más de 15 bibliotecas, donde se pueden realizar distintas actividades como:
 - Fomento a la lectura
 - Préstamo a Domicilio
 - Extensión Biblioteca – Escuela
 - Lectura en sala general
 - Tareas en computadora y acceso a internet
 - Lectura en movimiento
 - Biblioterapia

También se preocupa por desarrollar habilidades educativas con programas como Siempre con la Infancia, 1, 2, 3 por toda mi familia, Valor joven, Cree ser mujer, Leer es poder y Educarte.²¹

7.5.5. Estado de Veracruz

En reunión de cabildo se acordó integrar el Consejo Municipal de Participación Social en la Educación. La Participación Social en la Educación es la colaboración organizada y planificada de todos los actores sociales y autoridades educativas que participan de manera coordinada, con fines de lograr la mejora educativa.

Se convocó a reunión con la participación de los padres de familia y autoridades locales, asociaciones civiles con fines educativos, directores de escuelas, supervisores, maestros distinguidos, cronista de la ciudad, representantes de sindicatos de maestros y todos los interesados en la mejora educativa.

El Consejo tiene su base legal en la Ley General de Educación, Capítulo VII: Sección Segunda, Artículo 70, Artículo 73. Acuerdo 08/08/17 publicado en el Diario Oficial de la Federación en el 2017, Capítulo V, artículos 31, 32, 33, 34 y 35 con todas sus fracciones. Ley Número 247 de la Educación para el Estado de Veracruz- Llave, Artículo 176. Acuerdo

21 Dirección de Educación, <https://www.municipiodurango.gob.mx/educacion/mision-vision-y-valores/>

número 041/2010 publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave que crea el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación, Capítulo II: Artículo 11, Capítulo III: Artículo 13 y 15; Fracción II, III y IV, Artículo 16; Fracción II. Y su fundamento legal en el Acuerdo 08/08/17 en el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación.

Debe sesionar mínimo tres veces al año; remitir copia de la minuta de trabajo de la sesión a la Coordinación Ejecutiva del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CECONEPASE); dar seguimiento a los programas federales, estatales y municipales que sean asignados a las escuelas del nivel básico; y llevar a cabo el seguimiento de lo planeado por cada grupo de trabajo al interior del Consejo municipal.²²

7.5.6. Ayuntamiento de Isla Mujeres del Estado de Yucatán

La Dirección de Educación de este Ayuntamiento, cuenta con un manual de organización general y de servicios de dirección de educación, cuyo objetivo es establecer acciones y proyectos del Sector Educativo, que brinden apoyos a través de programas como Escuelas de Calidad, Becas Municipales y su continúa formación cívica en el desarrollo de actividades como las de Ceremonias Cívicas.

Sus principales funciones y atribuciones son las siguientes:

- Fomentar el conocimiento, respeto y dignificación de las instituciones estatales, regionales y nacionales.
- Enriquecer la cultura regional con impulso creador y con la incorporación de ideas y valores universales.
- Crear conciencia sobre los valores morales y prevenir sobre los perjuicios que causan a la persona y a la sociedad, el mal uso de la sexualidad, las conductas delictivas, los enervantes, los elementos tóxicos y todo aquello que nos lleve a menoscabar la dignidad humana, para propiciar las condiciones del desarrollo de una vida física y mentalmente sana.
- Fortalecer el afecto por la historia de la entidad, de la región y de la nación.
- Promover, mediante la enseñanza del español como lengua nacional, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de la lengua maya.

22 <http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2018/03/CMPSE-Presentaci%C3%B3n-2017-2018-EN-INVEDEM.pdf>

- Propiciar, en la impartición de la educación, que se tomen las medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad.
- Fomentar el sentido de pertenencia con las comunidades del Estado para reforzar la identidad quintanarroense, como elemento identitario mexicano.
- Preparar a las personas e instituciones en el aprovechamiento de las oportunidades que genera la globalización.
- Establecer y consolidar compromisos encausados a disminuir los rezagos sociales en el Estado, por medio del aprovechamiento de los recursos locales y la participación social en proyectos transformadores y productivos, a partir de los servicios educativos de las comunidades.

Su misión es fortalecer el Nivel Educativo y de infraestructura de las Escuelas pertenecientes al Sistema Educativo Municipal, a través de programas y proyectos viables con un espíritu de Servicio y Calidad por parte del personal que integra el Sistema.

Su visión es la óptima administración del Sistema de Educación Municipal — tanto de preescolar, primaria, secundaria como de la Preparatoria de nueva creación — en su aspecto organizativo y académico; se trabaja en la actualización y aplicación de los Programas Educativos de acuerdo con las demandas de la sociedad actual, para mantener la dirección y control del Consejo Municipal de Participación Social en la Educación Básica y la coordinación con las diferentes dependencias de Gobierno relacionadas con las necesidades educativas.²³

1.5.7. Municipio de Monte Escobedo del Estado de Zacatecas

El Gobierno de Monte Escobedo que encabeza el alcalde Manuel Acosta Galván, durante el período 2021-2024, firmó el Convenio Colaboración y Concertación de Acciones de Vinculación entre la Universidad Autónoma de Zacatecas y los Ayuntamientos de Zacatecas, el cual beneficia a ambas partes, y reconocen la vitalidad de estas acciones para el mejor desarrollo de la educación y de los municipios del Estado. Lo anterior, traerá consigo el desarrollo de propuestas en el área técnica, ambiental, cultural, econó-

23 Manual de organización general y de servicios de dirección de educación para el Ayuntamiento de Isla Mujeres, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Quintana%20Roo/Todos%20los%20Municipios/wo52107.pdf>

mica y social que la institución les ofrece, para resolver sus problemáticas y así mejorar la condición de vida de sus estudiantes y de las familias zacatecanas.²⁴

Conclusión

Los gobiernos municipales cuentan con facultades muy limitadas para actuar en materia de educación, sin embargo, hubo municipios que se atrevieron a involucrarse al considerar que el tema educativo se adecuaba a sus finalidades de política pública, ya sea en una mejora de infraestructura, en dotar de ciertos uniformes a los estudiantes o apoyos con becas.

En la presente investigación se muestra la necesidad de los municipios para intervenir en la educación con ayuda de los gobiernos nacional y estatal, en la que se implementen actuaciones amplias, transversales e innovadoras y sostenidas en los principios de corresponsabilidad, inclusión y aprendizaje.

El beneficio de organizar y gestionar la educación en los municipios da cumplimiento a la obligatoriedad de la educación estipulada en el artículo 3º de nuestra constitución y promover el principio de educación para todos; se compensan así las desigualdades sin dejar de lado el compromiso de una buena calidad educativa, no sólo es prioritario ampliar la cobertura educativa, sino mejorar la calidad de los servicios educativos que se brindan en todos los niveles del sistema.

No solo es necesaria la voluntad política para transformar la educación en un municipio, tampoco es suficiente la organización administrativa del municipio para mejorar las escuelas. Se requiere fortalecimiento económico, destinar una partida especial para que puedan actuar sin limitaciones, sin tener que gestionar los recursos que necesitan sus escuelas. Sin embargo, el municipio no sólo debe dar respuesta política y económica para sostener escuelas, dotarlas de luz y agua o fortalecer la infraestructura, sino también participar en proyectos pedagógicos que transformen a su población, en respuesta a las necesidades e intereses educativos del municipio.

Para lograr el fortalecimiento de la educación municipal es indispensable que cuenten con la normativa que rija las facultades del municipio en esta materia, de tal suerte que se establezca la asignación de recursos para infraestructura, para darle plena autonomía en su actuar. Asimismo, se fomente el trabajo transversal con otras instituciones o Ayuntamientos

24 <http://monteescobedo.gob.mx/?tag=educacion>

y se participe en la mejora de una educación de calidad. Se deberá informar a las autoridades correspondientes sobre los estudios necesarios en su localidad de acuerdo a su demografía, dinámica productiva, oferta educacional y disponibilidad de recursos económicos, de equipamiento y de asistencia técnica y sea vinculante la responsabilidad de subsanar las necesidades particulares de cada región.

Las escuelas de los municipios pueden y deben mejorarse con el aporte de todos: autoridades federales, estatales, municipales, directivos, maestros, padres de familia y estudiantes, puesto que la educación es una labor conjunta que a todos y a cada uno nos corresponde.

Fuentes de investigación

- AVENDAÑO RAMOS, Eréndira. *Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*. México. Economía UNAM, 2012. CABRERO, Enrique. *Las políticas descentralizadoras en México, logros y desencantos*. México, Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas. 1998.
- CARRO OLVERA, Adriana. *La Educación en las Agendas Municipales del Estado de Tlaxcala, México* Education Policy Analysis Archives/ Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 25, 2017.
- FALLETI, T. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- GILBERTO GUEVARA, Niebla. “Una agenda educativa para los municipios”, **Crónica**, 21 de noviembre, 2019 (reproducido en Profelandia.com)
- Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- LOYO BRAMBILA, Aurora. *Para entender el sistema educativo*. México, Nostra Ediciones, 2010.
- OLMEDA, Juan Carlos. “El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México”. **Revista de Relaciones Internacionales**, Estrategia y Seguridad, 2014
- ORNELAS, Carlos. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México, FCE. 2ª edición. 2013.
- SUBIRATS, Joan. *Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona, Editorial Ariel. 2002.
- TREJO CERDA, Onosandro. “La concurrencia de facultades entre federación, estados y municipios en las materias de educación, cultura, equilibrio ecológico y protección al ambiente” Claroscuros en la Educación. **Revista electrónica de Educación**. ISSN 2594-0597, Número 39, Diciembre 2013

BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA

- CABALLERO, Arquímedes. *El Municipio y la Educación Básica*, pág. 47, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/26/trb/trb5.pdf>
- Dirección de Educación, <https://www.municipiodurango.gob.mx/educacion/mision-vision-y-valores/>
- Ley General de Educación del 30 de septiembre de 2019, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>
- <http://tepehuacandeguerrero.hidalgo.gob.mx/descargables/planeacion/3E-DUCACION%20MUNICIPAL.pdf>
- https://cholula.gob.mx/images/tramites-requisitos-y-formatos-para-realizar-una-solicitud-de-acceso/Primer_Informe_Anual_2014_Regiduria_de_Educacion.pdf

<http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2018/03/CMP-SE-Presentaci%C3%B3n-2017-2018-EN-INVEDEM.pdf>
<http://montescobedo.gob.mx/?tag=educacion>

Capítulo VIII

Aproximaciones a la evaluación de políticas de servicios públicos municipales en Guadalupe, Zacatecas (2018-2021).

*Lázaro Ávila Cabrera.
Manuel Cedeño del Olmo.¹*

Introducción.

El objetivo de esta investigación es la evaluación en la calidad y eficiencia de los servicios públicos municipales (**SPM**) en materia de infraestructura y equipamiento municipal; así como su impacto en la población del municipio de Guadalupe, Zacatecas, en el período 2018-2021. Para ello en una primera etapa se tomaron tres tipos de SPM: Obras públicas (**DOP**), Servicios Públicos (**DSP**) y Desarrollo Urbano, Ecología y Medio Ambiente (**DUEMA**); a la postre se incorporó la Tesorería Municipal (**TM**).

La pregunta que establecimos fue ¿por qué evaluar y qué aspectos? Las respuestas no son sencillas. Hay una cauda de elementos que pueden ser académicos, económicos y políticos, lo cual lleva a temas como el diseño de políticas, la aplicación de programas y los recursos financieros para los que se construyeron pasos que relacionan a la Economía Pública con el tema de las políticas (*policies*).

El asunto nos lleva a otro cuestionamiento: ¿cómo evaluar? Este renglón es igualmente complejo como el anterior, pues se requiere de datos y de capacidad analítica para determinar lo que realmente debe ser materia de evaluación.

Desde las reformas al artículo 115 Constitucional, iniciadas en 1983, se ha otorgado a los Ayuntamientos atribuciones y facultades (en materia de prestación de servicios), pero con otra reforma, la de 1999, se amplia-

¹ Docentes de la Unidad Académica de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”. Correo-e. lavila@uaz.edu.mx y mcede@hotmail.com

ron o afinaron los ya consabidos servicios en materia de agua potable, rastros, alumbrado, entre otros. Asimismo, se ampliaron funciones específicamente en materia de tratamiento de aguas residuales, de manejo de residuos sólidos y de seguridad pública.² Pero estas características no han evolucionado por el camino esperado. Las haciendas municipales difícilmente han crecido y las que lo logran recurren al endeudamiento, o bien son municipios de carácter eminentemente urbano.³

No obstante, en el inter de reformas de los años ochenta y noventa del siglo XX fue el que adquirieran el status de instancia gubernamental, pero eso los convirtió en responsables de precisar los problemas públicos que se traducen en una maquinaria que debe brindar servicios públicos.⁴ Asimismo, la enorme heterogeneidad municipal, la escasa colaboración intermunicipal y problemas de tipo vertical entre niveles de gobierno han conducido a la redefinición de los problemas públicos.⁵

El municipio de Guadalupe, en el estado de Zacatecas y objeto de estudio, tiene características sociodemográficas y económicas relevantes dada la evolución e impacto no solo por ser parte de la única conurbación de la entidad, ligada a la ciudad capital del estado. Tan solo la dinámica de crecimiento en materia poblacional — de acuerdo con el INEGI en la Encuesta Intercensal del 2015 — en el municipio de Guadalupe se contaba con una población total de 187,918 habitantes, constituida por 91,112 hombres, al representar un 48.5% de la población y 96,806 mujeres, con el 51.5% de población femenina⁶.

Para el año 2020 se contabilizó una población total de 211, 740 habitantes y la diferencia entre población masculina y femenina sigue la misma tendencia que el quinquenio anterior⁷.

Como se mostrará más adelante, Guadalupe es el municipio con una alta concentración poblacional en la cabecera, lo cual proporcionalmente se aleja de la tendencia de la capital del Estado que puede calificarse como en estancamiento. También en pocos años se estima que igualará e incluso

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Quinto, art. 115. Disponible en línea: <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-quinto/> Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2021.

3 Cfr. Cabrero Mendoza, Enrique & Arellano D. *Los municipios a debate*. México, CIDE. 2011. Y Cabrero Mendoza, Enrique. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México. Miguel Ángel Porrúa y CIDE. 2003.

4 Véase Cabrero Mendoza, E & Arellano D. *Los municipios a debate*. México, CIDE. 2011.

5 Idem.

6 Fuente: <http://www.cij.gob.mx/ebco2018-2024/9898/9898CSD.html#:~:text=De%20acuerdo%20al%20INEGI%20en,el%201.5%25%20de%20poblaci%C3%B3n%20femenina>

7 Fuente: <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=Guadalupe%2C+zacatecas>

superará a la población del municipio de Fresnillo, que históricamente lleva la delantera en número de habitantes. No sobra decir que el ordenamiento urbano, el suministro de agua entubada o la pavimentación hacen imprescindibles los Servicios Públicos Municipales, pero además implica un binomio complejo que implica eficiencia y calidad.

Ahora bien, el tema de evaluación en el ámbito público está ampliamente desarrollado desde inicios de la década de este siglo y en materia de diseño de políticas públicas ha ocupado un centro de atención a nivel internacional y nacional. Si bien la evaluación es un eje transversal en los diferentes niveles gubernamentales, la intención es enfocarlo hacia el nivel municipal y a su vez focalizarlo a los servicios públicos.

El tema de los Servicios Públicos Municipales implica, entre otras cuestiones, las relativas al alumbrado público, recolección de residuos sólidos, los mercados, los parques y jardines e incluso el control de los caninos y felinos en el ambiente urbano. La gama de responsabilidades, como se detallará más adelante, da idea de la importancia de la prestación de servicios.

De no existir esta actividad, no es exagerado decir que la vida cotidiana sería un poco más caótica de lo que ya de por sí lo es. Particularmente en municipios con un perfil urbano en alto crecimiento.

De acuerdo con García y Gómez (2011), en los últimos tiempos los Servicios Públicos Municipales han sido observados a partir de la capacidad de cobertura (número de habitantes, número de viviendas, entre otras variables), pero asimismo es importante incluir aspectos como:

- Prioridades

- Problemas

- Formas de prestación

- Calidad

- Eficiencia

- Continuidad

La lista de pendientes en la construcción de una agenda podría extenderse, pero de inmediato se da una idea de lo complejo de la temática. Por tanto, se establece que los Servicios Públicos Municipales representan la razón de ser de la gestión de los Ayuntamientos. Lo que se observa en la capacidad para atender las necesidades de la población que, en este caso, es urbana. Se determina que los Servicios Públicos Municipales del análisis en esta investigación, y de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Zacatecas, son tres; el primero es el de la Dirección de Servicios

Públicos (**DSP**); el segundo elemento está operado por la Dirección de Obras Públicas (**DOP**) y el tercero por la Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (**DUMA**). Como se señaló, es prioritario establecer una correlación entre eficiencia y calidad de servicios públicos en el período

Es destacable expresar que el municipio de Guadalupe es una de las zonas más dinámicas en términos poblacionales y económicos del estado de Zacatecas. El crecimiento urbano es prácticamente exponencial lo cual genera un estrés superior para el abastecimiento de servicios. En parte ha compartido el neurálgico del tema del abastecimiento de agua y de recolección de residuos sólidos, así como del tratamiento de aguas residuales; esto ha sido en parte subsanado gracias a la creación de juntas intermunicipales que enfrentan los retos de la conurbación Zacatecas, Guadalupe y otros municipios colindantes. Entonces, desde el punto de vista de la economía, el informe final de investigación vincula dos temas de importancia y que son el de la Economía Pública y el de Políticas Públicas.

El primer eje tiene que ver con la eficiencia y calidad de los Servicios Públicos Municipales, en tanto que el segundo eje, no menos importante, se refiere a la cobertura y oportunidad en términos de políticas. Sobre estos elementos se desarrolló la investigación para el caso de Guadalupe y se consideró como telón de fondo lo explícito desde los años ochenta del siglo pasado en materia de atribuciones constitucionales establecidas en el Artículo 115 Constitucional.

Entre los varios efectos de las reformas señalaríamos un tema de importancia en la actualidad y en el futuro de la gestión, relativo al asociacionismo municipal, como una veta que puede atenuar en algo los acuciantes problemas que enfrentan los gobiernos municipales (Paz, 2005).

El orden de exposición es el siguiente. Primero se trabajarán las referencias teóricas y metodológicas del texto y en particular la forma de evaluación de los Servicios Públicos Municipales. En segundo lugar, los lineamientos constitucionales que dan vida al tema de los Servicios Públicos Municipales. En tercer lugar, se realizará el informe de los hallazgos del trabajo de campo y finalmente se incluirá un apartado de conclusiones.

8.1. Hipótesis:

Los Servicios Públicos Municipales, (como el agua potable, el alumbrado, la recolección y manejo de residuos sólidos, entre otros), pasan por una gran presión debido al aumento en el número de los usuarios, lo que puede implicar una baja en la eficiencia de respuesta; esto por el incremento

en la demanda de los contribuyentes, quienes no siempre están dispuestos a pagar por una mejor calidad en los servicios.

Asimismo, se enfrenta a una infraestructura que debe ser eficaz, suponemos que paulatinamente se actualiza, lo que da lugar a indagar sobre la gestión pública que resulte la más adecuada.

8.2. Algunos datos de la Encuesta Nacional de Calidad Institucional y Gobierno (ENCIG, 2021).

En este apartado ofrecemos un diagnóstico de la ENCIG aplicada por el INEGI en el año 2021 y publicada en mayo de 2022. Se trata de un ejercicio que tiene varios años de editarse y explora la opinión de los ciudadanos en las urbes con más de cien mil habitantes. Tiene un grupo de variables que van desde los servicios públicos hasta temas como la seguridad pública y la corrupción.

Como señala el informe, se trata de obtener información sobre las experiencias, percepciones y evaluación de la población de 18 años y más, y por el tamaño de la muestra, para el caso de Zacatecas, solamente se toman en cuenta los municipios de Fresnillo, Guadalupe y Zacatecas (en cuanto al tamaño de la población).

En materia de servicios públicos se manejan como variables los siguientes: 1. agua potable; 2. drenaje y alcantarillado; 3. alumbrado público; 4. parques y jardines; 5. seguridad pública; 6. calles y avenidas y 7. caminos municipales sin cuota.

Los datos arrojan las siguientes características:

En materia de agua potable:

De 283.1 mil personas de 18 años y más, en áreas urbanas de más de 100,000 habitantes en el Estado de Zacatecas, 97.3% refirió que el servicio de *agua potable* proviene de la red pública, mientras que el 0.9% señaló que proviene de un pozo particular.

Sobre el alumbrado público:

El 46% de la población de 18 años y más expresó que el servicio de *alumbrado público* en su ciudad ilumina adecuadamente. Por otro lado, el 33.2% experimentó atención inmediata en caso de reportar fallas en el servicio.

En materia de recopilación y manejo de residuos sólidos:

El 81.8% de la población refirió que el servicio de *recolección de basura* de su ciudad se realiza sin necesidad de dar cuotas o propinas a los empleados de limpia. Por otra parte, al 7.1% le solicitaron la separación de residuos.

Ahora bien, de acuerdo con los datos concentrados en la calificación de servicios públicos por nivel de gobierno se refleja que, durante 2021, en el Estado de Zacatecas el 66.4% de la población refirió un nivel alto de *satisfacción con los servicios públicos* provistos por el gobierno federal, mientras que el 38.2% de la población declaró un nivel alto de *satisfacción con los servicios públicos* provistos por el municipio o alcaldía. Como puede observarse, la diferencia es casi el doble, lo que podría obedecer al uso de recursos mucho mayor que aplica el gobierno federal y que tan solo en materia de salud le saca una ventaja enorme a la entidad.

Finalmente, se destaca que en el 97.1% de los pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos, el usuario *sí obtuvo lo requerido*. En tanto que, a nivel nacional, en el 94.9% de los pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos el usuario *sí obtuvo lo requerido*.

8.3. Marco teórico y metodológico

Nos interesa señalar que hablamos de bienes públicos (BP), sobre los que si bien existen diferentes puntos de vista, en el fondo son coincidentes. Esto en el sentido que los bienes públicos tienen tres características:

- No son rivales
- no son divisibles
- no son excluibles (socialmente hablando).

Se trata de un axioma básico en la Economía Pública. Tal condición si se relaciona con el tema de los servicios públicos da idea de la complejidad de las problemáticas de cada servicio público, con sus limitaciones presupuestales, técnicas y de diverso tipo.

El ejercicio de evaluación de las instituciones implica en lo fundamental comparar el coste-beneficio de las acciones diseñadas; el presupuesto asignado y la población beneficiada.⁸ Son términos sencillos, pero exactos acerca de la evaluación. La primera cuestión relacionada es el **qué**, el **cómo** y el **cuándo** evaluar. No obstante, incluso al hacer uso del sentido común, se percibe la complejidad de los temas a evaluar y quiénes lo realizarán, lo que implica una tarea ardua más allá de lo que se observa a simple vista.

Como se puede leer en cualquier manual o texto sobre la evaluación, llegamos a la conclusión que se trata de un proceso sistémico que involucra ciertos tipos de observación, de ciertas formas de establecer una forma de medición y, por lo tanto, que conduce a un análisis e interpretación de

8 Ortega Aguaza, B. *Análisis coste-beneficio*. México. Revista eXtoikos, No. 5. 2012. Pp. 147-149.

datos. Pero el punto central, en otras palabras, es valorar los efectos de la intervención pública (IP), esto implica determinar hasta qué punto es adecuada y eficaz.⁹

La necesidad de considerar los factores que influyen sobre el uso de las evaluaciones permite destacar tres de elementos: a) **la oportunidad** implica que la evaluación debe estar disponible cuando se tomen decisiones; b) **la credibilidad**, es decir, que no se ponga en duda la objetividad y solidez de la evaluación; c) **su difusión**, esto es, que las evaluaciones sean conocidas, y no archivadas como un documento histórico. Una condición para este último factor es la transparencia del proceso evaluativo; por ejemplo, la posibilidad de colocar las evaluaciones en una plataforma de Internet que, entre otras cuestiones, es una forma de facilitar la transparencia y eliminar la opacidad.

Ahora bien, por la parte de las políticas, en los trabajos seminales de Laswell (1958)¹⁰ y de Lindblom (1968)¹¹, se observó desde la naciente disciplina de las políticas públicas la importancia de establecer indicadores, datos y otros recursos en el manejo de los procesos empíricos. Es decir, la medición de los hechos. Ahora es un lugar común hablar de estos temas, pero las administraciones públicas en sus diferentes niveles de acción no eran tan proactivas al respecto, en parte por los ambientes organizacionales que en el pasado se desempeñaban.

Por el lado de la Economía Pública, agregaríamos que la producción de bienes públicos es parte de una agenda tan longeva como de aquellos pioneros de las políticas y que se establece por lo menos en la línea de Charles Tiebout¹² en 1956 y Richard Musgrave¹³ 1959, clásicos en el pensamiento económico. Ellos ayudaron a vincular el gasto público y las dinámicas locales, de manera que continúan siendo materia de reflexión para el complejo campo de la Economía Pública y de la producción y distribución de bienes y servicios.

La cuestión es más práctica, si consideramos que los servicios públicos son los eslabones de ambas corrientes de análisis (políticas y proceso

9 Cfr. Ballart, X. *Gestión pública, análisis y evaluación de políticas*. México, Revista de Estudios Políticos, no. 97, (1997). pp. 223-247. Y de Lázaro, B. *Estudio comparado sobre la institucionalización de la evaluación en Europa y América Latina*. FIIAPP-Eurosociál, 2015; Cardozo Brum, M. *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco 2012; y Feinstein, O. *Evaluación empírica de políticas públicas*. (sf)

10 Lasswell, H. *Politics: who gets; what; when and how*. Cleveland, Ohio. 1958.

11 Lindblom, Ch. *The policy making process*. Englewood, Prentice hall. 1968.

12 Tiebout, Ch. *The Theory of Local Public Expenditures*. New York, 1956; y Musgrave, R. *La hacienda Pública*. Estados Unidos, Harvard University, 1959.

13

de evaluación). Lo que a su vez implica plantear los retos en materia metodológica y que será abordada en la segunda parte de este capítulo.

Si a ello agregamos que se debe establecer la población, los impactos de los recursos públicos (en el sentido de la Economía Pública) y que debe ser beneficiada (en el sentido de Políticas Públicas), entonces tenemos un reto acerca de los elementos cualitativos y cuantitativos sobre el objetivo final: el bienestar social.¹⁴

Por consiguiente, nos encontramos ante una situación determinada por la relación con la realidad de los servicios públicos en los marcos de los cambios constitucionales y en particular con sistemas vitales para el ser humano, como son los sistemas de agua potable, el alcantarillado, el tratamiento de aguas residuales, entre otros temas.¹⁵

El eslabón que parece pertinente es el de la evaluación de lo que la sociedad recibe como bienes públicos, en este caso locales. Paralelamente, la evaluación se ha convertido desde hace por lo menos hace dos décadas en su versión contemporánea (aunque sus orígenes son mucho más lejanos), en una piedra angular para determinar la eficacia y eficiencia en la gestión pública. Pero hay consenso en que el respaldo teórico de los postulados, en el cambio constante de las instituciones, ha permitido variaciones continuas en materia de análisis; incluso, en el ambiente organizacional y de las funciones que modelan la gestión en materia de economía pública.

Feinstein es de la opinión que la evaluación va íntimamente relacionada con el monitoreo, en palabras del autor:

...Por un lado el propio proceso (de la evaluación) produce información, por el otro se basa en la información que se produce sobre el grado de ejecución de las actividades que se desarrollan en el marco de una política, la utilización de los recursos y el nivel de los resultados a través del monitoreo.¹⁶

Si bien más adelante volveremos a esta dupla (monitoreo-evaluación) y, por lo tanto, a la reflexión sobre el intrínseco valor que arrojan los datos,

14 Conviene señalar que un antecedente en los procesos de medición, crucial en la evaluación, ancla entre sus antecedentes el desarrollo de la disciplina de políticas públicas, esto ha llevado a investigadores y analistas a la afirmación de que es importante entender por un problema público (requisito indispensable para el diseño de una política) y que desde el principio debe ser evaluativa; así cada persona asumirá criterios diferentes para evaluar los “hechos” Bardach, E. Los ocho pasos de las políticas públicas. Un manual para la práctica. México. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. 2001. p. 19, pero es necesario partir de que considera cada uno como un problema público que debe ser resuelto con fondos públicos.

15 Gleason Espíndola, J. *Challenges in the management on water in the conurbation of Guadalajara*. En *Journal of public governance and policy*. Vol. 1, No. 3. (2016). PP. 8-115.

16 Feinstein, O. (sf). *Evaluación empírica de políticas públicas*. Op. Cit. P. 14

en este punto hablaremos sobre un tema muy común para los “*hacedores de políticas*”.

En términos de las tres fases que implica la evaluación, es reconocido que existe una fase llamada *ex ante*; una segunda denominada como *concurrente* y una tercera denominada *ex post*. Cada una puede implicar teóricamente una sucesión de eventos y en el escenario más optimista se cubrirían las tres etapas y, además preferentemente, de manera secuencial.¹⁷

Otro punto de vista adecuado para nosotros es el que establece la consultora Evaluación y Desarrollo, en la cual se señalan los siguientes elementos:

- En primer lugar, provee de un enfoque coherente para llevar a cabo la evaluación y hacer uso de los resultados. De tal forma que coadyuva a que los recursos se empleen adecuadamente y los resultados de evaluación sean usados para su intención original.
- Guía las actividades de evaluación al explicitar sus objetivos, cuándo han de realizarse, cómo, y la asignación de responsables de llevarlas a buen fin.
- Ayuda a la transparencia de la evaluación al documentar el proceso de evaluación para todas las partes implicadas.
- Asegura la fidelidad a la implementación de la evaluación al explicitar con claridad el proceso de evaluación en sus diferentes actividades.¹⁸

Pero la experiencia indica que quizá el *ex ante* en el que se encuentra involucrado el diseño (o como diría Luís Aguilar en la hechura de programas, proyectos o políticas), es donde se delimitan los alcances, así como la planeación que implica un reto sobre el tema de lo que es la IP; al igual que calcular las posibles dificultades en el camino y naturalmente mantener bajo control el ensayo. Esta fase no se trabajó en nuestra investigación, pero es importante considerarse.

La segunda fase es quizá de las más atractivas para los investigadores, pues implica el trabajo *in situ*, de manera que se trata del trabajo

17 En el campo de la educación es donde tal vez ha tenido grandes desarrollos las aportaciones. Puede consultarse por ejemplo en línea: <https://www.magisterio.com.co/articulo/las-etapas-de-la-evaluacion> ; <https://es.slideshare.net/sosaa/fases-de-la-evaluacion>; <http://evaluacionydesarrollo.com/tag/fases-de-la-evaluacion/>; entre otras.

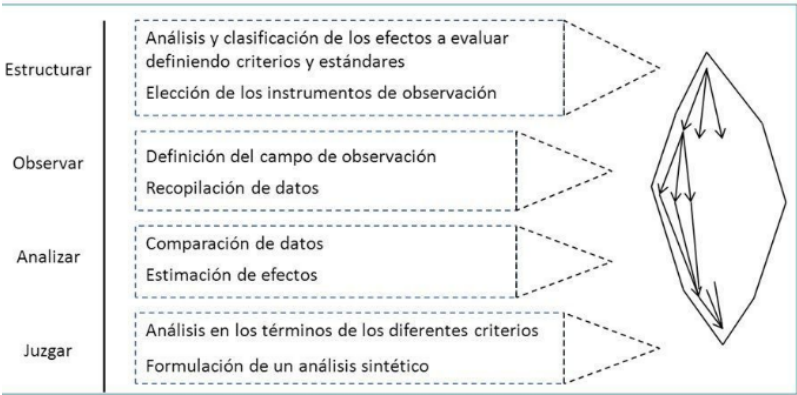
18 Universidad Politécnica de Madrid. <http://evaluacionydesarrollo.com/tag/fases-de-la-evaluacion/> Consultado el 04 de enero de 2022.

sobre la marcha y por lo tanto donde con mucha creatividad deben buscar soluciones a los posibles errores en que se incurre. Aquí es importante la intervención de los planificadores, pues tienen en sus manos primero la información privilegiada, segundo el respaldo institucional y los recursos técnicos y presupuestales para tender el proceso. Un investigador independiente requeriría de los recursos económicos y de tiempo para llevarla a cabo, lo cual hace problemático el seguimiento, aunque no necesariamente sucede así, ya que también los planificadores se interesan por saber que se opina sobre el trabajo del día a día.

La tercera etapa en los tiempos actuales probablemente es la más socorrida dado que supone que los datos están o ya fueron sistematizados y se requiere la interpretación de los mismos. Pero implica un gran reto por la necesidad de realizar una importante labor en materia del Coste-beneficio que representa para la sociedad y para la eficacia de las instituciones encargadas de aplicar los recursos a una población y territorio determinados.

A continuación, utilizamos un diagrama de la misa consultora que reconoce no sólo tres, sino cuatro fases del proceso; cabe advertir sin exagerar que encontraríamos decenas de diagramas, mapas conceptuales, entre otros; pero éste nos pareció didáctico y objetivo:

Diagrama 1. Pasos para generar la evaluación.



Fuente: <http://evaluacionydesarrollo.com/tag/fases-de-la-evaluacion/> Consultado el 04 de enero de 2022.

También dentro de los enfoques encontramos fundamentos como los desarrollados desde la perspectiva de la economía pública local y que,

como señala Jardón Urrieta, no se pueden explicar los diferentes procesos en el nivel mezo y local solo desde la perspectiva del federalismo fiscal. El autor considera que se debe determinar un enfoque que se erige desde lo local y lo económico, entonces sugiere poner suficiente atención a los fenómenos económicos, principalmente al partir desde el municipio.¹⁹

Una fuente obligada de consulta es el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL, 2019), que formalmente busca la valoración de procesos y realizar un análisis sistemático de la gestión operativa de programas, solamente que debe buscarse cómo operativamente los gobiernos locales los reconocen.

Desde la perspectiva de la ciencia económica se han realizado interpretaciones, por ejemplo, las detectadas en materia de desarrollo urbano y movilidad que han dado grandes pasos en materia de planificación y articulación del transporte en las ciudades. El sustento se basa en el enfoque de la preferencia de bienes públicos y el mismo concepto de bienes públicos como tal.

Existe la coincidencia en diversos estudios que los gobiernos municipales son estructuras que proveen servicios públicos (SP) y que en ocasiones es la parte más importante de su razón de ser.²⁰ Asimismo, uno de los elementos recurrentes en la literatura es el de un proceso descentralizador, en el cual se discuten categorías relacionadas con el problema de la articulación; por ejemplo, entre el papel del sector público local y la inserción de empresas privadas o bien de agrupaciones colectivas de carácter civil, de manera que es dable estudiar las posibles combinaciones que surgen de evidencias empíricas.

Naturalmente es pertinente definir criterios básicos que por el momento podrían establecerse en términos precisos tales como la revisión de la cobertura; las prioridades; los problemas en la prestación del servicio; las formas en dicha prestación; las figuras de relación entre municipios; la sustentabilidad; la calidad; la continuidad; el gasto y los recursos humanos y materiales involucrados.²¹

Por ejemplo, el caso del reto que implica proporcionar agua potable, por ello tomamos el análisis trabajado por Gleason (2016)²² sobre la zona

19 Jardón Urrieta, J. (Coordinador). *Temas de economía pública local*. México, UANM y UASLP. 2011.

20 Cfr. Cabrero Mendoza, E & Arellano D. (2011). Los municipios a debate. México, CIDE. Y García del Castillo, R. & Gómez Granados, P. (2011). "Servicios públicos en los gobiernos locales". En Cabrero, E. & Arellano Gault, D. Los municipios a debate. México, CIDE.

21 García del Castillo, R. & Gómez Granados, P. "Servicios públicos en los gobiernos locales". En Cabrero, E. & Arellano Gault, D. Los municipios a debate. México, CIDE. (2011).

22 Gleason Espíndola, J. Challenges in the management on water in the conurbation of Guadalajara. En

metropolitana de Guadalajara, en el estado de Jalisco, México. La referencia tiene que ver con la forma como se administra un servicio público conforme crece la necesidad del vital líquido. Concluiríamos este apartado al señalar que los SP y en parafraseo a Gleason (2016)²³ que desde los acuerdos de Río de Janeiro de 1992 se encuentran dos referentes. Uno es la construcción de la Agenda Siglo XXI y segundo que está presente el tema del desarrollo sostenible que implica la satisfacción de necesidades en el presente y sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.

Ahora bien, es necesario considerar los adelantos más recientes denominados como metaevaluación. Es importante este nivel de evaluación ya que refiere a una forma específica que pone en tela de juicio la calidad y lo que Cardozo denomina el “*mérito*” de lo que hacen los evaluadores profesionales.²⁴

Y también como refuerzo a esta perspectiva, como señala Díaz (2002), que a diferencia de las evaluaciones que tienen como objetivo las políticas o programas desarrollados, en el caso de la metaevaluación se toman como objeto de estudio las evaluaciones en sus informes finales. De manera que la metaevaluación tiene de entrada una mayor complejidad y un mayor número de variables a considerar y la profundidad debido a los propósitos y objeto de trabajo.

Journal of public governance and policy. Vol. 1, No. 3. Pp.8-115. (2016).

23 Idem.

24 Cardozo Brum, M. Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. 2012.

Bibliografía.

a. General:

- Aguilar Benitez, Ismael. (coordinador). Los servicios del agua en el norte de México. Gestión, manejo financiero y aspectos ambientales. México, El Colegio de la frontera norte. 2011.
- Ballart, Xavier. Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. Revista de Estudios Políticos, no. 97, 1997. pp. 223-247.
- Bardach, Euge. Los ocho pasos de las políticas públicas. Un manual para la práctica. México. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. (2001)
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México. Miguel Ángel Porrúa y CIDE. 2003.
- Cabrero Mendoza, Enrique & Arellano David. *Los municipios a debate*. México, CIDE. (2011).
- Feinstein, On. Evaluación empírica de políticas públicas. sfe.
- Cardozo Brum, Myriam. *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. 2012.
- García del Castillo, R. & Gómez Granados, P. "Servicios públicos en los gobiernos locales". En Cabrero, E. & Arellano Gault, D. *Los municipios a debate*. México, CIDE. 2011.
- Gleason Espindola, Jorge Arturo. Challenges in the management on water in the conurbation of Guadalajara. En Journal of public governance and policy. Vol. 1, No. 3. 2016. Pp.8-115.
- Jardón Urrieta, Juan. (Coordinador). Temas de economía pública local. México, UANM y UASLP. 2011.
- Lasswell, Harold L. Politics: who gets; what; when and how. Cleveland, Ohio. 1958.
- Lázaro, Blanca. Estudio comparado sobre la institucionalización de la evaluación en Europa y América Latina. FIIAPP-Eurosocial. 2015.
- Lindblom, Charles E. The policy making process. Englewood, Prentice Hall. 1968.
- Musgrave, Richard. La hacienda Pública. Estados Unidos, Harvard University. 1959.
- Ortega Aguaza, Bienvenido. *Análisis coste-beneficio*. Revista eXtoikos, No. 5. 2012. Pp. 147-149.
- Paz Cuevas, C. Las asociaciones municipales. Nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México. México, IGLOM. 2005.
- Tiebout, Ch. The Theory of Local Public Expenditures. New York. 1956.
- Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en <http://evaluacionydesarrollo.com/tag/fases-de-la-evaluacion/> recuperado el 04 de enero de 2022.

b) Leyes; reglamentos e información oficial.

- Consejo Nacional de Evaluación. (2019). Disponible en www.coneval.org.mx Recuperado el 10 de marzo de 2022.
- Ley de Coordinación Fiscal. (1978). Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_de_Coordinacion_Fiscal.pdf Recuperado el 5 de febrero de 2022.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. (2008). Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf Recuperado el 07 de febrero de 2022.
- Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. (2016). Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf Recuperado el 07 de febrero de 2022.
- Ley de austeridad, disciplina y responsabilidad financiera del estado de Zacatecas y sus municipios (2021). Disponible en: <https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=68> Recuperado el 06 de febrero de 2022.
- Ley de contabilidad gubernamental del estado de Zacatecas. (2010). Disponible en: <http://cacezac.gob.mx/files/download/1539927376269b8121b-128f4f3981532499f89bc5e818> Recuperado el 07 de febrero de 2022
- Gobierno de Guadalupe, Zac. Plan de desarrollo municipal 2018-2021.
- Gobierno de Guadalupe, Zac. Primer informe de Gobierno (2019)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. (2021).
- Gobierno municipal de Guadalupe. Programa operativo anual, (2019).

Capítulo IX

El Derecho laboral burocrático y el municipio

Juan Manuel Reyes Cardona¹

Introducción

La administración pública mexicana debe ser concebida como proclive a la adaptación, mediante reformas, modernizar e innovar dentro de su funcionamiento administrativo. Esta característica propia del aparato gubernamental nos permite afirmar que la evolución de la administración pública ha sido un proceso histórico perfectible, un aparato administrativo que se mejora de manera permanente. Es un procedimiento que reinventa, redescubre y avanza hacia su perfección administrativa a través de reformas y lineamientos que la mantienen actualizada al día. Además, buscan ir un paso adelante para poder dar solución a los conflictos del gobierno, de la administración pública, de los gobernados y, por su puesto, de los trabajadores al servicio del propio Estado.

9.1. Antecedente del derecho burocrático

Se entiende al derecho burocrático como aquella disciplina o rama del derecho social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores. Establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad.

De forma aguda Omar Guerrero señala:

¹ Docente Universitario en la Unidad Académica de Derecho de la BUAAZ; miembro del Cuerpo Académico en formación “*Ciudadanía e Instituciones Jurídicas*”, y abogado postulante.

Así, al Estado capitalista le corresponde ahora -y desde hace algún tiempo- no sólo representar los intereses del capital sino resolver los conflictos -entre sus facciones, varias de las cuales han sido muy debilitadas o incluso desaparecidas en aras de evitar rupturas y enfrentamientos de tal magnitud que el sistema en su conjunto pudiera verse en peligro de perder puntos en favor de las clases explotadas. Las -pugnas entre el capital han sido ejemplificadas de manera muy elocuente por las llamadas guerras mundiales de este siglo; pero han sido los Estados nacionales, con el control que ejercen sobre las clases trabajadoras, los que han luchado por la defensa de sus propias clases dominantes”²

Ubiquémonos, al devenir hegemónico la burguesía contra el antiguo régimen fundó su propio Estado al que poco a poco dotó de más y más atribuciones para que, con su fuerza, garantizara más eficazmente la reproducción del sistema que recién inaugurara la nueva clase dominante. Si el Estado burgués resolviera la pobreza, ya no tendría razón de existir. Por ello siempre hará referencia a las mejoras de la administración pública, la justicia social, entre otras.

Aquí, como expresión de la lucha de clases y de las concesiones a la clase obrera, hará su aparición el Derecho Laboral. De manera similar definen esta disciplina prestigiados autores como el doctor Miguel Acosta Romero, quien en su texto *Derecho Burocrático Mexicano* señala que:

el derecho burocrático en una rama del derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles, federación, estados y municipios, así como los derechos y obligaciones que de ella surjan.³

Ahora, por otro lado, no puede observarse el evidente vínculo entre el derecho burocrático y el administrativo, también resulta cierto que el objeto de estudio de ambas ramas -así como los fines y el enfoque desde donde abordan y tratan sus respectivas doctrinas y estructuran sus instituciones-, son totalmente disímboles. Por ello, al tomar en cuenta la evolución que ha tenido la normatividad del derecho burocrático en nuestro país, resulta inapropiado subsumir uno en el otro; más aún en la actualidad, pues han aparecido numerosos criterios de los tribunales que despejan toda duda sobre este problema. Estos consideran que los trabajadores al

2 GUERRERO, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. Ediciones INAP. México, 1979. P. XV

3 ACOSTA, ROMERO, Miguel. *Derecho burocrático mexicano*. Porrúa. México, 1995. p. 21.

servicio del Estado pueden incurrir en responsabilidad administrativa con motivo de las tareas públicas que les corresponde atender; no obstante, el vínculo que liga a la generalidad de estos servidores con el Estado es esencialmente laboral.

9.2. La fundamentación Constitucional del Derecho Burocrático

El tratadista Alberto Trueba Urbina considera que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores habían quedado comprendidas, sin más, en el texto original del artículo 123, dándole una explicación “integral” al precepto. Así, establece:

La relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores públicos dejó de ser administrativa a partir del primero de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente los empleados públicos y privados.⁴

En el mismo sentido, Néstor de Buen sostiene:

Entre los servidores del Estado y los trabajadores privados no hay diferencias que justifiquen un tratamiento distinto, cualquiera que sea el origen de su incorporación a la actividad laboral: elección, nombramiento o contrato de trabajo, sin olvidar la discutible relación laboral marginada de un contrato, las condiciones no pueden ser diferentes, aunque lo sea el origen de la relación.⁵

Otros tratadistas y catedráticos universitarios de la especialidad laboral, como José Dávalos Morales, Alfredo Sánchez Alvarado y Enrique Larios, siguen tendencias similares y sostienen que la división que actualmente presenta el artículo 123 de la Constitución en dos apartados, el A y el B, resulta innecesaria al considerar que los servidores públicos ya estaban protegidos por las normas laborales derivadas del propio precepto constitucional original. Por tanto, los autores llegan a la conclusión de que es necesaria la derogación del apartado B, que contiene lo relativo a los trabajadores del Estado.

Frente a las apreciaciones señaladas, está el pensamiento de otros autores con posturas e interpretaciones diferentes, quienes consideran que el constituyente originario no incluyó a los trabajadores del Estado dentro

4 TRUEBA URBINA, Alberto. *Nuevo derecho procesal del trabajo*. Porrúa. México, 1981.

5 MORALES PAULÍN, Carlos. *Derecho burocrático*. Porrúa. México, 1995. p. 103.

de las garantías y definiciones protectoras del texto original del artículo 123. Además, señalan que, en aquellos años iniciales del siglo XX, tal vinculación se consideraba exclusivamente bajo la perspectiva del derecho administrativo, como lo hemos reseñado en líneas anteriores.

Se puede apreciar que existen criterios notablemente discordantes sobre el estatuto legal de los trabajadores del Estado y su inclusión, o no, en el texto original del artículo 123. Sobre este respecto es bueno aclarar que el texto original de la Constitución dejó la materia del trabajo como facultad concurrente, tanto de los Estados como de la federación. A eso se debió que desde 1917, y Castañeda Hernández hasta 1929, prácticamente todas las entidades federativas hayan expedido sus propias leyes laborales.

En ese panorama, varias leyes estatales de la materia incluyeron en sus textos lo relativo al servicio de los trabajadores de la entidad federativa y de sus municipios, como fue el caso de las legislaciones de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla. En cambio, en otros casos como Tabasco, Veracruz y Yucatán, de manera expresa, excluyeron en sus leyes laborales a los trabajadores del propio Estado y de los municipios de la entidad.

En 1929 se estableció legislar en materia laboral y que se expidiera en 1931 la Ley Federal del Trabajo. Esta determinó textualmente en su artículo segundo: *“Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”*. Al tener como fundamento el precepto anterior, fue como se abrió el camino para que la federación en el ámbito de su competencia, y los Estados en la suya, emitieran leyes laborales sobre el servicio que se les presta, ordenamientos conocidos como leyes del servicio civil o leyes burocráticas.

Sin embargo, al igual que otros autores con posturas e interpretaciones diferentes, quienes consideran que el constituyente originario no incluyó a los trabajadores del Estado dentro de las garantías y definiciones protectoras del texto original del artículo 123. Por lo que desde nuestra perspectiva si es necesario el estudio del derecho laboral burocrático y debe de ser de manera autónoma, ya que la naturaleza de la relación de trabajo entre el estado y el servidor tiene un trato diferente.

En 1929 se estableció legislar en materia laboral y que se expidiera en 1931 la Ley Federal del Trabajo. Esta determinó textualmente en su artículo segundo: *“Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”*. Al tener como fundamento el precepto anterior fue como se abrió el camino para que la federación en

el ámbito de su competencia, y los Estados en la suya, emitieran leyes laborales sobre el servicio que se les presta, ordenamientos conocidos como leyes del servicio civil o leyes burocráticas.

Tienen especial importancia el derecho laboral burocrático mexicano y los ordenamientos que rigen a los servidores públicos de las administraciones estatales y municipales. Hasta 1929 la facultad de legislar en materia laboral fue concurrente entre las entidades federativas y la federación; por ende, varios estados en sus propias leyes del trabajo regularon el servicio de sus trabajadores burocráticos, así como el de los municipales.

Sin embargo, al quedar esta facultad legislativa laboral en manos del Congreso Federal y expedirse la primera ley federal del trabajo, en 1931, se especificó que las relaciones de Estado con sus trabajadores quedarían reguladas por las respectivas leyes del servicio civil. De ello se concluye que los congresos estatales son los órganos competentes para legislar en la materia. De hecho, así lo han realizado en prácticamente todos los estados. En este sentido, debemos reconocer que la legislación burocrática de los estados y municipios no ha evolucionado al mismo ritmo ni con los mismos avances que la reglamentación federal.

La primera acción legal que proporcionó cierto tipo de beneficios a los trabajadores burocráticos fue la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925 promulgada por el General Plutarco Elías Calles.

En el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931 se excluye expresamente a los trabajadores al servicio del Estado al señalar que deberían regirse por las leyes del servicio civil. Al seguir este criterio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional, pues éste tiende a «buscar un equilibrio entre capital y trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren con las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen»

Hasta 1934, bajo la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, se expide el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado el 12 de abril de dicho año en el Diario Oficial. Por primera vez se reguló la relación contractual entre los empleados públicos y el Estado. Además, se limitó el derecho presidencial de nombrar a los empleados y establecieron procedimientos para contratar al personal con base en la aptitud y el mérito, se estipuló la permanencia en el puesto y que las promociones debían depender de causa comprobada ante una comisión del

servicio civil. Este Acuerdo tuvo una duración de ocho meses. Dejó de regir el 30 de noviembre de 1934, al coincidir con el cambio de Poder Ejecutivo, porque fue atacado de inconstitucional, ya que debía ser una ley y no un acuerdo la que regulara las relaciones laborales de los trabajadores burocráticos.

Al tener como antecedente principal el Proyecto de Ley de Servicio Civil formulado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935 y la creación de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, en 1936, el presidente Lázaro Cárdenas presentó el Proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, el 27 de noviembre de 1937 ante el Senado. El Poder Legislativo Federal acogió con gran entusiasmo el proyecto de ley, pero se pronunció a favor de que se hiciera extensiva a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. Finalmente, el Estatuto fue aprobado el 5 de noviembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre del mismo año.

Los principales aspectos que regula el Estatuto se refieren, además de los derechos y obligaciones de los trabajadores, a las condiciones de trabajo, promociones, capacitación, derecho de sindicalización, huelga y el establecimiento de un Tribunal de Arbitraje. Quizás el aspecto más importante a destacar de este ordenamiento es la distinción entre los trabajadores de base y los de confianza. En 1941, el entonces presidente de la República, Gral. Manuel Ávila Camacho, promulgó un «Nuevo Estatuto», mismo que se publicó en el Diario Oficial, el 17 de abril de 1941, que no es otra cosa que el Estatuto de 1938 reformado. Por ejemplo, de estas reformas se adicionaron nuevos cargos o empleos dentro de la categoría de los trabajadores de confianza, y se estableció que los trabajadores de base deberían presentar un examen de competencia cada dos años. No obstante, la legislación expedida no era suficiente para garantizar los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado. El 7 de diciembre de 1959, el presidente Adolfo López Mateos presentó la iniciativa para modificar el artículo 123 constitucional, lo dividió en Apartado A para los trabajadores al servicio de la iniciativa privada y Apartado B para los trabajadores al servicio del Estado.

El Poder Legislativo prácticamente no puso ninguna objeción a la iniciativa. Por el contrario, en cada uno de los debates vemos que los legisladores estaban de acuerdo con los puntos propuestos en ella, por lo que fue aprobada el 27 de septiembre de 1960 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de diciembre del mismo año.

Con el propósito de reglamentar las disposiciones contenidas en el nuevo Apartado B del artículo 123 constitucional, el Congreso de la Unión elaboró la «Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional», publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1963.

9.3. Las leyes estatales del trabajo burocrático

Tienen especial importancia el derecho laboral burocrático mexicano y los ordenamientos que rigen a los servidores públicos de las administraciones estatales y municipales. Hasta 1929, la facultad de legislar en materia laboral fue concurrente entre las entidades federativas y la federación: por ende, varios estados en sus propias leyes del trabajo regularon el servicio de sus trabajadores burocráticos, así como el de los trabajadores municipales.

Sin embargo, al quedar esta facultad legislativa laboral en manos del Congreso Federal y expedirse la primera ley federal del trabajo en 1931, se especificó que las relaciones de Estado con sus trabajadores quedarían reguladas por las respectivas leyes del servicio civil. De ello se concluye que los congresos estatales son los órganos competentes para legislar en la materia. De hecho, así lo han venido haciendo en prácticamente todos los estados. En este sentido, debemos reconocer que la legislación burocrática de los estados y municipios no ha evolucionado al mismo ritmo ni con los mismos avances que la reglamentación federal.

Tal dispersión hizo necesario que en las reformas constitucionales del 3 de febrero de 1983 se estableciera una fracción IX al artículo 115 de la Constitución, el cual señalaba: *“Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere”*. A su vez, la reforma constitucional a los artículos 115 y 116 de la Ley Suprema, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1987, ubicaron por sistemática jurídica todas las materias concernientes a los estados en el artículo 116 citado, y lo relativo al municipio quedó en el artículo 115.

La Constitución establece en el artículo 115, fracción VIII que:

las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en

lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Por su parte, el artículo 116 en su fracción V precisa:

Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

En el caso de Zacatecas hay tres leyes laborales en el periodo 1917-1929; dos estrictamente que regulan las relaciones obrero patronales y una que obligaba a los patrones a proporcionar servicio de educación para los hijos de sus trabajadores. Serían éstas –y no la que se promulgó en Veracruz, Yucatán y Campeche–, las primeras del México emergente de la revolución mexicana. La Ley Federal del Trabajo fue promulgada hasta 1931.

El ambiente social y político, en esta nueva etapa de consolidación del Estado moderno en México, se manifestó mediante la corporativización de los sectores laboral y campesino. Además, se debe tener en cuenta algunos aspectos históricos que convergieron para la promulgación de la ley en torno a los trabajadores de México. En primer término, la crisis económica internacional de 1929 denominada “*la gran depresión*” generó en el ámbito industrial la caída de los precios, la cual impactó obviamente en el salario recibido por los trabajadores, los ingresos fiscales, el comercio internacional y los beneficios obtenidos disminuyeron drásticamente. Este ambiente generó tensión social que impactó en la promulgación de una ley que federalizó el derecho laboral mexicano en 1931.

A ello se le debe sumar el reciente episodio de conciliación social con el término del conflicto cristero en el periodo de 1926 a 1929. Por otro lado, el asesinato del ex presidente Álvaro Obregón trajo consigo que a Morones y a Calles se les acusara de participar en dicho homicidio, por lo cual se retiró al líder sindical de la CROM del gabinete presidencial; al mismo tiempo los actores políticos se preparaban para las nuevas elecciones bajo mandato del presidente interino Emilio Portes Gil, en el año de 1929. Otro aspecto a destacar obedece a la creación del PNR en ese mismo año, el cual – con las nuevas elecciones disputadas entre Pascual Ortiz Rubio y José Vasconcelos – se colocó en el centro de la acción política durante los próximos 70 años. Con el triunfo de Ortiz Rubio, el Jefe Máximo se colo-

có en la cima del poder político al tomar enteramente las decisiones y el rumbo del país.

En términos sociales, durante el mandato de Rubio se generó una polarización de la sociedad; una de las principales garantías constitucionales en términos de la posesión de la tierra cuasi llegó a su fin. Además, debido a la crisis mundial se manifestaron diversos conflictos en el ámbito obrero del país,⁶ junto con la exaltación de una política social más radical también con el apoyo de los campesinos.

Una de las reformas constitucionales fue el cambio del periodo de gobierno de los presidentes que pasó de cuatro años a seis. Empero, es cierto que el reparto agrario cuasi llegó a su fin, el Estado no dejó de implementarlo para obtener mayor control sobre el campesinado.⁷

En el ámbito laboral los logros revolucionarios gestaron un proceso de discusión entre el presidente interino Emilio Portes Gil y la CROM. El presidente en turno realizó esfuerzos para reformar la Constitución con el propósito de federalizar la legislación laboral con un Código Federal de Trabajo, el cual contenía básicamente su experiencia en el campo acumulada durante sus años de gobernador en Tamaulipas.⁸ Las oposiciones de la CROM hacia este código no tardaron en manifestarse pues las concepciones en torno a la legislación o el modelo jurídico de regulación laboral contenían sus propios matices con problemas políticos y económicos de fondo.

El contexto en el cual surgió la federalización del derecho laboral mexicano en 1931 tuvo que ver con la crisis de la afirmación de la hegemonía callista, la crisis económica mundial y la constante incertidumbre del débil gobierno de Pascual Ortiz Rubio en el cual

*(...) paradójicamente se formalizaron las bases autoritarias de un modelo de regulación laboral que dejó abiertas las puertas para una intervención gubernamental prácticamente ilimitada en el proceso organizativo y reivindicativo de los asalariados (...).*⁹

6 Si bien no se manifestaron huelgas en general, si se dieron despidos por el cierre temporal de las empresas, disminución del salario e incumplimiento de los contratos de trabajo estuvieron a la orden del día. Véase BENSUSAN, “*El modelo...*” Op. Cit., p. 181.

7 Álvaro Matute, “Los años revolucionarios (1910-1934)”, en Gisela Von Wobeser (Coord.), *Historia de México*, México, FCE, El Colegio de México, Academia Mexicana de la Historia, 2010, pp. 246-247.

8 Bensusan, *El modelo mexicano*, op. cit., p. 157.

9 Ibíd., p. 158

La promulgación de esta Ley Federal del Trabajo significó en definitiva la intromisión, control y autoritarismo del Estado en los asuntos de asociación de los trabajadores u obreros mexicanos. Toda la acción sindical quedó sujeta a tal normatividad ligada a un modelo económico capitalista. Como ya se mencionó, el antecedente directo de la Ley Federal del Trabajo fue el Código de Trabajo de Portes Gil. A pesar que el movimiento obrero representado en la CROM también tuvo su propio proyecto de trabajo, éste no se concretó. Finalmente, los dos proyectos fueron discutidos en el ámbito legislativo, pero ninguno se puntualizó oficialmente; lo que sí se logró fue una convención pro ley de trabajo con el propósito de discutir la cuestión regulativa del trabajo entre el 15 y el 20 de agosto de 1929. Sin embargo, el documento del presidente recibió varias críticas por parte de organizaciones sindicales, de comunistas y de miembros de la CROM.

No fue sino hasta el periodo de Ortiz Rubio cuando se concretó el proyecto de Portes Gil, pues la base de la nueva ley fue el Código de Trabajo. Empero, en términos de organización sindical en esta nueva fase la CROM experimentó una aguda desintegración. Con ello la clase obrera se dispersó y sintió las consecuencias de la crisis económica mundial. Cuando se conoció el proyecto de ley reglamentario del artículo 123 enviado al Congreso, los trabajadores reaccionaron violentamente con severas críticas. A pesar del creciente malestar, la Ley Federal de Trabajo se promulgó el 18 de agosto de 1931.¹⁰ En sí sólo fueron tres debates antes de la aprobación de la ley y pocos líderes obreros la aprobaron. La Ley Federal suprimió las leyes en materia laboral de los estados que el artículo 123 de 1917 había reglamentado. Ahora todos los estados se sujetarían a los lineamientos jurídicos federales. Aunque la aplicación del derecho al trabajo se federalizó, en la práctica el ámbito local tanto federal se aplicó con ese doble sentido jurisdiccional. Este esquema reglamentario de la nueva Ley Federal propuso como obligatorio el arbitraje estatal en la resolución de conflictos obrero-patronales y estimuló el surgimiento de la agrupación de los empresarios al fundarse la Confederación de las Cámaras Patronales de la República (COPARMEX).¹¹ Entre tanto, para el año de 1932 se creó el Departamento Autónomo de Trabajo en donde se manifestó el

10 GARRIDO, Luis Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación de un nuevo Estado (1928-1945)*. Siglo XXI Editores. 11ª edición. México, 2005. p. 131.

11 AGUIRRE, Teresa “*El momento constitutivo del corporativismo en México: 1918-1938*”, en LÓPEZ PORTILLO, Felicitas (Coord.), *Panoramas de Nuestra América. Movimiento Obrero en América Latina*. UNAM. México, 1995. p. 81

fortalecimiento de la intromisión directa del Estado en la sociedad por la vía de la conciliación, arbitraje y previsión social.¹²

El año de 1931 marcó un punto de inflexión en la historia del derecho, tanto americano como mexicano, pues se decretaron dos códigos laborales importantes tanto en Chile como en México. La nueva Ley Federal de Trabajo entró en vigor al siguiente día de su publicación y consta de 685 artículos desarrollados en 11 títulos¹³ y 14 artículos transitorios.

Para un historiador el acercamiento al ámbito jurídico siempre será difícil pues las leyes tienen una interpretación diversa según el tiempo y el espacio. Sin embargo, para esta investigación no fue fácil establecer una descripción e interpretación jurídica sobre los procesos laborales si no se tienen las bases jurídico-sociológicas esenciales para ello. Este ejercicio de análisis e interpretación es con el objetivo de reflexionar sobre la base jurídica, matizada de aspectos empíricos históricos que implementó los grandes cambios a nivel nacional en términos del trabajo. El derecho positivo que enmarcó una realidad social creada desde arriba, no de forma natural, en la que los actores sociales establecen un sustento de derecho para buscar regular e integrar a los sectores laborales en un tipo de política social enmarcada en la corporativización a nivel nacional, ligados al Estado posrevolucionario que representó el nuevo marco legal desde el cual se trató de regular las relaciones obrero patronales en todo el país.

En Zacatecas, la cuestión sobre la legislación obrera es relativamente nueva para los jóvenes historiadores; sin embargo, los estudios realizados desde la facultad de derecho de la Universidad no atienden al punto central: la región. Se abocan a describir elementos nacionales y las pocas tesis sobre Zacatecas no interpretan con profundidad las leyes locales en materia laboral. Si bien hay esfuerzos para la realización de catálogos de Leyes locales, también queda pendiente una interpretación jurídica e histórica de las mismas. La Ley de Accidentes de Trabajo, la Reglamentación estatal sobre el Artículo 123° y la Ley Reglamentaria de la Fracción XII del mismo artículo de la Constitución de 1917, representaron los proyectos ideoló-

12 CAMACHO, Manuel. *El futuro inmediato. La clase obrera en la historia de México*. Siglo XXI Editores. Vol. 15. 9ª edición. México, 1981. p. 36.

13 Los títulos son: Título Primero: Disposiciones generales, Título Segundo: Del Contrato de Trabajo, Título Tercero: Del Contrato de Aprendizaje, Título Cuarto: De los sindicatos, Título Quinto: De las Coaliciones, Huelgas y Paros; Título Sexto: De los Riesgos Profesionales, Título Séptimo: De las Prescripciones, Título Octavo: De las Autoridades de Trabajo y su Competencia, Título Noveno: Del Procedimiento ante las Juntas, Título Décimo: De las Responsabilidades, Título Undécimo: De las Sanciones. Cfr. MALPICA DE LA MADRID, Luis. *La influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano. La apertura del modelo de desarrollo en México*. Editorial Limusa/Noriega Editores. México, 2002. p. 147.

gicos y sociales de los gobernadores en curso. Proyectos tanto económicos, sociales y políticos hacia un sector de la población zacatecana hasta ahora poco estudiado: los trabajadores y no tanto obreros, sino agrícolas, domésticos, aprendices, niños operarios, mujeres obreras, profesionistas y comerciantes. Sectores sociales que movieron la economía de grandes negociaciones mineras con capital transnacional como *The Mazapil Copper Company* y otras.

9.4. La Ley del Servicio Civil en Zacatecas

Tiene por objeto normar la relación de trabajo entre los Poderes del Estado, dependencias del Poder Ejecutivo, municipios, entidades paramunicipales, las de la administración pública paraestatal a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, organismos paraestatales y municipios.

Publicada el 11 de septiembre de 1996, se abrogó la *Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas* de 20 de febrero de 1989, publicada en Periódico Oficial el 15 de marzo de 1989; la ley consta de nueve títulos y 291 artículos. Tiene por objeto normar la relación de trabajo entre los poderes del Estado, municipios, entidades paraestatales, las de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, con sus respectivos trabajadores; a todas estas dependencias la ley les denomina entidades públicas.

Distingue tres tipos de servidores públicos:

- 1).- De confianza,
- 2).- De base
- 3).- Temporales.

Señala cuales trabajadores integran cada una de estas categorías y hace hincapié en los trabajadores de confianza. Señala que el nombramiento es el instrumento jurídico que formaliza la relación de trabajo entre la entidad pública y el trabajador. Establece, por tanto, los derechos y obligaciones de los servidores públicos, la jornada de servicio, los descansos y el salario, entre otros. Instituye como obligaciones de los servidores públicos desempeñar sus servicios con la intensidad, el cuidado y el esmero apropiados; además, observar buenas costumbres dentro del servicio, asistir puntualmente a las labores y evitar en horarios de labores cualquier acto de comercio.

Señala en forma precisa lo relativo a las organizaciones colectivas de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo, estipula los re-

quisitos para la constitución de un sindicato, advierte que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de éstos. De igual forma, dedica un capítulo al derecho de Huelga con que cuentan los trabajadores, determina los requisitos para la existencia legal de la misma.

En cuanto a los riesgos de trabajo, señala que los accidentes y enfermedades a que sean expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo, se registrarán por las disposiciones de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Ley Federal del Trabajo. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado –que es el órgano encargado de dirimir las controversias que se susciten con motivo de las relaciones de trabajo– será colegiado, funcionará en Pleno y estará integrado por tres magistrados, de los cuales uno lo designarán los sindicatos en su representación mediante la celebración de un acuerdo.

Si no se registra o acude ningún sindicato a ésta, se entenderá que el nombramiento del magistrado que representará a los sindicatos lo hará el Poder Legislativo.

El magistrado, representante de las entidades públicas, se llevará a cabo mediante asamblea en la que participen los Presidentes Municipales de la entidad y el Gobierno del Estado. El tercer magistrado, quien fungirá como Presidente el Tribunal, será nombrado por el Poder Legislativo de una terna que le proponga el Tribunal Superior de Justicia del Estado, integrada por personas ajenas a toda relación entre los sindicatos y las entidades públicas.

9.4.1. Orígenes

El primer “servicio civil” fue el prusiano en el siglo XVIII y surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de los siglos XVI, XVII y XVIII de controlar la burocracia. El servicio civil prusiano aplicaba principios modernos de reclutamiento basado en el mérito, de igual acceso a todos los empleos y de carrera organizada.

El servicio civil de carrera aparece ligado a la formación del estado moderno. Al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes (Francia, Estados Unidos) y que legitima al servicio civil de carrera como una función técnica y neutral fuera de pugnas partidistas. Por ello, *“La dicotomía es una formulación teórica que pretende representar en el marco del pensamiento conceptual, la desvincula-*

ción de la política y la administración”,¹⁴ aunque no se ha demostrado en la práctica.

La dicotomía política-administración se fundamenta en la separación de poderes (poder legislativo y poder ejecutivo), proclamada por la doctrina liberal y ampliada por los teóricos del derecho público (derecho constitucional y derecho administrativo). El poder normativo corresponde al parlamento, detentador de la soberanía nacional y con facultades de control sobre el ejecutivo; mientras que la autoridad administrativa tiene sólo la función de ejecutar las leyes.

La idea es que un buen funcionamiento de la administración pública necesita una clara separación entre administradores y políticos, pues las cualidades y las funciones exigidas a unos y a otros no son las mismas.¹⁵

Para Wilson¹⁶, la administración se halla fuera de la esfera política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. La política es el dominio especial del estadista y la administración lo es del funcionario técnico.

El objetivo primordial de la reforma del servicio civil ha sido ocupar el cargo conforme al mérito, esto es, el nombramiento para cada puesto público del candidato mejor calificado para desempeñarlo. Este objetivo es un reflejo, a su vez, de ciertos valores totalmente respetados en nuestra sociedad:

- 1). Que en la rama administrativa los empleados han de preocuparse por la eficiencia del servicio gubernamental y la competencia de los empleados es el principal determinante del nivel de eficiencia que se alcance.
- 2). Que los empleados de la rama administrativa deben despreocuparse de cuestiones de valor básico y, por ende, que el administrativo ejecute la voluntad política del servicio civil puede y debe ser políticamente neutral.
- 3). Que las oportunidades económicas de empleo gubernamental tendrían que ser accesibles a todos los ciudadanos sin mediar el favor. Un sistema de méritos se idea y destina a lograr las siguientes cualidades en el servicio civil:
 - a). COMPETENCIA. Para que sirva al gobierno con aptitud e inteligencia probadas.

14 GUERRERO, Omar. *La administración pública del Estado capitalista...* Op. Cit. P. 132,

15 CHEVALLIER, J. y LOS CHAK, D. *Introduction a la Science Administrative*”. París, Ed. DALLOZ, 1974

16 WILSON, WOODROW. *Estudio de la Administración (1887)*. En DWIGHT, Waldo. *Administración Pública*. Editorial Trillas, México, 1974. pp. 84-95.

- b). NEUTRALIDAD. Para que la rama del cuerpo legislativo y no imponga la voluntad propia.
- c). IGUALDAD DE OPORTUNIDAD. Para que las instituciones gubernamentales contribuyan a la democracia económica.¹⁷

Esta reforma originó la existencia de un estatuto jurídico especial para los trabajadores al servicio del Estado y la neutralidad política de la administración pública. Las características del tipo ideal de burocracia son las siguientes:

- 1). Alto grado de especialización.
- 2). Estructura jerárquica de autoridad, con áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad.
- 3). Reclutamiento del personal basado en la capacidad y en el conocimiento técnico.
- 4). Clara diferenciación entre la renta y la fortuna privada y oficial de los miembros.

La burocracia debe ser un “modelo racional de organización”, cuyas características sean reconocidas en cualquier sistema de Servicio Civil de Carrera. En México, desde la reforma de 1987, se facultó a las legislaturas de los estados para que regularan las relaciones obrero patronales del estado y municipios. Muy poco se observa en Zacatecas y en sus municipios el respeto a los planteamientos teóricos que le dieron origen; más bien, se descubre el verdadero rostro de control político y autoritario del Estado con sus trabajadores.

9.5. Perspectivas actuales del derecho burocrático

Por lo anterior, se admite que ni todos los servidores públicos están vinculados al Estado en una relación laboral, ni todos tienen una mera relación administrativa. Para poder definir este vínculo, se hace necesario atender a la naturaleza misma del servicio que se preste, así como a su reglamentación legal desde la Constitución hasta otros ordenamientos jurídicos aplicables.

De esta manera, por vía de ejemplo, la Corte ha establecido jurisprudencialmente que las relaciones de trabajo de quienes laboran en los organismos públicos descentralizados a cargo del gobierno federal se rigen

17 SIMON, SMITH BURG Y THOMPSON. *Administración Pública*. Editorial. Letras. México, 1968. p.284. Citado por Mario Martínez Silva en “*Los Sistemas de Personal en la Administración Pública*”. La Administración Pública Federal. Tomo 1. p.30.

por el apartado A del artículo 123 y no por el apartado B. Esta decisión es de gran trascendencia en la organización y el funcionamiento de la administración pública.

En efecto, la tesis jurisprudencial 1/96 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala “organismos descentralizados de carácter federal”. Su inclusión en el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal. Así, otorga facultades del Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos, porque incurrirían en inconstitucionalidad.

Tal es el caso del artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático, no solo a los servidores de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados. Estos, aunque integran la administración pública descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la república, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal, con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

En el sentido de que también las relaciones de los trabajadores de los organismos descentralizados de orden local o municipal deben estar regidas por el apartado A del artículo 123 de la Constitución –y consecuentemente por la Ley Federal del Trabajo y no por las leyes del servicio civil de los estados–, la Suprema Corte ha emitido las siguientes tesis:

Organismos descentralizados de carácter local. Sus relaciones laborales se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional. Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la ma-

teria de trabajo en general, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático. Por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las legislaturas locales.¹⁸

Organismos descentralizados del estado de Sinaloa. Su sujeción a la ley de los trabajadores al servicio del estado de Sinaloa es inconstitucional. Los artículos 2º y 113 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, que incluyen a los organismos descentralizados de dicho Estado como sujetos de regulación de dicha ley y establecen la competencia del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje para el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre tales organismos y sus trabajadores o entre estos, son inconstitucionales, en virtud de que las legislaturas locales solo están facultadas para expedir las leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, conforme lo dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución. Los organismos descentralizados, aunque integran la administración pública paraestatal, no forma parte del Poder Ejecutivo Local, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 55 y 66 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, al gobernador constitucional de dicho estado, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública estatal, como son las secretarías y entidades administrativas. Por tanto, las relaciones de los organismos descentralizados del estado de Sinaloa con sus servidores, se rigen por el artículo 123, apartado A, constitucional, y su ley reglamentaria, Ley Federal del Trabajo, expedida por el Congreso de la Unión, a la que debe atenderse para determinar la autoridad competente para dirimir las controversias surgidas por la relación laboral.¹⁹

18 *Semanario Judicial de la Federación y sus Gacetas*, novena época, Pleno, tomo 6, abril, 1998, p. 122.

19 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Segunda Sala, tomo 6, octubre de 1997, p. 437.

Leyes del trabajo. Las legislaturas locales sólo pueden expedir leyes reglamentarias del apartado B del artículo 123 Constitucional. Del análisis conjunto y sistemático de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en la materia de trabajo, en general, con apoyo en los artículos 73, fracción X, última parte y 123, apartado A y, adicionalmente, respecto de las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a los Poderes Federales, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de acuerdo con este último artículo, en su apartado B. En tanto que el artículo 116, fracción VI, al autorizar a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa a expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los Estados (Poderes Locales) y sus trabajadores, es evidente que sólo pueden expedir leyes reglamentarias del apartado B del indicado artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de comprender a otros sujetos, las mismas resultarían inconstitucionales.²⁰

Se ha clasificado un importante sector de servidores públicos, primero en la jurisprudencia y más recientemente en el propio texto constitucional. Esta se refiere a la actividad de los policías, de los ministerios públicos y en general de los servidores públicos que tienen que ver con tareas de seguridad pública y de procuración de justicia. Así, se ha llegado a concluir en innumerables casos de policías, de agentes del Ministerio Público u otros integrantes de corporaciones de seguridad pública o de las instituciones armadas, o del servicio exterior.

Ejemplo de ello lo tenemos en la tesis jurisprudencial 24/95 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: "*Policías municipales y judiciales al servicio del gobierno del Estado de México y de sus municipios. Su relación jurídica es de naturaleza administrativa*". La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano en beneficio y protección de los empleados. De tal modo, se ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y se ha considerado al Estado como un patrón *sui generis*.

Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo, y el Estado es autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México cons-

20 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, tomo 7, abril, 1998, p. 117.

tituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al estado equiparado a un patrón. De este modo, se concluye que la relación que guardan con el gobierno del estado o del municipio es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan. Por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a esta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio hace procedente el juicio de amparo ante el juez de distrito.

De manera más contundente, la reciente reforma y adición a la fracción XIII del apartado B, del artículo 123, constitucional precisa lo siguiente:

Los militares, marinos, personal de servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes. Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, solo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

Como se observa, se da un especial trato a estos servidores públicos que se regirán por sus propias leyes. Con ello, queda claro que los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal y de la federación, se entienden ligados a sus respectivos gobiernos, mediante un vínculo netamente administrativo y de ninguna manera laboral, según lo señala la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como se puede apreciar de estos criterios de la Corte, poco a poco se han integrado los nuevos contenidos del derecho burocrático, tanto a nivel federal, como local y municipal.

9. 6. La reforma laboral en la Legislación de Zacatecas en materia burocrática

En el caso de la actual reforma laboral que vivió nuestro país, prácticamente no fueron contemplados los trabajadores al servicio del Estado, pues la reforma principalmente fue dirigida a modificar ciertos aspectos de la ley federal del trabajo reglamentada en el artículo 123, apartado A, de la Constitución.

Esto nos indica que los burócratas o trabajadores del Estado, como en un principio se mencionó, no fueron contemplados en el proyecto de reforma y por el momento no queda más opción que continuar, a pesar de las múltiples lagunas que se presentan. Asimismo, solo se puede recurrir a la supletoriedad en caso de que esta se pueda dar, mientras se espera a que lleguen más reformas que los contemplen, como se hacía en un principio con la inclusión del apartado B, al artículo 123, de nuestra Constitución.

Sí es necesario recalcar que antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los centros de conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación solo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. A tal organismo le corresponderá, además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados. El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los prin-

cipios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia.

Como puede verse, esta reforma significó la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales tenían la función de impartir justicia, promover la paz social y armonía en las relaciones laborales, para así garantizar a los trabajadores y patrones o empleadores, respeto a la ley, transparencia, certeza y seguridad jurídica en la resolución de los conflictos laborales. Con esta iniciativa del presidente de la república, lo anterior estará a cargo de tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas en el ámbito local y federal, con lo anterior se busca que sea más rápida la resolución de las demandas.

Bajo ese mismo orden de ideas es necesario, en relación a las leyes locales de los Estados, revisar de manera general las Principales reformas a la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, del 23 de enero del 2021, con la finalidad de observar, en primer lugar, qué cambios hubo en relación a la reforma principal a la Ley Federal del Trabajo, pero en relación a su estructura y procedimiento, lo cual hacemos de manera general y en los siguientes puntos:

Una de las reformas más importantes que ha tenido el derecho laboral burocrático en el Estado de Zacatecas es, sin duda, el cambio del nombre de Tribunal de Conciliación y Arbitraje a Tribunal Laboral Burocrático, con una nueva estructura y organización que permite ver agilidad en los procesos laborales. Más importante aún es la creación de los centros de conciliación federales y registros laborales, también establecidos en las entidades federativas, que para el caso del Tribunal laboral todavía agotarán la conciliación en los Centros estatales de conciliación laboral del Estado de Zacatecas, llamada Autoridad Conciliatoria en la Ley de Servicio Civil del Estado.

De manera general hablaremos del procedimiento de conciliación prejudicial, establecido en el Artículo 145 Bis, de la Ley en comento, en la que rigen la tramitación de la instancia conciliatoria previa a la de los conflictos ante el Tribunal, salvo que tengan una tramitación especial en esta Ley, por lo que antes de acudir al Tribunal, los trabajadores y las entidades públicas deberán asistir al Centro de Conciliación correspondiente para solicitar el inicio del procedimiento de conciliación, con excepción de aquellos supuestos que están eximidos de agotarla, conforme a lo previsto en esta Ley.

Para la solicitud de conciliación deberán observarse los siguientes datos:

- I. Nombre, CURP, identificación oficial del solicitante y domicilio dentro del lugar de residencia del Centro de Conciliación al que acuda, para recibir notificaciones del procedimiento de conciliación prejudicial. El Centro facilitará los elementos y el personal capacitado a fin de asignarle un buzón electrónico al solicitante. En caso de que el solicitante no cuente con identificación oficial, podrá ser identificado por otros medios de que disponga el Centro.
- II. Nombre de la persona, sindicato o entidad pública a quien se citará para la conciliación prejudicial.
- III. Domicilio para notificar a la persona, sindicato o entidad pública que se citará.
- IV. Objeto de la cita a la contraparte.

Si el solicitante es el trabajador e ignora la entidad pública respecto de la cual se solicita la conciliación, bastará con señalar el domicilio donde prestó sus servicios.

Los elementos aportados por las partes no podrán constituir prueba o indicio en ningún procedimiento administrativo o jurisdiccional. La información aportada por las partes en el procedimiento de conciliación, no podrá comunicarse a persona o autoridad alguna, a excepción de la constancia de no conciliación y, en su caso, el convenio de conciliación que se celebre; en cuyo supuesto el Centro de Conciliación deberá remitir en forma electrónica al Tribunal los documentos referidos, mismos que deberán contener los nombres y domicilios aportados por las partes, y acompañar las constancias relativas a la notificación de la parte citada que haya realizado la Autoridad Conciliadora y los buzones electrónicos asignados, en su caso.

El tratamiento de los datos proporcionados por los interesados estará sujeto a la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados y a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ambas del Estado de Zacatecas.

El solicitante será notificado de la fecha y hora para la celebración de la audiencia de conciliación o del acuerdo de incompetencia, al momento de presentar su solicitud. Para agilizar el procedimiento de conciliación, el solicitante podrá auxiliar al Centro de Conciliación para llevar a cabo la notificación de la audiencia de conciliación a la persona, sindicato o entidad pública que se citará.

El procedimiento de conciliación no deberá exceder de treinta días naturales. La Autoridad Conciliadora tomará las medidas conducentes para que sus actuaciones se ajusten a dicho plazo.

A efecto de que el personal encargado de realizar las notificaciones actúe con eficiencia, eficacia e imparcialidad en el desempeño de sus funciones, la Autoridad Conciliadora definirá rutas de notificación con base en la ubicación y en la proximidad geográfica de los domicilios a los que deberán acudir, así como acorde con la urgencia de las notificaciones a efectuar. La asignación de las rutas se hará diariamente y de forma aleatoria.

El procedimiento de conciliación se tramitará conforme a las reglas siguientes:

- I. Se iniciará con la presentación de la solicitud de conciliación ante el Centro de Conciliación que corresponda, firmada por el solicitante, a la que se le agregará copia de la identificación oficial a que hace referencia en la fracción I, del artículo 145 *quáter*; al tratarse de entidades públicas o sindicatos será suscrito por su representante legal.
- II. El Centro de Conciliación podrá recibir las solicitudes de conciliación por comparecencia personal de los interesados, por escrito debidamente firmado o, en su caso, por vía electrónica mediante el sistema informático que para tal efecto se implemente.
- III. El Centro de Conciliación auxiliará a los interesados que así lo soliciten para elaborar su petición. Deberán proporcionar asesoría jurídica de manera gratuita sobre sus derechos y los plazos de prescripción de los mismos, así como respecto de los procedimientos de conciliación y jurisdiccionales para solucionar los conflictos laborales.
- IV. Al momento en que reciba la solicitud, el Centro de Conciliación, en tanto autoridad que concilia, señalará día y hora para la celebración de una Audiencia, misma que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes. El citatorio se notificará personalmente a la entidad pública cuando menos con cinco días de anticipación a la audiencia, apercibiéndole que de no comparecer por sí o por conducto de su representante legal, o bien, por medio de apoderado con facultades suficientes, se le impondrá una multa entre 50 y 100 veces la Unidad de Medida y Actualización, y se le tendrá por inconforme con todo arreglo conciliatorio.
- V. Al recibir la solicitud de conciliación, la Autoridad Conciliadora le asignará un número de identificación único y, en su caso, un buzón electrónico al interesado, que será creado para comunicaciones en lo que hace al procedimiento de conciliación prejudicial. Finalmente, designará por turno un conciliador responsable.

En caso de no ser competente, la Autoridad Conciliadora deberá remitir la solicitud al Centro de Conciliación competente vía electrónica, dentro de las veinticuatro horas siguientes de recibida la solicitud, lo cual deberá notificar al solicitante para que acuda ante ella a continuar el procedimiento. La Autoridad Conciliadora se pronunciará respecto de la personalidad cuando se trate de solicitudes de entidades públicas.

VI. Si la solicitud de conciliación se presenta personalmente por ambas partes, la Autoridad Conciliadora les notificará de inmediato, fecha y hora de la audiencia de conciliación, misma que deberá celebrarse dentro del plazo máximo de cinco días a partir de la fecha de presentación de la solicitud, sin menoscabo de que ésta pueda celebrarse en ese momento;

VII. El trabajador solicitante de la instancia conciliatoria deberá acudir de manera personal a la audiencia. Podrá asistir acompañado por alguien de su confianza, pero no se reconocerá a ésta como apoderado, por tratarse de un procedimiento de conciliación y no de un juicio. No obstante, el trabajador también podrá ser asistido por un abogado o un Procurador de la Defensa del Trabajo. La entidad pública deberá designar un representante con facultades suficientes para obligarse en su nombre.

VIII. Si las partes acuden a la audiencia, la Autoridad Conciliadora deberá requerirles para que se identifiquen con cualquier documento oficial y, en su caso, verificar que la persona que comparezca en representación de la entidad pública acredite su personalidad.

También se le asignará a la parte citada, en su caso, un buzón electrónico para recibir notificaciones en el procedimiento de conciliación prejudicial. Hecho lo anterior, formulará una propuesta de contenido y alcances de un arreglo conciliatorio, al plantear opciones de solución justas y equitativas que a su juicio sean adecuadas para dar por terminada la controversia. De estar de acuerdo las partes, celebrarán convenio por escrito, que deberá ratificarse en ese acto y se entregará copia autorizada de éste.

De no llegar a un acuerdo, la Autoridad Conciliadora emitirá la constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria. No obstante, las partes de común acuerdo, podrán solicitar se fije nueva audiencia de conciliación, que deberá celebrarse dentro de los cinco días siguientes.

IX. Cuando alguna de las partes o ambas no comparezcan a la audiencia de conciliación por causa justificada, no obstante estar debidamente notificados, se señalará nueva fecha y hora para la celebración de la audiencia; misma que deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes. La parte que acuda será notificada en ese acto, la contraparte que no acuda

lo será por el boletín del Centro de Conciliación y, en su caso, por buzón electrónico.

- X. Si a la audiencia de conciliación solo comparece el solicitante, la Autoridad Conciliadora emitirá la constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria. Si solo comparece el citado, se archivará el expediente por falta de interés del solicitante. En ambos casos se reanudarán los plazos de prescripción a partir del día siguiente a la fecha de la audiencia, y se dejarán a salvo los derechos del trabajador para solicitar nuevamente la conciliación.
- XI. En el caso de que el notificador no haya logrado avisar a la persona, entidad pública o sindicato a citar, no obstante haberlo intentado, la Autoridad Conciliadora dará por terminada la instancia y emitirá constancia. Además, dejará a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el Tribunal.
- XII. Cuando en la solicitud de conciliación se manifieste la existencia de acoso sexual, discriminación u otros actos de violencia contemplados por la ley, en los que exista el riesgo inminente de revictimización, la Autoridad Conciliadora tomará las medidas conducentes para que en ningún momento se reúna o encare a la persona citada a la que se le atribuyen tales actos. En estos casos, el procedimiento de conciliación se llevará con el representante o apoderado del citado; se evitará que la presunta víctima y la persona o personas a quienes se atribuyen los actos de violencia se reúnan o encuentren en un mismo espacio.
- XIII. Una vez que se celebre el convenio ante el Centro de Conciliación adquirirá la condición de cosa juzgada, y se tendrá la calidad de un título para iniciar acciones ejecutivas sin necesidad de ratificación. Cualquiera de las partes podrá promover su cumplimiento mediante el procedimiento de ejecución de sentencia que establece esta Ley, ante el Tribunal, y
- XIV. Al celebrar convenio, la Autoridad Conciliadora entregará copia certificada del mismo para cada una de las partes; asimismo, se les entregará copia certificada de las actas donde conste el cumplimiento del convenio.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando así lo requiera el solicitante, el Centro de Conciliación podrá fijar la Audiencia de Conciliación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, para lo cual le proporcionará el citatorio a la audiencia con el fin de que el solicitante se haga cargo de entregarlo directamente a la persona o personas citadas. En caso de presentarse ambas partes a la audiencia de conciliación, se procederá a su celebración. Si el solicitante no acude a la audiencia, se

archivará el asunto por falta de interés, sin emisión de la constancia de haber agotado la conciliación, salvo que justifique su inasistencia, a juicio del conciliador. Si se presenta solamente el solicitante de la conciliación, se señalará nueva fecha y hora para la audiencia de conciliación dentro de los siguientes quince días, ajustándose a las reglas del procedimiento previstas en la Ley.

La Autoridad Conciliadora es responsable que el convenio que se celebre cumpla con los requisitos y prestaciones que esta Ley establece, aplicables al caso concreto. Si las partes dan cumplimiento voluntario al convenio celebrado, certificará dicha circunstancia y dará fe de que el trabajador recibe completo y personalmente el pago pactado en el convenio.

En caso de que las partes establezcan pagos diferidos, en una o más parcialidades a cubrir en fecha diversa a la celebración del convenio, deberá fijarse una pena convencional para el caso de incumplimiento, ésta consistirá en una cantidad no menor al salario diario del trabajador por cada día que transcurra sin que se dé cumplimiento cabal al convenio.

Quedan exceptuados de agotar la instancia conciliatoria, cuando se trate de conflictos inherentes a:

I. Discriminación en el empleo y ocupación por embarazo, así como por razones de sexo, orientación sexual, raza, religión, origen étnico, condición social o acoso u hostigamiento sexual.

II. Designación de beneficiarios por muerte.

III. Prestaciones de seguridad social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo.

IV. La tutela de derechos fundamentales y libertades públicas, ambos de carácter laboral, entendidos en estos rubros los relacionados con:

a) La libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva.

b) Trata laboral, así como trabajo forzoso y obligatorio.

c) Trabajo infantil.

Para la actualización de estas excepciones se debe acreditar la existencia de indicios que generen al Tribunal la razonable sospecha, apariencia o presunción de que se vulneran algunos de estos derechos.

V. La impugnación de los estatutos de los sindicatos o su modificación.

Una vez analizado el nuevo proceso prejudicial, podemos decir que es algo novedoso al sistema laboral en el país y por supuesto en nuestro Estado de Zacatecas. Desde una visión práctica los abogados litigantes podemos observar que desapareció la etapa de conciliación del proceso ordinario del juicio laboral, para que ahora este centro estatal de conciliación, sea quien lleve el proceso antes mencionado, lo anterior da un giro total a las formas de resolver los conflictos. Así mismo, se observa que los servicios prestados por el centro son apegados conforme a los principios por los que fueron creados, al dar certeza y protección al trabajador en sus derechos laborales y brindar la asesoría correspondiente.

Por otro lado, es necesario revisar de manera general cuál es la estructura y competencia del Tribunal de Justicia Laboral Burocrática del Estado de Zacatecas; que, como lo establece la ley, es un órgano jurisdiccional con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de plena autonomía e independiente en sus decisiones, de conformidad con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Un aspecto importante que debemos conocer es que el Tribunal tendrá a su cargo el conocimiento y la resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre los trabajadores al servicio del Estado, de los Municipios, de los órganos a los que la Constitución les reconoce autonomía, con excepción de los electorales, de los organismos descentralizados estatales, municipales e intermunicipales; con los órganos y dependencias de ambos niveles de Gobierno, derivados de las relaciones de trabajo, de trabajadores entre sí, de éstos con los sindicatos en que se agrupen y de conflictos entre sindicatos. Lo anterior, de conformidad con lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia del Estado, esta Ley y los demás ordenamientos legales en la materia. Es claro y en esencia vemos cuáles son los conflictos que debe conocer de manera directa, en el caso específico de los municipios el tribunal está atiborrado de expedientes de trabajadores de los Ayuntamientos, los cuales en su mayoría por desconocimiento o por simples decisiones personales de las autoridades en turno, despiden de manera injustificada a servidores públicos sin un procedimiento previo, que acredite el despido, siendo ese el motivo por el que los municipios tienen demandas laborales interminables para el Tribunal Burocrático.

Para la integración de los tres Magistrados estos deberán ser designados de conformidad con el procedimiento previsto en la Constitución del Estado; durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de ser reelectos

y deberán satisfacer los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El Tribunal funcionará en Pleno y en ponencias, contará con una Presidencia que recaerá en uno de sus integrantes, será rotatoria y tendrá una duración de dos años.

El Tribunal estará integrado con la estructura siguiente:

- I. El Pleno, que estará integrado por los tres Magistrados.
- II. La Presidencia.
- III. La Secretaría General de Acuerdos.
- IV. Las Ponencias encabezadas por un Magistrado, que se integrarán por los Secretarios de Estudio y Cuenta, Instructores y Auxiliares que se requieran para el adecuado funcionamiento del Tribunal, conforme a su Reglamento Interior.
- V. Las áreas administrativas necesarias que establezca el Reglamento Interior.
- VI. El Órgano Interno de Control.

Las atribuciones del Pleno serán jurisdiccionales y administrativas, en los términos siguientes:

A. Jurisdiccionales:

I. Conocer y resolver de los conflictos individuales o colectivos que se susciten:

- a) Entre titulares de una entidad pública y sus trabajadores.
- b) Dentro de un sindicato o entre sindicatos.
- c) De trabajadores entre sí, y de éstos con el sindicato.

II. De los incidentes y recursos establecidos en la presente Ley.

III. Practicar de oficio la investigación encaminada para identificar a las personas que dependían económicamente de la trabajadora o trabajador fallecido.

IV. Las demás funciones que se derivan de esta Ley o que se establezcan en el Reglamento interior.

B. Administrativas:

I. Expedir su Reglamento Interior para normar su organización, funcionamiento y servicio profesional de carrera, así como sus manuales operativos y de procedimientos, conjuntamente con los acuerdos, lineamientos, criterios, circulares y demás instrumentos que resulten necesarios para el eficaz desempeño de sus atribuciones.

II. Fijar los días y las horas en que deberá sesionar el Pleno.

III. Celebrar reuniones privadas cuando se trate de la designación de personal, conocimiento de impedimentos, recusaciones y excu-

sas de los Magistrados y en los demás casos que el Pleno lo considere pertinente.

IV. Celebrar reuniones internas de carácter ordinario y extraordinario con la periodicidad y duración que resulte pertinente.

V. Conceder licencias a los Magistrados que lo integran, siempre que no excedan de tres meses.

VI. Llamar, en caso de ausencia o excusa de algún Magistrado, al Secretario General de Acuerdos a integrar Pleno, en los términos previstos en esta Ley y en los reglamentos aplicables.

VII. Apercibir, amonestar e imponer multas a quienes falten al debido respeto en las sesiones o promociones, ya sea a algún servidor público del Tribunal u órgano del mismo.

VIII. Crear, modificar o suprimir direcciones, unidades y órganos del Tribunal, con base en las cargas de trabajo y en la disponibilidad presupuestal, así como contratar al personal necesario al promover la cultura de equidad de género e igualdad de oportunidades entre el personal.

IX. Aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, conforme a las necesidades del Tribunal, con apego a los principios de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria señalados por la ley de la materia.

X. Vigilar que los recursos del Tribunal se administren conforme a los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

XI. Aprobar y autorizar al Presidente para que celebre convenios de coordinación, colaboración y concertación en materias relacionadas con la competencia del Tribunal.

XII. Aprobar el Catálogo de Cargos y Puestos, así como el Tabulador de Salarios de los Servidores Públicos del Tribunal.

XIII. Imponer las sanciones de carácter laboral a los servidores públicos, con fundamento en la Ley y ordenamientos aplicables.

XIV. Aprobar el informe anual de actividades que el Presidente someta a su consideración.

XV. Las demás que señalen las leyes y otros ordenamientos aplicables.

La Presidencia del Tribunal será rotatoria entre los Magistrados integrantes, con atención en la antigüedad que tengan en el mismo. La persona titular de la Presidencia durará en el encargo dos años, con imposibilidad de reelección para el ejercicio inmediato siguiente. En caso de ausencia definitiva del titular de la Presidencia en turno, ocupará el cargo el Magis-

trado a quien correspondiera el periodo siguiente. En este caso, se llamará a integrar el Pleno al Secretario General de Acuerdos, en tanto la Legislatura del Estado designa al Magistrado faltante.

Algunas de las atribuciones de la persona titular de la Presidencia:

- I. Representar legalmente al Tribunal Laboral en toda acción civil, fiscal o administrativa ante autoridades u órganos administrativos, fiscales, hacendarios, según corresponda, y ante las instituciones de crédito y de cualquier otra naturaleza, así como otorgar poderes, previa aprobación del Pleno.
- II. Rendir los informes en los amparos que se interpongan en contra de las sentencias y resoluciones dictados por el Tribunal.
- III. Sustanciar los asuntos turnados a su ponencia.
- IV. Convocar y presidir las sesiones del Pleno.
- V. Poner en práctica las medidas necesarias para la ejecución eficiente del presupuesto asignado al Tribunal y vigilar su cumplimiento.
- VI. Conducir las sesiones del Pleno y conservar el orden durante las mismas. Cuando los asistentes no guarden la compostura debida, se podrá suspender la sesión y ordenar su desalojo.
- VII. Proponer al Pleno el nombramiento, promoción y ascenso del personal.
- VIII. Vigilar que se cumplan las determinaciones del Pleno.
- IX. Establecer vínculos con las autoridades o instituciones relacionadas con las funciones del Tribunal.
- X. Vigilar que se adopten las medidas necesarias para el debido cumplimiento de las funciones jurisdiccionales y administrativas que correspondan a los Magistrados.
- XI. Turnar a los Magistrados, de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento Interior, los expedientes para que substancien la instrucción y elaboren los proyectos de sentencia.
- XII. Publicar en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado, los criterios relevantes adoptados por el Tribunal.
- XIII. Requerir cualquier informe o documento que –al obrar en poder de las autoridades federales, estatales, municipales o de particulares – pueda ser de utilidad para la substanciación o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes.
- XIV. Vigilar que se cumplan las disposiciones de los reglamentos, criterios, lineamientos, manuales y acuerdos del Tribunal.
- XV. Dictar acuerdos y poner en práctica las medidas adecuadas y necesarias, para que el despacho de los asuntos de la jurisdicción del Tribunal se realice de manera pronta, imparcial y expedita, sin me-

- noscabo de las atribuciones de los Magistrados.
- XVI. Celebrar a nombre del Tribunal, previa aprobación del Pleno, los convenios a que se refiere la presente Ley.
- XVII. Remitir a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado — a más tardar el último día del mes de septiembre del año inmediato anterior al que deba ejercerse — el proyecto de presupuesto de egresos aprobado por el Pleno, para que sea integrado a la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado.
- XVIII. Someter a la consideración del Pleno — con base en los principios de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria establecidos en la ley de la materia — la creación, modificación o supresión de unidades técnicas y administrativas.
- XIX. Firmar, conjuntamente con el Secretario General de Acuerdos, los acuerdos y actas que se emitan.
- XX. Proponer modificaciones al Manual de Organización y al Catálogo de Cargos y Puestos del Tribunal.
- XXI. Solicitar a las instituciones policiales el auxilio, en caso necesario, a fin de garantizar el funcionamiento del Tribunal.
- XXII. Elaborar y presentar ante el Pleno el informe anual de actividades y remitirlo para su conocimiento, previa aprobación del Pleno, a los poderes del Estado.
- XXIII. Las demás que le confiera la presente Ley, el Reglamento Interior y demás ordenamientos legales aplicables.

Las siguientes son atribuciones de los Magistrados:

- I. Sustanciar, hasta el cierre de instrucción, los procedimientos ordinarios y especiales que sean turnados a sus ponencias.
- II. Admitir, desechar y tramitar los incidentes que le competan, formular los proyectos de sentencia, de aclaraciones y someterlos a la consideración del Pleno.
- III. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el procedimiento ordinario o especial, e incluir la imposición de medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones; además, acordar las promociones de las partes y los informes de las autoridades y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.
- IV. Solicitar la debida integración del expediente para un mejor conocimiento de los hechos en la búsqueda de la verdad material, asimismo, los Magistrados podrán acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la

- prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecido por las partes, en el procedimiento.
- V. Dirigir las audiencias con el personal de apoyo administrativo y jurisdiccional que requiera.
 - VI. Concurrir, participar y votar, cuando corresponda, en las sesiones públicas y reuniones internas a las que sean convocados por el Presidente.
 - VII. Integrar el Pleno para resolver colegiadamente los asuntos de su competencia.
 - VIII. Exponer, en sesión pública, personalmente o por conducto de un Secretario Instructor, sus proyectos de sentencia, señalando las consideraciones jurídicas y los preceptos en que se funden y motiven.
 - IX. Discutir y votar los proyectos de sentencia que sean sometidos a su consideración en las sesiones públicas.
 - X. Formular voto particular o concurrente, en caso de disentir de un proyecto de sentencia aprobado por la mayoría, y solicitar que se agregue al expediente.
 - XI. Solicitar al Pleno que sus proyectos de sentencia se agreguen a los expedientes como votos particulares cuando no sean aprobados por la mayoría.
 - XII. Realizar los engroses de las sentencias aprobadas por el Pleno, cuando sean designados para tales efectos.
 - XIII. Girar los exhortos y despachos que sean necesarios a las autoridades jurisdiccionales federales, estatales y municipales, encomendándoles la realización de alguna diligencia en el ámbito de su competencia; o efectuar por sí mismos las que deban practicarse fuera de las oficinas del Tribunal.
 - XIV. Participar en los programas de capacitación impulsados por el Tribunal.
 - XV. Las demás que les señale esta Ley, el Reglamento Interior y otras disposiciones aplicables.

Las ponencias del Tribunal son tres y se integrarán por un Magistrado, quien tendrá a su cargo, por lo menos, Secretarios de Estudio y Cuenta, Secretarios Instructores y los auxiliares que se requieran, de acuerdo con las necesidades, cargas de trabajo y presupuesto del Tribunal.

El Magistrado responsable de la ponencia tendrá funciones de fedatario judicial para las actuaciones y diligencias que sean requeridos; además, tendrá las obligaciones y atribuciones de dirigir los trabajos administrativos y jurisdiccionales siguientes:

- I. Recibir de la Secretaría General de Acuerdos las demandas, las promociones y cualquier otra correspondencia, y verificar que las mismas tengan impreso el sello oficial, con la razón del día y la hora en que hayan sido presentadas y los anexos que se acompañan, así como llevar el registro y control de los mismos.
- II. Coordinar la elaboración de los proyectos de resolución y acuerdos que deriven de la sustanciación de los asuntos jurisdiccionales turnados a la ponencia.
- III. Revisar y aprobar los proyectos que formulen los Secretarios de Estudio y Cuenta de su respectiva ponencia, así como de las demás ponencias.
- IV. Coordinar, asignar y supervisar las labores de los secretarios de estudio y cuenta e instructores y demás personal adscrito a la ponencia.
- V. Participar en las reuniones a las que sean convocados por el Presidente.
- VI. Las demás que les confieran el Reglamento Interior y otros ordenamientos aplicables.

Una de las modalidades de esta reforma es que el Tribunal contará con un órgano interno de control con autonomía técnica y de gestión. Este será designado por la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su cargo tres años y podrá ser designado para otro periodo. Para su remoción se requerirá la misma votación de su designación.

El Órgano Interno de Control contará con la estructura orgánica, personal y recursos que le asigne el Pleno del Tribunal, de acuerdo con los recursos que al efecto se le asignen en el presupuesto de egresos del Estado.

El titular tendrá, por lo menos, nivel jerárquico equivalente al Secretario de Estudio y Cuenta.

El titular y los servidores públicos que integren el Órgano Interno de Control deberán observar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En los términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas y demás ordenamientos aplicables, el Órgano Interno de Control mantendrá una coordinación permanente con la Auditoría Superior del Estado.

El Órgano Interno de Control será responsable del control, evaluación y desarrollo administrativo, así como de la prevención de conductas

constitutivas de responsabilidades administrativa, de aquellas facultades que le confiera la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Llevar a cabo la investigación, substanciación y calificación de faltas administrativas no graves en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- II. Resolver sobre las responsabilidades de los servidores públicos del Tribunal e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- III. Elaborar y presentar a la autoridad substanciadora los informes de presunta responsabilidad administrativa que correspondan.
- IV. Resolver los recursos de revocación que le sean interpuestos en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- V. Promover los recursos establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas cuando sea procedente.
- VI. Presentar las denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- VII. Implementar los mecanismos internos encaminados a prevenir actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas.
- VIII. Comprobar el cumplimiento— por parte de los órganos administrativos del Tribunal— de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingreso, egreso, financiamiento, patrimonio y fondos.
- IX. Realizar una verificación aleatoria sobre las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del Tribunal, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- X. Vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro, contabilidad, contratación y pago de personal; así como contratación de servicios y recursos materiales del Tribunal.
- XI. Supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública por parte de los contratantes, para garantizar que se lleven a cabo en los términos establecidos por las disposiciones de la materia.
- XII. Intervenir, en el ámbito de su competencia, en el proceso de entrega-recepción de acuerdo con la ley de la materia.
- XIII. Las demás que confieran otros ordenamientos.

Finalmente, es necesario mencionar algunos aspectos que esta reforma alcanzó al proceso laboral, el cual será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. El Tribunal tendrá la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez en el proceso.

Las audiencias serán públicas. El Tribunal podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, que sean a puerta cerrada, cuando lo exija el mejor despacho de los negocios, la moral o las buenas costumbres.

Las audiencias serán presididas por el Magistrado a quien se hubiese turnado el asunto; de incumplirse esta condición las actuaciones respectivas serán nulas de pleno derecho. Al inicio de las audiencias, el Secretario Instructor hará constar oralmente en el registro la fecha, hora y lugar de realización, el nombre de los servidores públicos del Tribunal y de las demás personas que intervendrán.

El Magistrado Ponente recibirá por sí mismo las declaraciones y presidirá todos los actos de prueba bajo su más estricta y personal responsabilidad; ordenará la práctica de las pruebas, dirigirá el debate, exigirá el cumplimiento de las formalidades que correspondan, moderará la discusión, impedirá que las alegaciones se desvíen hacia aspectos no pertinentes o inadmisibles y podrá limitar el tiempo y número de ocasiones en que intervengan los interesados con base en criterios de equidad y agilidad procesal.

El Magistrado Ponente determinará el inicio y la conclusión de cada una de las etapas de la audiencia, por lo que se tendrán por precluidos los derechos procesales que debieron ejercerse en cada una de ellas.

El Magistrado contará con las más amplias facultades disciplinarias para mantener el orden durante el debate y las audiencias, para lo cual podrá ejercer el poder de mando de la fuerza pública e imponer indistintamente las correcciones disciplinarias previstas en esta Ley.

Las actuaciones procesales serán autorizadas por el Magistrado Ponente, con la firma del Secretario Instructor y el Secretario General de Acuerdos, excepción hecha de las diligencias encomendadas a otros funcionarios; lo actuado en las diligencias se hará constar en actas, las que deberán ser firmadas por las personas que en ella intervinieron, quieran y sepan hacerlo. De las actas de las audiencias se entregará copia autógrafa a cada una de las partes al concluir la diligencia.

CONCLUSIONES

La burocracia se entiende como aquella estructura organizativa que se media por procedimientos explícitos y regularizados, división de responsabilidades y especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales. En teoría, ello la convierte en un mecanismo de orden y simplificación. Su objetivo principal es justamente mantener el equilibrio y organización de la administración. Esto se traduce en un mejor funcionamiento y, sobre todo, en eficiencia respecto a la prestación de servicios a sus administrados.

En contraste con lo anterior, la organización o estructura que en México conocemos como burocracia se ha degradado, al no cumplir con las características esenciales que su naturaleza dicta. En el deber ser, nos encontramos inmersos en una elaborada y engorrosa red de leyes y reglamentos, que no son más que la expresión de la ineficacia burocrática, el grado de descomposición social y de mediocre respuesta institucional.

En la generalidad de las oficinas públicas, en nuestra cotidianidad, es frecuente toparse con un aparato de poder con procedimientos poco explícitos y difusamente regulados. No se observa una eficiente división de responsabilidades, eficaz especialización o división del trabajo, sino una jerarquía anárquica, basada en el partidismo y personalismos de interés grupal.

Lo anterior en cuanto al ordenamiento jurídico, pero si además observamos el desempeño de los funcionarios, la atención al público y la oportuna respuesta de las instituciones, la burocracia, más que un instrumento de orden, se convierte en un obstáculo para la resolución de problemas y capacidad de respuesta de la administración. En ese sentido, el término burocracia es percibido y utilizado de forma peyorativa por la mayoría de los mexicanos. Comúnmente alude a la ineficacia del aparato gubernamental y al abuso de trámites que impiden al ciudadano común acceder de manera expedita al sistema.

En suma, no es un secreto para nadie la inconformidad de los ciudadanos ante el desempeño e ineficacia de la administración pública para la resolución de sus necesidades específicas, así como la falta de confianza y credibilidad en las instituciones. Ello está muy asociado a la corrupción y a la burocracia. Aunque la historia ha demostrado que no hay organización gubernamental perfecta, es imperante que, en México, por lo menos el ciudadano común pueda tener acceso a instituciones de manera gratuita, expedita y justa.

Es necesario tomar en cuenta la situación actual a modo de identificar los cambios más inmediatos que deben hacerse y pasar a la elaboración de las respectivas reformas que estén destinadas a la mejora de la administración pública. Esto también en busca de mejores resultados por parte de los trabajadores al servicio del Estado y de las condiciones con las que estos se desempeñan, para que sirvan de estímulo. De tal manera, será posible motivarlos a lograr un mejor desempeño. Asimismo, será necesario establecer sanciones más severas a quienes abusen de sus posiciones, así como a aquellos cuyo desempeño no sea satisfactorio para los ciudadanos ni para la administración pública.

Incursionar en las nuevas reformas laborales es un reto de adaptación en el Estado de Zacatecas y en el derecho laboral burocrático, no solo para las entidades públicas, sino también para los trabajadores, quienes son la parte fundamental del derecho laboral burocrático, al dar certeza y seguridad a sus prestaciones laborales; en cuanto a los abogados litigantes, les compete estudiar y actualizar sus conocimientos para resolver los conflictos laborales.

Bibliografía

- ACOSTA, ROMERO, Miguel. Derecho burocrático mexicano. México, Porrúa. 1995.
- AGUIRRE, Teresa “El momento constitutivo del corporativismo en México: 1918-1938”, en LÓPEZ PORTILLO, Felicitas (Coord.), *Panoramas de Nuestra América. Movimiento Obrero en América Latina*. México, UNAM. 1995.
- CAMACHO, Manuel. *El futuro inmediato. La clase obrera en la historia de México*. México, Siglo XXI Editores. Vol. 15. 9ª edición. 1981.
- GARRIDO, Luis Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación de un nuevo Estado (1928- 1945)*. México, Siglo XXI Editores. 11ª edición. 2005.
- GUERRERO, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Ediciones INAP. 1979.
- MORALES PAULÍN, Carlos. *Derecho burocrático*. México, Porrúa. 1995.
- TRUEBA URBINA, Alberto. *Nuevo derecho procesal del trabajo*. México, Porrúa. 1981.
- MATUTE, Álvaro. “Los años revolucionarios (1910-1934)”, en VON WOBESER, Gisela (Coord.), *Historia de México*. México, FCE, El Colegio de México, Academia Mexicana de la Historia. 2010.
- MALPICA DE LA MADRID, Luis. *La influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano. La apertura del modelo de desarrollo en México*. Editorial Limusa/Noriega Editores. México, 2002. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Segunda Sala, tomo 6, octubre de 1997.
- Semanario Judicial de la Federación y sus Gacetas*, novena época, Pleno, tomo 6, abril, 1998.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, tomo 7, abril, 1998.

Capítulo X

Minillas: Crónica del principio y fin de un municipio (1901-1916).

Merced Guilebaldo Carreón Valerio¹

Introducción

Después de la romántica fundación de Zacatecas, prosiguió la acelerada activación de las instituciones ibéricas con un enérgico entramado de su sistema extractivo que rápidamente devoró el ecosistema aledaño a esa región. Para ese momento, los metales eran beneficiados por el método de fuego, y aunque pronto se implementó el sistema de azogue, la verdad es que ese producto era sumamente cuidado y racionado por la Corona, por lo que la madera siguió siendo requerida y pronto se volvió escasa.

Ante ese escenario, fue preciso buscar nuevos recursos carboníferos para la actividad minera y para el uso cotidiano de los hogares, además de la necesidad del suministro de polines para la industria extractiva y construcción urbana. Para satisfacer la demanda se pensó en explotar los recursos de una incipiente zona arbórea en Sierra Fría, al sur de la ciudad de Zacatecas, la que comenzó a ser reconocida y aludida indistintamente como La Carbonera, Monte Grande, Monte Grande de la Madera, Monte de la Madera o Monte Largo, y aunque en otros casos se hace la distinción de Monte Grande en Sierra Fría, lo más usual era emplearlos como sinónimos.

Autoridades civiles y eclesiásticas construyeron sus obras materiales y de esta manera contribuyeron con el nacimiento de nuevos asentamientos regionales, al tiempo surgieron los primeros caminos, los que se estructuraron en la ruta comercial denominada Camino Real de Tierra

¹ Licenciado en Derecho y Maestro en Docencia e Investigaciones Jurídicas por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Actualmente se desempeña como servidor público Poder Judicial de la Federación.

Adentro o Camino de la Plata, con una longitud de 2,900 kilómetros,² sin embargo, como es bien sabido, los ataques de los naturales llamados Chichimecas fueron uno de los problemas más agudos de esa primera generación de pobladores, por lo cual se implementó un sistema defensivo en los caminos y ciudades, mediante un entramado de presidios, en la región se instaló el de Palmillas.

La ocupación de la inmensa frontera Chichimeca se convirtió en una prioridad, dado que a mayor apropiación del espacio se dieron más posibilidades de controlar lo que ocurriera en él. El serpenteante camino atravesó los linderos de Monte Grande y la Corona pronto otorgó mercedes de tierra en la región y comenzaron a generarse paulatinamente haciendas agrícolas y ganaderas, además se comenzó una dispersa y pálida dinámica minera.

Alrededor del presidio surgieron en la región los pueblos mineros de Milagros, Guanajuatillo y Minillas, así como las haciendas agrícolas de Tlacotes, el Refugio, Griegos y su anexo San José de los Llanos, San Francisco de los Adame, San Jacinto, Los Charcos, Jarillas, Estancia de las Ánimas, del Carro con sus anexos el Saladillo y Santa Elena, San Diego y sus anexos la Purísima Concepción de los Juncos y San Cristóbal, Trancoso y San Pedro; además los ranchos de Chepinque y San Blas de Copudas.³

Minillas –ubicada en las inmediaciones del pueblo de indios de San José de la Isla, de Ojocaliente, de la villa de Guadalupe y la hacienda de San Pedro Río Verde o San Pedro Piedra Gorda– durante el periodo virreinal fue un modesto fundo minero que poco figuró durante sus primeros años de vida, y como su nombre lo indica, fue un lugar dedicado a la actividad extractiva de metales, de manera artesanal, sin mayor novedad.

Esa condición se mantuvo hasta mediados del siglo XIX, porque aún en 1843, cuando el gobernador del estado de Zacatecas remitió un informe al Director General de la Industria Nacional, Agustín de Bustillo, relativo al estado que guardaba la industria fabril y agrícola en la entidad respecto a las poblaciones más cercanas a la capital. Destacó el incremento en la actividad en el campo de El Maguey y Malpaso por la producción de maíz y trigo. En tanto, la de Casa Blanca producía una modesta cosecha de semillas. En el partido de Guadalupe, compuesto por ese municipio, San José de la Isla, San Pedro y Trancoso, no se contaba con ninguna clase

2 Carreón Valerio, Merced Guilebaldo y García de Haro, Alejandra Estrella de Jesús, “*Guadalupe y el Camino Real de Tierra Adentro*”, *Divulgare*, a. 2, n. 3, enero-junio de 2010, pp. 13 y 14.

3 ÁLVAREZ LÓPEZ, Juan. “*Monografía de Ojocaliente, Zac.*”, Zacatecas, Asociación Nacional de Cronistas de Ciudades Mexicanas, A.C., 1991, p. 17.

de industria. En la villa de Guadalupe solamente se destacó el trabajo de beneficio de metales de las haciendas de la Granja y El Refugio, en tanto que en San José de la Isla se producía leña y carbón, con la que se surtía de combustible a Guadalupe y gran parte de la ciudad de Zacatecas, además de pequeños cultivos. Por su parte, las haciendas de Trancoso y San Pedro destacaron por su abundante producción de maíz, trigo y cebada, además de la cría de ganado.⁴

10.1. Monte Grande y la minería

Esta región era caracterizada por la inercia de sus haciendas de vocación agrícola y ganadera, por ello el panorama arriba descrito deja ver una casi total ausencia de industria minera; de hecho, puede decirse que la única actividad en este ramo fue indirecta con el beneficio de metales. Sin embargo, el último cuarto del siglo XIX el panorama se transformó y, como se demostrará en las siguientes páginas, se revaloró la actividad extractiva.

Al transcurrir el siglo XIX, inevitablemente, los hombres acaudalados perdieron su influencia en la sociedad y en la política,⁵ salvo los que abrazaron las causas porfiristas y lograron la simpatía del gobernante, o aquellos que lograron sumarse a la nueva ideología de producción moderna, como los dueños de la hacienda de Trancoso. Zacatecas, por su tradición política y fama minera, aunque sumamente disminuida desde la batalla de 1835 contra Santa Anna, seguía presente en el escenario nacional.

Las grandes propiedades fueron apreciadas por el contenido de sus entrañas, en específico una región en donde coincidían el partido de Zacatecas y el de Ojocaliente. Entre los municipios de Guadalupe, Ojocaliente y San José de la Isla, donde destacó un viejo y disminuido poblado conocido con el nombre de Minillas, pero con el hallazgo de nuevas y prometedoras vetas experimentó un momentáneo auge económico, social y político. Así inició un sueño.

La que en antaño fuera una efímera y artesanal región minera, en consecuencia, con el fenómeno de Minillas surgió una renovada región minera, que destacó de manera modesta y para los historiadores casi pasó inadvertida. No se debe a un menosprecio consciente, sino a lo fugaz de su puesta en escena y la poca información que de ella existe.

4 *El Siglo Diez y Nueve*, ép. 2, n. 331, a. II, n. 331, 9 de mayo de 1843, p. 1.

5 BRADING, David A. *Orbe indiano: de la monarquía católica a la república criolla 1492-1867*. 1993. FCE. México, p. 713.

Minillas nació durante el virreinato de manera temprana como fundo minero y durante el Estado nación mexicano sobresalió de manera tardía y breve. Con el descubrimiento de nuevos nichos de metal, el capital fijó su atención en un polvoriento y desértico paraje dedicado a la agricultura, pastoreo y una lánguida extracción artesanal de metales para convertirlo en un nuevo paradero de los buscadores de riquezas.

En consecuencia, en la década de 1870, este lugar estaba dentro de la jurisdicción del municipio de San José de la Isla, pero prometía tanto que pronto se pensó en elevarlo a la categoría de municipio. Aunque no fue posible encontrar el decreto por el que se autorizó darle a Minillas la categoría de congregación, se estima que fue alrededor de 1878 porque se han encontrado documentos oficiales en los que se advierte esa calidad.

La autoridad más significativa en el pueblo era la de la Congregación, nombrada por la asamblea municipal de San José de la Isla y se apoyaba de un comisario, quien trataba de velar por el orden, aunque se quejaba de la falta de elementos de seguridad, que los billares estaban abiertos día y noche y el desacato de los comerciantes. Asimismo, cuidaban el orden durante las elecciones. Sin embargo, en ocasiones eran nombrados trabajadores de las minas que no tenían tiempo de atender las comunicaciones ni la vigilancia y resultaban disfuncionales para el cargo.

Aquéel ambiente rural fue corrompido para la actividad minera, ya en 1894 Alfonso Luis Velasco, en su obra *Geografía y Estadística de la República Mexicana*, reportó que Minillas tenía una población de 343 habitantes,⁶ cifra significativa para la época.

Ante la posibilidad de captar más capitales para invertirlos en esa zona, fue evidente que el Gobierno del Estado previó la necesidad de acercar una autoridad al lugar. Las negociaciones mineras poco a poco echaron sus reales en toda la región.

El Telégrafo, órgano oficial de difusión nacional, dio cuenta en 1881 que en Minillas, Zacatecas, había salido a la luz pública el periódico quincenal denominado *El Terriaga*, que propuso defender los intereses de la municipalidad y “promover todo lo que tienda a su adelanto moral y material, con lo que hará un positivo bien a los vecinos de la naciente población de Minillas”. Esta

6 VELASCO, Alfonso Luis. *Geografía y estadística del Estado de Zacatecas*, Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1894, pp. 142-143. (...) que el municipio de San José de la Isla se integró por un pueblo, San José de la Isla, con 1,295 habitantes; una hacienda, Candelaria, con 264; 13 ranchos, Delgadillo 45 habitantes, Macías 103, Mesón 61, Minillas 343, Muñozes 43, Ojo de Agua 166, San Fernando 50, Santa Gertrudis 117, Santa Inés 119, San Miguel 23, Santa Rosa 45, Tepetate 100 y Victoria de Perales 28. Sumando en total 2,802 habitantes.

publicación deja entrever los intereses que se crearon en esa latitud y que, por lo que se advierte, iban en ascenso. Posteriormente, no fue posible encontrar otra referencia a este periódico.⁷

El fenómeno se materializó mediante la compraventa de predios para fines de explotación minera y las correspondientes gestiones de permisos; por ejemplo, Juan Acosta compró unos terrenos a la hacienda de Trancoso y en 1882 el Congreso del Estado dispensó la mitad del monto a pagar por el derecho de traslado de dominio, con la obligación de ceder a la localidad un terreno de 11 varas de ancho y 70 de largo para la creación de una calle.⁸

Por orden del ejecutivo del estado, ingeniero en minas Francisco de P. Zárate, se elaboró en 1884 un reporte titulado *Apuntes sobre la minería del estado de Zacatecas*, en el que, al referirse al partido de la capital, reconoció el mineral de Minillas, perteneciente a la municipalidad de San José de la Isla, donde, según señala, se explotaba en corta escala por algunas compañías mineras y declaró susceptible de darle mayor desarrollo. Por lo visto el informe tuvo eco porque, a partir de estas fechas, se registró un creciente movimiento en la región; por ejemplo, sólo por mencionar algunos casos, Francisco Valenzuela solicitó en 1884 la concesión de la veta conocida con el nombre de San Carlos, unas de las compañías más significativas y activas en la región, y nombró a su mina La Esmeralda, ubicada al poniente del pueblo, lindando con las minas del Porvenir, de la Fe y la Plomosa.⁹

La actividad comercial en torno a la minería se intensificó, por ejemplo, a Fernando J. Lejeune, el 8 de abril de 1895, le robaron una maletila durante su trayecto en el Ferrocarril Central Mexicano, misma que contenía 100 bonos al portador de la negociación minera Purísima de los Compadres, S. A., ubicada en Minillas.¹⁰ Lejeune siguió en el ambiente de la extracción minera y en 1907 requirió la concesión de cuatro vetas denominadas Padre Margil, en 37 pertenencias, y la concesión de Santa María de Jesús, ambas en dicho distrito minero.

Todo parece indicar que la producción de Minillas no era tan despreciable, ya que atrajo la atención de los inversionistas extranjeros. Los diarios estadounidenses *Mexican Herald* y *The Two Republics*, reportaron de manera

7 *El Telégrafo. Diario Político y Literario, Comercial y de Avisos*, 7 de junio de 1881, Año 1, Núm. 86, Pp. 2.

8 *La Voz de México*, t. XIII, n. 71, 28 de marzo de 1882, p. 3.

9 *La Patria*, 29 de agosto de 1884, p. 2.

10 *El Monitor Republicano*, 12 de abril de 1895, p. 4.

periódica el comportamiento de la región durante los últimos años del siglo XIX. Dieron cuenta de las acciones de empresas como la Luz, Purísima de los Compadres y Porvenir en Minillas, Cabezón y anexas y San Aparicio en Ojocaliente, Cerro de San Andrés y Quebradilla en la capital y otras en Chalchihuites, Pinos y Sombrerete. Sobre todo, en 1897, se registró un incremento en los movimientos de los inversores. La prensa nacional también estuvo al pendiente de la producción argentífera, como la reseña minera de la *Semana Mercantil* y *El Contemporáneo*. La negociación San Carlos inició un notable ascenso a principios del siglo XX.

En 1894 la empresa minera la Luz de Minillas se encontraba cotizando en la bolsa con 2,500 acciones,¹¹ misma cantidad que tenían las negociaciones de San Carlos y El Porvenir en 1901, estas últimas de capital potosino. Ese año la negociación Santa María de Guadalupe y anexas reportó a 10 pesos de dividendo por acción,¹² según las publicaciones de *Semana Mercantil* y el *Correo Español*.

En 1902 también cotizaron otras negociaciones mineras de ese lugar, la de Santa María del Refugio y Lourdes, cada una con 2,500 acciones. La negociación San Carlos y Anexas, con su matriz en la ciudad de San Luis Potosí, y, al parecer, lugar de donde procedía mucho del capital invertido, con frecuencia comunicaba a los inversores sobre reuniones, acuerdos, rendimientos y novedades respecto de sus acciones a través de la prensa como *El Contemporáneo*. En cuanto a las Minas de la Luz y Anexas, S. A., el consejo administrativo tenía su sede en la Ciudad de México.¹³

Luego de esos logros, una cascada de denuncios de vetas se vino sobre la región, ya que, si bien Minillas parece ser el epicentro de estos movimientos, lo cierto es que fue un fenómeno más generalizado. En 1900 Pedro Adame, dueño de Palmira y accionista del Hotel Colón de la capital, solicitó la concesión de la veta Chipre de 1,000 por 200 metros, a unos 200 metros del casco de la hacienda. Ese mismo año Manuel Lavín, con domicilio en la mina El Porvenir, solicitó la veta El 2 de Mayo y la de San Pablo, ubicadas en ese centro minero. Estanislao Gamboa, vecino en la misma mina, solicitó la veta nombrada La Gracia. Guillermo Basich, vecino de la ciudad de San Luis Potosí, solicitó las concesiones de las vetas Santa María de la Paz —de 400 metros cuadrados—, Lourdes y San Luis Gonzaga, en Minillas, en la falda del cerro Loma Alta, lindante con las

11 *El Relámpago*, 1 de septiembre de 1894, p. 2.

12 *El Tiempo*, 6 de febrero de 1902.

13 *Semana Mercantil*, 01 de septiembre de 1902.

vetas de Santa María de Guadalupe, Noche Buena, Purísima de los Compadres y San José de los Compadres.

Ese año la negociación minera Lourdes puso a la venta bonos en el mercado. Por su parte, Manuel Miner solicitó la veta Las Ánimas en el mismo mineral. Eduardo I. Lizalde, domiciliado en “*Minillas de Tlacotes*”, y presidente de la Negociación Minera “La Poderosa y Anexas, S.A.” y de “San Carlos y Anexas”, solicitó concesión de 16 hectáreas de la veta Nueva Ojuelos, ubicada en Encinilla, municipio de San Pedro, al poniendo de Berriozábal y al norte Tlacotes; otras 20 pertenencias en el Cerro Pelón del rancho de Santa Rosa, en Ojocaliente, Zacatecas;¹⁴ 28 hectáreas más al norte de la loma del Ojo Seco, en Minillas.¹⁵

Rafael Sescosse y Eduardo F. Alvirez solicitaron, respectivamente, 14 hectáreas¹⁶ y las vetas San Diego, Isidoro López Ortiz 40 hectáreas,¹⁷ todos en terrenos de la hacienda de Palmira y la de San Salvador, en Ojo Seco, terreno propiedad de Mariano Elías Gutiérrez. Apolonio Torres, vecino del mineral, y sus socios, Lino Basurto, Secundino Robles y Jesús López, solicitaron la concesión del fundo denominado Santo Niño, ubicado al oriente de la Mesa del Pilar en Minillas y terrenos de la hacienda de Palmira. Lázaro Báez, vecino del mineral, solicitó 20 pertenencias mineras nombradas Jesús María, ubicadas en Loma de la Cruz, terrenos del rancho El Chepinque y Sauceda de Mulatos, en el municipio de Ojocaliente. Báez también solicitó en 1904 la concesión de San Andrés, ubicada en cerro de Ganzules, en terrenos del rancho del Chepinque, en Ojocaliente.¹⁸

En 1901 Manuel Lavín, de la negociación El Porvenir, volvió a solicitar otras concesiones, la de la veta Ciento Veinticinco y la de La Trinidad. Por su parte, Manuel Amador solicitó la respectiva de la veta La Aurora del Siglo, ubicada en la vertiente noroeste de Loma Alta, en terrenos de Pedro Adame, en San José de la Isla. Tránsito Calvillo, domiciliado en ese lugar, solicitó la concesión de la veta de San Antonio Abad, en la ladera norte del Pilar. Daniel Martínez Sotomayor, avecindado en ese sitio, a nombre de Pedro Adame, Francisco Márquez, Pedro Elías Gutiérrez y

14 *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 21 de septiembre de 1901, Tomo XXVII, núm. 24. Hemeroteca Nacional.

15 *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 26 de enero de 1901, Tomo XXVI, núm. 8. Hemeroteca Nacional.

16 *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 09 de febrero de 1901, Tomo XXVI, núm. 12. Hemeroteca Nacional.

17 *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 25 de mayo de 1901, Tomo XXVI, núm. 42. Hemeroteca Nacional.

18 *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 03 de octubre de 1900, Tomo XXV, núm. 27. Hemeroteca Nacional.

Liborio Estébanez, solicitó 18 pertenencias bajo la concesión denominada El Voleón, en terrenos de Palmira. Rafael Sescosse, vecino de la capital, solicitó las concesiones de las vetas San Gumersindo, Santa Elena, San Federico y Santa Fe, ubicadas en la Loma de Ojo Seco, en terrenos de Mariano Elías, Loma Alta y terrenos de Pedro Adame. Cleofás Galván, con domicilio en la Fábrica de Providencia, ubicada en la calle del Tránsito, hoy avenida Colegio Militar, en la ciudad de Guadalupe, solicitó la concesión de la veta Santa Teresa de Jesús. Este personaje fue el presidente de la negociación Purísima Concepción, S. C., en la misma demarcación.

10.2. Nace un municipio minero

Previo a la creación de la asamblea municipal, el 17 de abril de 1901, el presidente de San José de la Isla informó a la jefatura política sobre los pueblos, haciendas y ranchos comprendidos en ese municipio: pueblos, la cabecera del municipio; las haciendas de Candelaria y Palmira; y los ranchos, Minillas, Santa Rosa, Marengo, Monte Grande, Santa Inés, Santa Gertrudis, San Fernando, Perales, Macías, Tepetate, Delgadillo, Los Perritos, Comaleja, Joya, Mundres, San Miguel, San Vicente y San Francisco del Cerrillo. Agregó lo siguiente: “Nota: *todos estos ranchos son independientes*”.¹⁹

Ante esa efervescencia minera y el creciente interés de los inversores extranjeros, nacionales y locales en esta zona, en 1901 Genaro G. García, gobernador constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, vio la oportunidad de capitalizar el éxito obtenido durante los años inmediatos anterior y el que transcurría; en ello encontró los motivos para fortalecer ese nuevo polo minero y otorgarle cierta autonomía.

El 28 de septiembre de 1901, se dio cuenta en la sesión del Congreso que vecinos del mineral de Minillas, dirigieron un ocurso solicitando la erección de una “*congregación*” municipal denominada “Arechiga de Minillas”.²⁰ Lo que aquéllos hombres estaban solicitando era la desanexión del municipio de San José de la Isla y la creación de una Junta Municipal.²¹ Petición que encontró respuesta el 19 de octubre siguiente, cuando

19 Informe del presidente de San José de la Isla informó a la jefatura política sobre los pueblos, haciendas y ranchos comprendidos en ese municipio.

20 *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 28 de septiembre de 1901, Tomo XXVII, núm. 26. Hemeroteca Nacional.

21 La figura de Junta Municipal fue introducida con el movimiento constitucional desde la creación del Estado Mexicano, concretamente en la Constitución del Estado de Zacatecas de 1825. Figura entonces innovadora diseñada para aquellas poblaciones que contaban con más de mil habitantes, pero que no llegaban a los 3 mil requeridos para la creación de un municipio.

la Comisión de asuntos Constitucionales resolvió autorizar la creación de la Junta Municipal de Minillas²² y le otorgó su propia extensión territorial y sus propias instituciones.

El nuevo municipio estaba en terrenos que en otro tiempo pertenecieran a Palmira, lindando por el este con el Refugio y Tlacotes del municipio de Ojocaliente, con las mojoneras Rusia, Romero, Picachito y Palomas; por el sur con hacienda de Santa Inés del municipio de San José de la Isla, mojoneras de Palomas, Madroñal, Pilar Cuesta Blanca y San Rafael; por el noroeste, con fracciones de San Jerónimo y la hacienda de Trancoso del municipio de Guadalupe, mojoneras San Rafael, Cuata, Calavernilla y la Rusia. Además, integraron su jurisdicción la cabecera municipal, la hacienda de Palmira y los ranchos de Santa Rosa, Galeana y Marengo.²³

El día 21 de octubre de 1901, A. Arellano se hizo cargo de la administración municipal. Rentó un inmueble para instalar las oficinas,²⁴ e informó al jefe político de Zacatecas que el número de vecinos se incrementaba en razón de la actividad minera. Por ejemplo, en el poblado radicó Juan B. Enciso, quien fue representante de empresas artísticas que se anunciaban a nivel nacional.²⁵

Se instalaron oficinas de la sub recaudación de rentas, una oficina postal, el juzgado del registro civil y en el tema religioso se erigió la vicaría de Minillas, perteneciente a la parroquia de San José de la Isla. El vicario informaba mensualmente sobre los actos cívicos en los que intervenía,²⁶ en los que dibujó la imagen de un mineral austero que gracias a los vaivenes mineros y demográficos, más malos que buenos, no alcanzó a concretar una ciudad más destacada.

Las autoridades municipales se ocuparon de los asuntos domésticos, como cuando el 24 de enero de 1907 informaron acerca de la captura de Pascual Santiago, alias El Veneno, quien dio muerte a pedradas a un niño de 11 años, de nombre Isidro Martínez.²⁷

En 1909, remitieron al jefe político muestras de piedra que ofreció el hacendado Pedro Adame para la construcción de la estación del ferrocarril.

22 *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 19 de octubre de 1901, Tomo XXVII, núm. 32. Hemeroteca Nacional.

23 *Idém.*

24 AHMZ, Fondo Jefatura Política, Serie Documental Correspondencia con las municipalidades, Subserie Minillas, exp. 3, 31 de octubre de 1901, f. 1.

25 *Diario del Hogar*, 5 de mayo de 1904, p. 3.

26 AHMZ, Fondo Jefatura Política, Serie Documental Correspondencia con las municipalidades, Subserie Minillas.

27 *El Popular*, 24 de enero de 1907. Hemeroteca Nacional.

rril en Palmira, que estaba a “unos cuatro kilómetros” de distancia de ese punto.²⁸

En 1910, el presidente municipal era Carlos R. Elías y el 15 de agosto de ese año comunicó al Jefe Político su reelección, acompañado de Manuel Dávila, como primer regidor, Simón Basurto como segundo regidor y J. Refugio Martínez como síndico. Al año siguiente informó a la misma autoridad que dejó de pagar los sueldos a los empleados estatales y municipales, debido a la insuficiencia de fondos, y al robo que hizo el empleado Rito del Río.

En marzo de 1912, el presidente Simón Basurto solicitó al Jefe Político la dotación de unas 15 o 20 armas de fuego, dado el registro reiterado en varias partes del estado de gavillas de facinerosos. En junio pidió el fondo correspondiente al segundo trimestre, derivado de las contribuciones de propiedad rústica por la cantidad de \$20,000 pesos. También pidió apoyo para que en los talleres del Hospicio de Niños en Guadalupe, se imprimieran las boletas para las elecciones de ese año.

Esa misma anualidad, la asamblea en un trimestre celebró 15 acuerdos y se quejó del déficit de recursos que empleaba en pagar la nómina sin ajustar. Además, informaron el ingreso a la cárcel de 137 personas por faltas administrativas, canalizadas por la autoridad política y 21 por delitos de orden judicial. El juzgado municipal tramitó 8 asuntos.

Gumersindo Cabrera tomó posesión en septiembre de 1912 y en noviembre remitió al Jefe Político un acuerdo de la asamblea municipal en la que solicitó recursos para cubrir el adeudo al ex presidente y secretario por \$164,664 pesos, al presidente (a él) y al secretario en funciones \$94.93 y al juez y secretario \$174.65. Parece ser que no fue atendida su petición, porque el 26 de mayo de 1913 presentó su renuncia “Con motivo de tener que salir en busca de trabajo para atender a las necesidades de mi familia”. Los recursos fueron en exceso limitados, pues en 1912 la autoridad se limitó a la construcción de una letrina en la cárcel y el mejoramiento de calles dañadas por la abundancia de las lluvias.

Cabrera fue sucedido por José Manuel Candelas, quien en noviembre de 1913 informó el paso de una gavilla de unos 1000 revolucionarios, rumbo a Berriozábal, pero se quedaron unos 500 en Minillas, destruyeron “la vía del agua y Palmira” y la chapa de la puerta de la presidencia, así como la comunicación telefónica. Transcurridos unos días llegaron a su-

28 AHMZ, Fondo Jefatura Política, Serie Documental Correspondencia con las municipalidades, Subserie Minillas, 2 al 28 de noviembre de 1907, f. 16

mar unos 2,500, los que se dispersaron rumbo a la Pimienta una vez que vieron llegar a los militares en el tren. Esa anualidad, el operario de la mina de Prospero Torres destruyó la huerta y la alameda, que tenían unos 30 árboles frutales y álamos de negociación Santa María México.

En cuanto a la obra pública, aunque ya desde enero de 1879 se tienen registros que el municipio de San José de la Isla anunciaba que tenía la vacante de preceptor en la escuela de Minillas,²⁹ en el segundo año de la administración municipal, una vez que tuvo aprobado su presupuesto de egresos, en 1903 inició los trabajos de construcción de las escuelas de niños y de niñas, tema que fue recurrente en las comunicaciones con el jefe político, hasta que en abril de 1904, el entonces gobernador del Estado Eduardo G. Pankhurst, las inauguró.³⁰ En 1912 se reportó una inscripción de 11 niños y 15 niñas, siendo la asistencia media diaria de 66 niños y 60 niñas, pero al año siguiente, el profesor informó una asistencia muy baja, por lo que se ordenó a los elementos de policía que los niños de edad escolar que anduvieran en la calle se remitieran a la escuela y se informara a sus padres, hecho que a uno en especial molestó y fue reclamar severamente a la presidencia municipal.

El municipio contaba con “dos presas”, la de la Luz, ubicada en el Salitrillo, y la otra denominada Mario, en el punto llamado Ojo Seco, con la que se regaban 42 hectáreas de Pedro Adame, dueño de la hacienda de Palmira. Además, opinaron que era viable una mejor en el bajío del Corral de Barranco, la que podría abastecer unas 28 hectáreas. Por lo que se puede interpretar, se referían a bordos comunes. Ese año se sacrificaron 1,345 animales: bovino, caprino, lanar y porcino.³¹

Diez años después de su erección municipal, Minillas contaba con un plano bien detallado, en el que se especificó la siguiente información. Al norte lindó con el municipio de Guadalupe —quedó delimitado por las mojoneras de los Cuates, muy cercanas a Cumbres de Trancoso, la de Calavernilla, la de Media Luna, Gallegos y Rusia—, al este lindó con Ojocaliente, al sureste San Pedro —al establecer los siguientes límites: partiendo de Rusia, la de Tapeztle, Santa Rosa y Romero hasta el crestón del cerro Pica-chito. De ahí hacía un pequeño doblez hasta la cúspide del Madroñal, al sur con San José de la Isla —de Madroñal hasta la cima de Pilar y de ahí hasta la punta del cerro de San Rafael—, al occidente nuevamente con Guadalu-

29 *El Defensor de la Constitución*, ép. 2, t. II, n. 164, 16 de enero de 1879, p. 4.

30 *El Tiempo*, 13 de abril de 1904.

31 AHMZ, Fondo Jefatura Política, Serie Documental Correspondencia con las municipalidades, Subserie Minillas, 2 al 28 de noviembre de 1907, ff. 7, 14 y 16.

pe —hasta la mojonera de Cuatas, es decir, con terrenos de San Jerónimo. Por la jurisdicción de este municipio cruzó el ferrocarril, que encontró una estación en Palmira. Había una presa cercana al poblado de Galeana. Sus centros de población más destacados fueron Palmira, Romero y Galeana. Su superficie fue de 7,899 hectáreas, 47 áreas y 34 centiáreas.³²

Es de llamar la atención que incluso en el Mapa Topográfico del Partido de Zacatecas, el cual está rubricado el 15 de noviembre de 1887, en esa región no sobresale Minillas: en el lugar se destaca el Mesón de Tlacotes y Santa Rosa, mientras que ese centro minero es consignado de manera muy discreta.³³ Ese plano está tomado o es muy similar al del Plano Topográfico de las Antiguas Haciendas de San Pedro y Trancoso. Cosa contraria a lo registrado en el Croquis de caminos del Estado de Zacatecas de 1908, en el que se retrata una región muy vigorosa y en la que aparece Minillas, al igual que muchos centros de población que por lo regular eran ignorados en la cartografía.³⁴

Además, en el Croquis de las vías de comunicación telegráfica en el Estado de Zacatecas, que tiene una descripción más modesta de la región, en congruencia con el tema que enuncia, líneas telegráficas, líneas telefónicas particulares y del Estado, se observa que ésta era una tecnología muy acotada. Los puntos telefónicos se encontraban en Zacatecas, en las haciendas de El Magistral y Cinco Señores; en Jerez, en Santa Fe y La Trojita; en Villanueva, en El Salto; en Guadalupe, en San Jerónimo y Bañuelos —a pesar de estar tan cercanos—, y en Ojocaliente, en San Diego, rancho de Jarillas y rancho de los Llamas. No obstante, en lo que importa, ubica geográficamente a los centros de población de Zacatecas, Guadalupe, Berriozábal, Minillas, San José de la Isla, Ojocaliente, Trancoso, Tacoaleche, San Pedro y Palmira.³⁵

Además, el tema postal estaba vigente a nivel internacional. Los Estados-Nación crearon las organizaciones internacionales para cooperar en asuntos específicos. La Unión Internacional de Telecomunicaciones fue fundada en 1865 como la Unión Telegráfica Internacional, y la Unión Postal Universal se creó en 1874. Ambos son ahora organismos especializados de las Naciones Unidas, pero sus estudios germinales de los te-

32 MOB, Genaro Elías, “Plano del Municipio de Minillas”, Estado de Zacatecas, esc. 1: 40,000, julio de 1911.

33 MOB, “Mapa Topográfico del Partido de Zacatecas”, esc. 1: 100,000, de 15 de noviembre de 1887.

34 MOB, “Croquis de Caminos del Estado de Zacatecas, del año de 1908”, colección General, Zacatecas, varilla cgzac01, número clasificador: 7050-cge-7241-a, papel común impreso, croquis de caminos del estado de Zacatecas, T. R. Guerrero, 1908, esc. 1:666.666, medidas 90x74 centímetros.

35 AHEZ, Fondo Mapas e Ilustraciones, Serie Mapas, “Tres originales en carpetas a, b, y c. fechado en junio de 1908”.

territorios iniciaron de manera formal en la segunda mitad del siglo XIX. Por ejemplo, la Carta Postal de la República Mexicana, de 1904, permite apreciar el resultado de aquellos trabajos en los que se muestra que en la región funcionaban como administraciones postales Zacatecas, Guadalupe y Minillas. Es de resaltar que San José de la Isla y San Jerónimo, al igual que todos los puntos de la ruta ferroviaria, estaban marcados como lugar de tránsito. Aunque de los señalados la mayoría pertenecían al distrito de Zacatecas, sólo Ojocaliente era cabecera de otro distrito postal. Según se detalla, el correo era transportado a caballo al igual que muchas otras rutas como las de Ojocaliente a Berriozábal o a La Blanca, o como el de San Pedro a Lomas de la Soledad que era a pie, al igual que el de Morelos. De Zacatecas a Villanueva o a Jerez era en carruaje. De la central de ferrocarril a Minillas o a Palmillas se hacía a pie. De la estación de Guadalupe al centro de la villa también era a pie.³⁶

En cuanto al tema minero, pero ahora en el nuevo municipio, en 1902 Guillermo Garibay, vecino de la capital, solicitó concesión de la veta Santa Ana, compuesta de 42 pertenencias en el bajío de Zacatecas, en terrenos de Palmira, en el camino de Guadalupe a Minillas. Canuto Campos, por su parte, pidió concesión de Tres Marías, en Loma Alta.

En mayo de 1902 se reportó que San Carlos operaba en una mina de 45 hectáreas y 5 áreas. Extraía diorita, calcita, sílice, blenda, galena y argentida. Por su parte, El Porvenir tenía un fundo minero de 91 hectáreas, 62 áreas y 76 centiáreas, y obtenía diorita, verde garbos y calcita, sustancias que contienen plata y plomo. La negociación Santa María de Guadalupe, compuesta de 34 hectáreas y 48 áreas, y la negociación minera de Lourdes, con un total de 20 hectáreas, extraían metales argentíferos.

En 1903 se registró un incremento en la venta de propiedades mineras, en especial a capitales estadounidenses. En cuanto al anuario estadístico de ese año, registró en la bolsa únicamente las negociaciones mineras de El Porvenir, San Carlos, Lourdes y Anexas. Por otro lado, sin tener noticia de la fecha de su concesión, en este año se encontraron datos de la negociación minera Siglo XX, S. A., de capital potosino. De esta no existe la certeza de que su ubicación fuera en esta región o en la población homónima del distrito minero de Sombrerete.³⁷

36 RUMSEY, David, *Carta Postal de la República Mexicana. Estados de Zacatecas, Jalisco, Aguascalientes, Colima, y Guanajuato*. Historical Map Collection_files. La Carta Postal de la República Mexicana, hoja nn. 9 y 10. Estados de Zacatecas y Aguascalientes, expedida por la dirección General de Correos, Sección Transportes, fechada el 1 de enero de 1904.

37 Anuario Estadístico, 1903.

Para 1904, Luis Reza, domiciliado en la mina la Unión, solicitó la concesión de Ave María, en la boca de mina de San Cayetano, en Palmira, “de la Congregación de Minillas, municipio de San José de la Isla” (sic), quizá predominó la denominación de congregación por la temporalidad en que iniciaron los trámites. También J. Tránsito C. Calvillo, vecino de Minillas, solicitó la concesión de Santa Rosa de Palmira, al sur de la estación ferroviaria de ésta. Luis M. Flores, vecino de la capital, requirió la concesión de San Diego ubicada en Loma Alta, en Minillas. Un tal Flores y Francisco Arias, vecino de Minillas, solicitaron concesión de María, veta ubicada en el camino del rancho de Zóquite a la hacienda de Casa Blanca, en la hacienda de Trancoso, municipio de Guadalupe. Arturo Berumen, avecindado en la capital, solicitó la concesión de San Felipe, ubicada en Minillas. Felipe Miranda, vecino de Guadalupe, solicitó la concesión de la veta El Refugio de Guadalupe, ubicada en el cerro Pachoncito en la municipalidad de Guadalupe.

10.3. El declive

En 1904, como un presagio, se habló del descubrimiento de minas auríferas en Baja California y en el sur de Cananea, y los inversores se mostraron interesados en el nuevo sector minero. Aunado a ello, desde sus inicios parece haber registrado pronunciadas intermitencias en la obtención del metal, como la reportada por el Consejo de Administración de Santa María de Guadalupe y Anexas cuando anunció el pago de dividendos a dos pesos por acción, lo que denota una disminución de rendimientos del 50 por ciento menos.

En cuanto a los habitantes de Minillas, se empezaron a registrar problemas legales, quizá por falta de solvencia, y algunas propiedades comenzaron a ser rematadas en almoneda.

El diario *La Patria de México* reportó que, en diciembre de 1904, la producción de metales extraídos de las minas —y beneficiados en los establecimientos metalúrgicos de Zacatecas, ubicados en las municipalidades de Zacatecas, Minillas, Fresnillo, Jalpa, Pinos, Mazapil, San Pedro de Ocampo y Sombrerete— alcanzaron un monto de 538,338.04 pesos, de 4,229 toneladas y 72 kilos.³⁸ En agosto de 1905 ese mismo diario arremetió contra el gobernador zacatecano, Eduardo G. Pankhurst, con una nota titulada “*Los que traicionan al País*”, donde se le reprochó la disminución en la productividad minera de la entidad y le atribuyeron no otorgar más

38 *La Patria de México*, a, XXIX, n. 8522, 9 de mayo de 1905, p. 1.

concesiones mineras en Minillas y Mazapil.³⁹ La Reseña Minera reportó una dinámica en la bolsa a la que calificó como “*desanimada*” y con poca demanda. Las empresas de Minillas que seguían cotizando eran El Porvenir, Lourdes, San Carlos y Santa María de Guadalupe.

A pesar de lo anterior, la solicitud de nuevos fundos mineros siguió su curso. En 1905 Santiago Rosales, vecino de ese lugar, solicitó la concesión de la mina de San Juan, ubicada en el cerro del Chepinque, en la municipalidad de Ojocaliente. En 1906 José H. Lizalde, de Minillas, pidió la concesión de Padua, ubicada en el bajío del Yerbaniz, en Palmira, y al año siguiente de la veta de San Gabriel, ubicada en La Mejora, terrenos de la misma hacienda. Luis M. Flores hizo el trámite de la veta de San Fernando, en la Loma de San Carlos, en la hacienda de Palmira. En tanto, ese año en las minas de cobre de Cananea, Sonora, se presentaba una revuelta en contra de las injusticias a las que eran sometidos los mineros, fue controlada, pero representó un vaticinio de un periodo violento en el país.

El ingeniero W. A. Pritchard, representante en México del *Anglo-Continental Gold Mining Syndicate*, de Londres, sindicato que adquirió la mayoría de las acciones de Santa María de Guadalupe y Anexas, anunció que en 1907 los trabajos de esta mina se desarrollaban a una escala inferior, únicamente para sacar los gastos de mantenimiento, porque tenían planeada la construcción de una gran planta de concentración en Minillas y que retomarían la intensidad hasta que se concretara la obra.⁴⁰ Además, ese representante solicitó la concesión de 38 pertenencias en Minillas.⁴¹ Ignacio Flores Maciel solicitó la concesión de 6 hectáreas, para la mina de plomo y plata “San José de Minillas.”⁴² Simón Basurto, vecino de Minillas, y a nombre de la negociación San Carlos, S. A., solicitó la concesión de San Gabriel, ubicada en esa población. Ya eran dos negociaciones con el mismo nombre y en el mismo distrito minero.⁴³ Los socios de la negociación minera Santa María de Guadalupe y Anexas fueron convocados el 31 de enero de 1907 para celebrar una asamblea general para decidir, entre otras cosas, su irremediable venta.

39 *La Patria de México*, a. XXIX, n. 8602, 15 de agosto de 1905, p. 1.

40 *El Economista Mexicano*, Semanario de asuntos económicos y estadísticos fundado en 1886, 18 de mayo de 1907, Tomo XLIV, núm. 7, p. 141.

41 *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 20 de julio de 1907, Tomo XXXIX, núm. 6, pág. 91. Hemeroteca Nacional.

42 *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 06 de abril de 1906, Tomo XXXII, núm. 28, pág. 11. Hemeroteca Nacional.

43 *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 15 de febrero de 1908, Tomo XL, núm. 14, págs. 214-215. Hemeroteca Nacional.

Tristemente, la transformación del rancio fundo minero en municipalidad muy pronto atravesó severas dificultades. El 12 de noviembre de 1908 las autoridades municipales reportaron una población de 2,000 habitantes, sin luz eléctrica, que la estación del ferrocarril estaba a tres kilómetros de distancia, en Palmira y lo más alarmante, que en ese momento ya sólo trabajaban dos minas, con maquinaria movida a base de vapor. Sin contar a los buscones locales.

En 1909 la negociación minera de Santa María de Guadalupe y Ane-xas cedió a los vecinos de Minillas, de manera aparentemente gratuita, el agua que extraía de sus minas. El líquido era almacenado en una pila ex profeso para ello y la zanja por la que corría pasaba por los corralones de la negociación San Carlos, en donde fue tomada para el riego de una huerta, lo que ocasionó desabasto en el pueblo. Esta situación les fue reclamada a los de San Carlos, pero no cambiaron su proceder. Este particular se notificó a la jefatura política para que tomara cartas en el asunto, pero la negociación Santa María suspendió actividades el 16 de mayo de ese año, por lo que dejó a unos 100 hombres desempleados y a la comunidad sin agua, por lo que se trabajó de inmediato en una zanja hasta la población de La Purísima para acercar agua de mala calidad desde allí. Sin embargo, era necesaria en lo que se hacían los arreglos para extraerla del tiro de Eduwigis. La paralización de minas se comenzó a reportar desde agosto de 1908.⁴⁴

Esta situación ocasionó que algunas familias abandonaran el centro minero y se acomodaran en las labores agrícolas de los ranchos de la región. Por esa causa las escuelas reportaron poca asistencia de los infantes. Algunos sólo se fueron de manera temporal.⁴⁵ La crisis afectó a todos los sectores y la administración municipal no fue la excepción, ya que sin los ingresos de las mineras y con cada vez menos población, aún menos se alcanzó a cubrir la nómina. Por ello el presupuesto de egresos de 1909 fue realizado con la supresión de diversos gastos, pero no fue para que las instituciones educativas cerraran sus puertas, en 1910 los niños estuvieron listos para participar en los festivales culturales realizados con motivo del centenario de la Independencia de México.

Al parecer, los malos presagios no asustaron a todos, porque ese mismo año, Max Doremberg, de nacionalidad alemana, y con domicilio en la

44 AHMZ, Fondo Jefatura Política (1825-1915), Serie Documental: Correspondencia con las municipalidades, Sub serie: Minillas (1878-1915), 3 al 28 de mayo de 1909, F. 12.

45 AHMZ, Fondo Jefatura Política, Serie Documental Correspondencia con las municipalidades, Subserie Minillas, 3 al 28 de mayo de 1909, f. 12.

Ciudad de México, solicitó la concesión Ampliación Loreto, en Minillas. Además, irónicamente, el extranjero F. W. Nobos, con domicilio en ese mineral, solicitó la concesión nombrada El Centenario, con motivo de la celebración que se vivió ese año por el primer centenario del inicio de la Guerra de Independencia mexicana, en representación de la compañía Santa María (México) *Mines Limited*, ubicada en esa municipalidad, en el poniente de las faldas del cerro del Picacho, en la hacienda de Santa Rosa.

En 1911 Próspero Ternes solicitó la concesión de Hepatia, compuesta de 18 pertenencias en el rancho de Santa Rosa. En 1912 Gumersindo Cabrera, vecino, solicitó la concesión La Candelaria en terrenos de la hacienda de Trancoso, en Minillas. Patricio Flores, de ese pueblo, solicitó las concesiones de Dos de Mayo y San Agustín, en ese mineral. Jesús Soto, de la villa de Guadalupe, solicitó la concesión de San Antonio, ubicada en Santa Rosa.

Por su parte, la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización e Industria publicó la lista de los títulos mineros declarados nulos de conformidad con el Decreto de 29 de agosto de 1914, que expidió el primer jefe del Ejército constitucionalista, de las que resultaron las concesiones de Candelaria y San Agustín en Minillas. Y en 1916 la sub recaudación de rentas ubicada en ese lugar requirió a la Compañía de Metales *The Zacatecas* para que cumpliera con sus obligaciones fiscales.

Minillas, como consecuencia de la crisis minera, sufrió un retroceso y los ingresos no daban para mantener su administración. Aunque se vivió una aparente movilidad extractiva, lo cierto es que no alcanzó para dar lustre ni pudo capitalizar a la autoridad local. Las oscilaciones productivas devinieron en el abandono de las principales compañías extractivas y el consecuente incremento del desempleo, además de la poca infraestructura urbana y las dificultades para hacerse de agua que terminó por registrar el despoblamiento del lugar. El municipio pronto comenzó a experimentar problemas de orden social y falta de recursos, por lo que solicitó apoyo al jefe del partido de Zacatecas.

Para los de Minillas la crisis no cesó, dado que las autoridades estatales ya tenían claro que ese proyecto había fallado, por lo que no estuvieron dispuestos a mantener una administración que no producía, ni atraía capital, ni retenía a sus habitantes. La suerte estaba echada y el 15 de marzo de 1916 *Minillas perdió su calidad de municipio*.⁴⁶ No pasa inadvertido que el profesor Juan Álvarez López, cronista de Ojocaliente, señaló

46 Periódico Oficial, 9 de julio de 1927, pp. 1321-1322. Cursivas agregadas por el autor.

que Minillas perdió ese estatus el 22 de marzo de 1917, sin que se pudiera corroborar ese dato.⁴⁷

Los procesos transformadores que trajo la Revolución, sobre todo la Ley sobre la Organización del Municipio Libre del Estado, promulgada en 1916, en su numeral 2, relativo al reconocimiento de los municipios que integraban la base de la división política del Estado, ya no reconoció el municipio de Minillas.

Consecuentemente, en enero de 1918 entró en vigor la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, que reformó la del 7 de febrero de 1910, en su artículo 9 señaló que

El Gobierno del Estado es republicano, representativo, popular; y el Poder Público que lo ejerce se divide en Legislativo, Ejecutivo y judicial, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Y el numeral 11 enunció las partes integrantes del territorio del Estado de la siguiente manera:

Apulco, Apozol, Atolinga, Calera, Concepción del Oro, Ciudad García, Chalchihuites, El Carro, El Plateado, Estanzuela, Fresnillo, Guadalupe, Huanusco, Jalpa, Juchipila, Morelos, Monte Escobedo, Mazapil, Mezquital del Oro, Moyahua, Momax, Nieves, Noria de Ángeles, Nochistlán, Ocampo, Ojocaliente, Pánuco, Pinos, Río Grande, San Juan B. del Teul, San José de la Isla, San Pedro Piedra Gorda, Susticacán, Sombrerete, Saín Alto, San Andrés del Teul, San Miguel del Mezquital, San Juan del Mezquital, Santa Rita, Sánchez Román, San Francisco de los Adame, Tepechitlán, Tepetongo, Veta Grande, Valparaíso, Villa del Refugio, Villa García, Villa de Cos, Villanueva y Zacatecas.

Como se puede apreciar y como era de esperarse, el municipio de Minillas no sobrevivió a la Constitución de 1918 y, aunque no se señala expresamente, a partir de la entrada en vigor de esta, terminó su faceta institucional como autoridad local. En el artículo 2, de los transitorios, enunció: “Se derogan las leyes, decretos y reglamentos en todo lo que se opongan al cum-

47 ÁLVAREZ López Juan, Historia de la Parroquia de Nuestra Señora de los Milagros, Asociación Nacional de Cronistas de Ciudades Mexicanas, A.C., Delegación Zacatecas “Roberto Ramos Dávila”, 2000, Zacatecas, p. 21.

plimiento de la presente Constitución".⁴⁸ Así, el decreto del 28 de septiembre de 1901 en menos de dos décadas perdió vigencia.

Según se advierte de la documentación emitida antes, durante y después de esta fecha, privó un ambiente de confusión, incluso a nivel institucional. Se puede ver que durante esos procesos político-geográficos los trámites oficiales fueron sumamente confusos, incluso para las mismas autoridades, y los errores se repitieron; por lo que el 8 de febrero de 1927, más de una década después, la Agencia de Minería de la ciudad pidió a la legislatura del Estado se le informara si antes de 1922 se expidió algún decreto por el cual se hubiera suprimido la categoría de municipio al mineral de Minillas.⁴⁹

El territorio de la municipalidad de Minillas pasó a la jurisdicción del municipio de Ojocaliente hasta 1965, año en que regresó a San José de la Isla de donde procedía.⁵⁰

En cuanto a la vicaría de Minillas, una vez que inició su declive, fue trasladada al pueblo vecino de San Jerónimo perteneciente al municipio de Guadalupe y evolucionó hasta la actual parroquia de aquella población.

10.4. Pos municipalidad

No obstante, los sucesos institucionales, la vida minera siguió su rumbo. En 1920 Rafael Sesscose, de nacionalidad francesa, solicitó el fundo Santa Eduwigis, formado en 15 pertenencias en Loma Alta, en Minillas, municipio de Ojocaliente. En 1922 solicitó el fundo minero denominado Santa Cruz, con una extensión de 10 hectáreas, ubicado en la vertiente norte de la Mesa de la Cuesta de la Luz, también conocida como Mesa del Calvario en Minillas. En 1924 José Moreno Garibay, vecino de San Luis Potosí, solicitó la concesión de fundo minero denominado Santa Matilde. En 1925 el ensayador Luis G. Canales, vecino de la capital, solicitó el fundo minero de Carlitos, ubicado en la Mesa de la Cuesta Colorada en Minillas, municipio de Ojocaliente. En 1926 Jesús Cabral, vecino de la capital, solicitó concesión el de El Porvenir, con extensión de 15.5 hectáreas.

La recaudación principal de rentas de Ojocaliente notificó, el 9 de mayo de 1955, a la Compañía Minera, S. A., que representara o fuera propietaria del predio rústico denominado Fundo Minero —lindante con los

48 Aseveración que puede verificarse en el texto constitucional referido, donde ya no aparece Minillas como municipio.

49 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, 30 de julio de 1927, p. 1564

50 Juan Álvarez López, *op. cit.*, p. 21.

ejidos de Dolores y Tlacotes —, el adeudo que tenía con esa institución; de lo contrario, se procedería a su embargo y remate,⁵¹ lo que en efecto aconteció en julio de ese año como agostadero de mala calidad, debido a la omisión de pago. Al año siguiente se repitió el proceso, al afectar otra porción de la propiedad de esa compañía. Todo parece indicar que las vetas quedaron abandonadas y los capitales se retiraron paulatinamente.

La mina La Fe, con sede en la cabecera municipal de Guadalupe, siguió en operaciones durante poco más de la primera parte del siglo XX. La negociación minera La Fe, ubicada a las orillas del cerro de la Cruz — cerro de San Simón a partir de finales del siglo XX —, pertenecía a Mining y Compañía Ltd., S. A., con domicilio en la Ciudad de México. También en 1912 se daba cuenta de la mina La Asturiana Mining Co., S. A., con domicilio en San Luis Potosí, que estaba paralizada; además, la negociación minera la Cantera, de Gregorio de la Masa y Compañía, con residencia en San Luis Potosí; hacienda de la Granja, de Genoveva, viuda de Catarcha, con domicilio en Guadalupe; negociación minera del Pedernalillo, de José León García, con residencia en Zacatecas; hacienda de los Ángeles, testamentaria de Juan A. Peti, con domicilio en Zacatecas; hacienda de Bernárdez, de los hijos de Joaquín Aguirre, con domicilio en hacienda de El Fuerte.⁵²

La empresa de capital inglés Fe Mining Co. Ltd. explotaba 56 hectáreas de la hacienda de Trancoso, más 8 hectáreas de La Purísima, cercana a la planta beneficiadora de El Pedernalillo, donde el hacendado participó de la Sociedad Muñoz García en 1912. Por su cuenta, estableció una planta de beneficio en La Zacatecana, en 1916, con el fin de aprovechar los jales blancos de las minas de la región, en la que se recuperaba oro, plata y mercurio.⁵³

José León García también fue un socio importante de la Compañía El Tiro General de Charcas, S. A., en San Luis Potosí, y fuerte accionista de la negociación minera San José de la Cruz, S. A., de la Compañía Anónima de Pabellón y Anexas en Guadalupe, Zacatecas.⁵⁴

La actividad minera se fue apagando de manera paulatina y las actividades agrícolas y ganaderas se recuperaron y se aprovecharon los parajes de la región y Minillas se quedó casi abandonado. En el lugar quedó un pequeño y pintoresco templo que amenaza con colapsar. En su interior

51 Periódico Oficial, a. XXXIX, n. 43, pp. 339 y 340.

52 Periódico Oficial de 6 de mayo 1912 Tomo XLIX, núm. 13, pág. 201.

53 JACOBO BERNAL, José Eduardo. “José León García”, *Crónica Municipal*, n. 6, febrero de 2009, p. 30.

54 *Ibíd.* p. 30

se observan modestos muebles de madera y una capilla en muy mal estado que contiene un fresco dañado por la humedad.

Los vecinos de Minillas, entonces perteneciente a la jurisdicción de Ojocaliente, por la reciente disolución de su municipalidad, el 15 de marzo de 1916, giraron solicitud de petición de ejido al gobernador del estado. Argumentaron que

*pedimos ponga su atención en este pobre Municipio que en la actualidad no tiene una pulgada de terreno propia, no siendo dueños sus habitantes ni del suelo que pisan, deseando por lo tanto se nos conceda el fundo legal necesario para subsistir con su carácter de Municipio libre teniendo sus ejidos propios.*⁵⁵

Todo indica que en el mineral sólo quedó un languidecido puñado de habitantes, por lo que la petición fue negada en primera y segunda instancia por no completar los veinte solicitantes o capacitados que el artículo 51 del Código Agrario establecía como requisito mínimo para recibir dicho beneficio.

El 21 de mayo de 1945 los interesados remitieron de nueva cuenta la solicitud, en la que informaron a las autoridades que, una vez que el número de vecinos del lugar se había incrementado, creían tener los integrantes necesarios para realizar una nueva petición de dotación de ejido. Señalaron como parte afectada la hacienda de Palmira, perteneciente en ese momento a Isabel Pérez, pero de nueva cuenta no tuvieron éxito.⁵⁶

De forma persistente, los de Minillas, que pertenecía a Genaro Codina desde 1965, solicitaron de nueva cuenta dotación de ejido al titular del ejecutivo local, mediante misiva con fecha del 3 de junio de 1969, por lo que se procedió a realizar la integración de los dictámenes; lo anterior dio como resultado 25 capacitados y se contabilizaron 127 cabezas de ganado mayor y 721 de menor. La Comisión Agraria Mixta emitió su dictamen el 20 de julio de ese año y lo sometió a consideración del gobernador del estado, quien pronunció su fallo 10 días después, al dotarse a los solicitantes de 450 hectáreas de agostadero cerril, ya ocupadas por los requirentes. La posesión provisional se ejecutó el 25 de julio de 1970, sin realizar el deslinde correspondiente. Lo anterior fue ratificado el 22 de septiembre siguiente, por el entonces presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz.⁵⁷

55 Periódico Oficial, 9 de julio de 1927, pp. 1321-1322. Cursivas agregadas por el autor.

56 Periódico Oficial, 19 de mayo de 1945, pp. 2 y 3.

57 Periódico Oficial, 29 de mayo de 1971, pp. 686, 687 y 690.

A manera de conclusión

La historia particular de este fundo minero nos permite dar un recorrido por la región de Monte Grande y su desarrollo. Se aprecia que con frecuencia se olvida que en ella, a lo largo de su historia, se han dado destellos de actividad minera, pero han sido eclipsados por el lustre de las haciendas de Trancoso, San Pedro y Bañuelos, aunque si se observa con atención, sus actividades, aunque predominantemente agrícolas y ganaderas, también contó con las de beneficio de metales, por lo que pueden ser consideradas de actividad mixta.

En cuanto a la experiencia municipal por sí sola, es justo no olvidar que ese pueblo minero alguna vez estuvo en ese rango y que en funciones de autoridad local hizo lo posible por lidiar con una población minera, que no es poca monta. Su gestión se percibe muy rural, sin agua, sin luz, sin recursos y en ocasiones sin habitantes, pero fue su destino intentar echar raíces y fortalecer una institución que nació condicionada por la abundancia o la escasez de minerales en sus entrañas.

Su improvisado surgimiento nos muestra cómo se transforman los espacios para dejar pasar los intereses extractivos y la reacción casi inmediata del Estado para captar la inversión.

En Minillas se capta el retrato del capitalismo que trazó ruta, porque esta asamblea municipal fue creada para dar sostén a una prometedora actividad minera en donde la población llegó de manera rápida y constante. El municipio se instaló como un procurador del orden social y el equipamiento urbano, en el que convergieron las autoridades civiles y eclesiásticas. En consecuencia, como este municipio no fue costeable, al no rendir ganancias fue abandonado cual fría operación comercial. Se puede decir que lo mismo que lo creó lo mató: el capitalismo.

Al estar situado en un punto coyuntural entre municipios, experimentó una reiterada transferencia territorial entre San José de la Isla, ahora Genaro Codina, y Ojocaliente.

Este pasaje, a diferencia de otras experiencias historias de este tipo, era una modesta comunidad carente de habitantes, arraigo, historia y de infraestructura, por lo que experimentó una intensa movilidad humana, tanto de llegada como de partida. Con la ausencia de todos estos elementos, más lo breve de su vida, se comprende por qué se convirtió en un municipio casi olvidado.

Fuentes de investigación

Archivos

AHMZ: Archivo Histórico del Municipio de Zacatecas

Fondo: Jefatura Política

Serie: Documental Correspondencia con las municipalidades

Subserie: Minillas

Bibliografía

Álvarez López, Juan, *"Monografía de Ojocaliente, Zac."*, Zacatecas, Asociación Nacional de Cronistas de Ciudades Mexicanas, A.C., 1991.

Brading, David A., *Orbe indiano: de la monarquía católica a la república criolla 1492-1867*. México, FCE. 1993.

Carreón Valerio, Merced Guilebaldo y García de Haro, Alejandra Estrella de Jesús. *"Guadalupe y el Camino Real de Tierra Adentro"*, **Divulgare**, a. 2, n. 3, enero-junio de 2010.

Jacobo Bernal, José Eduardo, *"José León García"*, **Crónica Municipal**, n. 6, febrero de 2009.

Hemeroteca

Las fuentes hemerográficas fueron consultadas en la Hemeroteca Nacional Digital de México de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Anuario Estadístico

Diario del Hogar

El Defensor de la Constitución

El Economista Mexicano.

El Minero Mexicano

El Monitor Republicano

El Popular

El Relámpago

El Siglo Diez y Nueve

El Telégrafo

El Tiempo

La Patria

La Patria de México
La Voz de México
Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas

Mapoteca

MMOB. *Mapoteca Orozco y Berra*.

AHEZ. *Archivo Histórico del Estado de Zacatecas*.

AHEZ, *Fondo Mapas e Ilustraciones*, Serie Mapas, Tres originales en carpetas a, b, y c. fechado en junio de 1908.

MOB, *Croquis de Caminos del Estado de Zacatecas, del año de 1908*, colección General, Zacatecas, varilla cgzac01, número clasificador: 7050-cge-7241-a, papel común impreso, croquis de caminos del estado de Zacatecas, T. R. Guerrero, 1908, esc. 1:666.666, medidas 90x74 centímetros.

MOB, *Mapa Topográfico del Partido de Zacatecas*, esc. 1: 100,000, de 15 de noviembre de 1887.

MOB, *Plano del Municipio de Minillas*, Genaro Elías, Estado de Zacatecas, esc. 1: 40,000, julio de 1911.

David Rumsey, *Carta Postal de la República Mexicana*. Estados de Zacatecas, Jalisco, Aguascalientes, Colima, y Guanajuato. Historical Map Collection_files. La Carta Postal de la República Mexicana, hoja nn. 9 y 10. Estados de Zacatecas y Aguascalientes, expedida por la dirección General de Correos, Sección Transportes, fechada el 1 de enero de 1904.

Capítulo XI

Municipios del estado de Zacatecas y distritos mineros

Jesús Cardona Hernández¹

“Conocer la historia de un pueblo, villa ranchería, o comunidad es entender las realidades de este mismo.”

“Con la actividad minera la población fue en crecimiento y con ello el acrecentamiento de las necesidades de los habitantes”.

“Pero también aumentaron sus habitantes seguramente porque representaba más sencillo para los patrones y para los mineros estar cerca de las minas, con antecedentes que por la gran proliferación de las minas y de las riquezas que de ellas se obtenían”.

Sin duda, la minería ha jugado una parte importante en la construcción del Estado de Zacatecas, debe considerarse entre uno de los ejes más destacados en el desarrollo social y económico del estado, el cual les dio origen a varios municipios; al crear en el entorno de las instalaciones o haciendas mineras, al tener que dar sustento en la comida a los trabajadores, que venían a trabajar solos o en familia, fue necesario crear ciudades, municipios, villas y, sobre todo, haciendas agrícolas y ganaderas como parte fundamental del desarrollo local de los municipios del Estado.

Debemos considerar a la minería como un factor en desarrollo interno, dada su importancia económica en la que se favoreció la creación de varios centros y poblados que se dedicaron a esta actividad, cuya extracción de minerales era muy codiciada por los colonizadores.

1 Licenciado en Derecho; Maestro en Docencia e Investigaciones Jurídicas. Servidor Público estatal.

Asimismo se generó la proyección del comercio en una sociedad determinada por sus necesidades, precisamente por la creación de nuevos centros de población, tanto en enseres para el desarrollo de la actividad minera, como las velas de sebo, cuero de animal, madera, acero; por ejemplo, el azogue es una parte importante para la separación de los minerales, así como la sal, las herramientas como las palas y los picos, barrenas y demás cosas que se necesitaban para la explotación, además de las mercancías para el consumo humano y personal.

Una cosa quedó bien determinada, la racionalidad de los conquistadores iba en contra de toda previsión en el establecimiento de pueblos, villas y lugares que se habían de poblar, la meta era la explotación de los metales y el saqueo.

Prueba de ello son los numerosos lugares que en nuestro país se encuentran contruidos en zonas no aptas; poco o ningún caso hicieron los españoles radicados en la Nueva España a las ordenanzas dictadas en la metrópoli, en las que se prohibían la construcción de pueblos en lugares inhabitables.

11.1. Zacatecas ciudad minera

Las minas de Zacatecas fueron en 1546 el resultado de la búsqueda de materia prima y riquezas por parte de los españoles, por lo que se da una adaptación de las costumbres europeas a un sistema capitalista, con lo que se da nuevas rutas de comercio, lo que trajo en si una colonización de territorios y un beneficio económico conforme se descubrieron nuevos espacios.

Por la urgencia de la explotación de los metales, los asentamientos humanos se dieron con espontaneidad y poco rigor, el trabajo minero puede ser extemporáneo y por ello no puede haber un asentamiento humano definitivo, todo depende de la explotación minera de la región.

Esto propició que no existiera un principio de orden y disposición urbana, los asentamientos se dieron dentro de una topografía accidentada. Además, con el crecimiento se dio al cauce del Arroyo Mayor, después denominado Arroyo de la Plata, mediante una traza de tipo lineal, donde también varios mineros crearon su molienda de mineral, en pequeña escala, dentro de las viviendas que se construyeron para sus necesidades.

Debido a la naturaleza minera y la topografía que dominaba dentro de la ciudad creciente de conformidad con las necesidades de viviendas, para los trabajadores de minas que se estaban abriendo en su momento,

no se pudo dar un desarrollo o planeación ordenada, como sucedió en otras ciudades mineras del país.

El descubrimiento de nuevas vetas permitió al sitio persistir dentro de una urbanización que se dio del norte al sur de la ciudad, al bordo u orilla del arroyo principal de la ciudad, a través de una cañada.

La forma que tomaron las calles dependió de la topografía y de las condiciones naturales del terreno donde se edificaron las viviendas; se construyeron calles sin una forma recta, ni planas, paralelas, no todas con un mismo ancho, cortadas en todas las direcciones, formaron manzanas irregulares, llegaron a una deformidad, esto propició que la ciudad tuviera una apariencia descuidada.

La bonanza minera atrajo a muchas personas y algunos mineros que llegaron a la ciudad empezaron a construir sus viviendas, sin un orden, además no contaban con un soporte jurídico (Título de Propiedad) donde construían, por lo que se dio una invasión en diversos espacios de la ciudad, lo que arrojó una urbanización desordenada.

Las construcciones eran de mala calidad, súmese a esto el poco mantenimiento y los estragos de las lluvias dieron un aspecto pésimo, además de basura y desperdicios en la vía pública y sobre todo en el arroyo donde los habitantes arrojaban toda clase de basura.

Todo esto trajo consigo crear unas Ordenanzas, de la Concesiones de Solares Urbanos, el cual se le denominaría *“Las Ordenanzas de Buen Tratamiento”* de Martínez de la Mancha, que serían uno de los primeros antecedentes de disposiciones jurídicas de carácter urbanísticos para Zacatecas .

Donde declaraba: *“Que en Zacatecas se habían solicitado solares para construcción de casas sin que se hubieran edificado en ellos, pues los solicitantes los vendían y traficaban con los inmuebles”*.

A tal efecto, se prescribió la obligación de edificar la casa de beneficiados con la concesión de un lote, en un plazo de cuatro meses posteriores a la publicación de las Ordenanzas; vencido el término, cualquiera podría solicitar el solar, tomarlo y ocuparlo *“y hacer casa en él casas”*.

Reafirmando las ordenanzas de la Marcha, el oidor Mendiola también reglamento la concesión de solares urbanos en Zacatecas. Es presumible que se encontrara en 1568 con la misma -o peor- especulación inmobiliaria que quiso prevenir su homologo 18 años antes.

Reconoció que en Zacatecas se podían y concedían solares urbanos con el propósito de edificar viviendas, pero que eran vendidos sin fincar, buscando así una ganancia especulativa.

Esto al parecer incrementaba artificiosamente el valor del suelo urbano, por lo que estableció que, en lo venidero, a quienes se concedieran o hubieran concedido solares, dispondrían de tan solo cuatro meses, a partir de la publicación de sus ordenanzas para fincar. Pasado el término sin que los propietarios hubieran cumplido con esta condición otras personas podían solicitarlos y obtenerlos, pero pasaría también sobre ellos la misma carga y plazo para edificar.

Lo mínimo que debía construirse en los solares serían bardas para acotarlos con una altura de dos tapias, so pena de perderlos a su vez. Quien vendiera un solar sin construir los perdería, se le consideraría como vacante, y sería entregado “a otro para que pueble según dicho es.”²

En este apartado debe recordarse que Zacatecas puede ser clasificada como una de las ciudades “*naturales*” que se aparecieron por las diversas regiones de las indias. Especialmente debido a que su traza y morfología urbana no siguió una determinada orientación previamente concebida de acuerdo a las concepciones urbanísticas imperantes al momento de su aparición.

Este tipo de poblaciones inicialmente marcadas por el signo de la provisionalidad, “...una gestión no unitaria del crecimiento urbano produce formal caracterizado por un trazo irregular y una distribución no uniforme de la edificación y la parcelación”.

Incluso las características actuales de la traza urbana de Zacatecas nos advierten de estas características que marcaron su origen, el cual emergió de un núcleo preurbano y de desarrollo mediante un proceso lento y a veces discontinuo de acciones inconexas.

Previnendo nuevamente la especulación inmobiliaria en el distrito minero, del Riego no hizo más que confirmar la misma política de sus antecesores en la materia; prohibió además tanto el alcalde mayor, como al rector y diputados de minas que asignaran solares en la jurisdicción de Zacatecas.³

“...Sin licencia de su majestad o del gobernador de este reino en su nombre...”, so pena de 50 pesos de oro de minas a cada uno. Esto sin duda alguna obedeció a que la Diputación, por mucho que hubiera desarrollado sus atribuciones administrativas, no podía efectuar las asignaciones puesto que no era un cabildo municipal.

La historia de México revela tres modelos de organización territorial de la minería: Los mineros mexicanos se precian orgullosamente de haber

2 ENCISO CONTRERAS José. *Derecho y Sociedad en Zacatecas en el Siglo XVI*. **Tesis Doctoral**: España. Universidad de Alicante, P. 408

3 *Ibíd.* p. 409

sido históricamente la vanguardia colonizadora de muchas regiones del territorio nacional.

- 1). Los retos de minas fueron los núcleos urbanos coloniales de la integración económica y política, así como del mestizaje cultural.
- 2). En el siglo XIX, las empresas extranjeras utilizaron un modelo de implementación basado en la gestión urbana de los enclaves mineros, y en su relativa autonomía, del entorno económico, social.
- 3). La pequeña minería ha logrado sobrevivir en comunidades aisladas, gracias a su simbiosis con la agricultura y la ganadería campesina, sin llegar a producir asentamientos estables.⁴

Las sierras zacatecanas, encierran grandes yacimientos de oro, plata, plomo, cobre, zinc y manganeso, en la Sierra de Zacatecas.

El estado de Zacatecas, está conformado por 58 municipios agrupados en nueve regiones económicas en donde existen 4,564 localidades, de las que el 90 % tienen menos de 500 habitantes

11.1.1. La Ganadería y la Minería, en el Estado

Después de la Minería, lo más lucrativo y lo que más atrajo a los peninsulares en la tierra Nueva fue la ganadería, indispensable en la industria, sobre todo en la minero-metalurgia, en la agricultura, en los transportes, y aun en el ramo de la alimentación.

Siendo la ciudad de Zacatecas un importante centro minero natural era, en el año de 1608 tuvo dentro de sus distritos mineros 5 o 6 estancias en que se criaba vacunos en pequeña cantidad, ocupando en ellas unas 200 personas entre españoles, negros e indios; estos servían voluntariamente y ganaban 50 a 50 pesos de salario anual.

En 1608 las mulas y caballos que se criaban en la ciudad de Zacatecas eran "*en pequeña cantidad y de no buena casta*", y con gran dificultad se sustentaban en caballerizas, por la topografía del lugar es decir este sitio era peñasco, y no se producía heno, ni hierba bastante.

Para la protección de este tipo de animales, el 7 de diciembre de 1610, por real cédula, otorgo hacer "*merced de un título de las dos Cieneguillas*" la "*del contador*" a la entrada de la ciudad viviendo de la ciudad de México (En la presa Ana García "*seguramente hoy es la presa del Pederنالillo*" y la laguna de Arriba en el Municipio de Guadalupe, Zacatecas), que se encuentra a dos leguas de Zacatecas, y que había "una lagunilla

4 SARIOGO RODRÍGUEZ, Juan Luis. *Minería y Territorio en México tres modelos históricos de implementación socio especial*. México, Editado por el Colegio de México. Estudios Demográficos y Urbanos 26. 1994. p. 328

perpetua" junto a ella y allí se congregan patos grullas en tiempo de invierno y se deduce que todos lo carreteros y chirrioneros y descargan los arrieros por la comodidad de agua pastos que hallaban para sus bueyes, mulas y caballos).

Y la *"de los Carneros a la salida a la Guadalajara por lo poblazones de la tierra adentro, que sirven de abrevadero de los ganados, de sus carnicerías y las mulas de sus molinos, recuas y carros"*.

Como complemento de lo anterior, en el año de 1737 la Junta de Minería de la ciudad de Zacatecas, adjudico 5 leguas de tierras para las muladas de las haciendas y desagües de las minas con la atracción animal *"mulas"*.

Desde el inicio, de la actividad minera fueron utilizadas en las haciendas de beneficio, en 1562 existían 35 haciendas de beneficio de plata distribuidas en Zacatecas, Pánuco y Vetagrande, que eran movidas por las mulas, y a principio del siglo XVII eran utilizadas, junto a los jumentos, en los transportes de carga, la mina de Valencia tenía cada minero su recua de mulas y jumentos de labor y de servicio de las minas.⁵

El ganado mular, junto con los bueyes, tenía también una gran demanda en los transportes; dentro el tramo de Zacatecas-Guadalupe, que era muy concurrido se daban fricciones entre los arrieros, que desembo-caban muchas veces en hechos sangrientos, ya porque los atajos de mulas o burros se obstruían entre sí el paso al encontrarse en dirección opuesta o porque se mezclaban las bestias entre otros rebaños, faltándoles a unos y sobrándoles a otros.

Al inicio el siglo XIX, en la mina de Quebradilla en la ciudad de Zacatecas, existían 800 caballos para el movimiento de las maquinas que consumían anualmente 18,000 fanegas de maíz y 80,000 arrobas de paja y la misma mina producía semanalmente de 6,500 a 7,000 cargas de frutos con una memoria de gastos de \$ 18,000.00 a \$20,000.00, se empleaban en la mina un total de 2,550 personas, 1,415 en el interior y 1,135 en el exterior.

En 1732 los productos animales y sus derivados ya ocupaban una gran importancia en el comercio, pues el consumo por este reglón en la ciudad de Zacatecas, que por entonces tenía 43,900 habitantes, era de 40,000 carneros, 4,000 reses, 5,200 cerdos, 104,000 aves, sin las innumerables que los moradores consumían de las que criaban en sus casas, 1,400 cargas de huevo que entraban solo de fuera de la ciudad, 52,00 arrobas de manteca de puerco, 1,100 botas de sebo, independientemente del que se

5 *Zacatecas Anuario de Historia*. 1978. Departamento de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Zacatecas. p. 35

gastaba en las minas, 325 cargas de pescado seco, sin el mucho fresco que entraba en distintos tiempos del año, 5,660 arrobas de queso.

Anualmente también la minería consumía 7,000 cuerpos de res para sogas y botas con valor de \$4,000.00, 6.600 arrobas de sebo que valían 16,500.00, además en las 25 haciendas de beneficio con 97 ingenios para sacar plata como muflas, reverberos, fuelles, tahonas, donde trabaja 7,315 mulas para dichos molinos y por las que se morían, se introducían anualmente 1,000 mulas más con un valor de \$10.00 cada una.

Aparte en la ciudad solo existían dos expendios de cera, con un consumo de 500 arrobas de cera anualmente.

El censo caballar de Zacatecas en 1880 era de 100,000 cabezas, más o menos incluidos en ellas 12,000 cabezas que trabajaban en las minas 10,000 en las haciendas de beneficio, 2,000 en las haciendas salineras 10,000 en las mezcaleras, 300 en los trapiches y 2,000 en el transporte.

Las minas y las haciendas de beneficio absorbían un gran número de equinos. Solamente en 25 minas y en 20 haciendas de beneficio en 1881 estaban en activo en los Municipios de Pánuco Vetagrande y Zacatecas, se ocupaban 5,807 caballos y mulas.

Las principales minas eran la de El Bote con 500 mulas y caballos y la de Vetagrande con 400 caballos, mulas y burros; las haciendas de beneficio que más bestias ocupaban lo eran Saucedá con 600 caballos y Florida con 460.

Esos 5,807 animales consumían anualmente 1,271,298 arrobas (Unidad de peso antigua que equivale a 11,502 kilogramos) de paja y pastura, así como una mínima porción de trigo en la hacienda de Bernárdez y además de 35,208 fanegas de maíz. (La **fanega**, como medida tradicional de superficie agraria, equivale a la superficie de 10.000 varas cuadradas (100 x 100 varas, cuya relación con el metro es aproximadamente de 0,65).

Que es una fanega: Porción de granos, legumbres, semillas o cosas semejantes que cabe en una **fanega**.

1 fanega de maíz	56 libras	25,40 kg
1 saca de maíz	60 kg	2,36210 fanegas
1fanega/acre	62,77 kg/ha	

En 1885, solo la negociación de Minas de Vetagrande, con un valor de \$ 275,779.15 ocupaba 607 animales (180 mulas, 394 caballos y 33 burros, los

caballos se cotizaban a \$15.00, a \$30.00 las mulas y a \$14.00 los burros), que daban un total de \$11,772.00 que representaban el 4.26 % del valor total de la negociación.

En 1889 excepción hecha de los caballos dedicados al trabajo de las minas, muy numerosos, así como de los mansos de silla al servicio de su dueño, cuyo número también era extenso y existían en todo el estado 118,620 caballos que integraban manadas de las haciendas distribuidos por los partidos en la siguiente forma:

Municipio	Cantidad
Fresnillo	32,600
Zacatecas	23,100
Nieves	12,400
Jerez	11,300
Sombrerete	10,620
Mazapil	9,050
Pinos	7,150
Villanueva	6,320
Tlaltenango	2,080
Ojocaliente	2,000

Mular. Mulas y machos. Llámese macho y mula al producto del ayuntamiento del caballo y burra, o del asno y de la yegua, no se reproduce por su especie, y sus cualidades dependen casi de la madre y de las circunstancias de la localidad en que nació y crió.

El macho o la mula es *“más vigoroso que el asno, menos sensible que él al frío, más sobrio que el caballo, más robusto y menos expuesto a la mayor parte de las enfermedades que a éste aquejan; no se resiente tanto como él del exceso de calor, ni de los bruscos cambios de temperatura, resisten mejor la fatiga y las privaciones, conserva más tiempo su vigor y vive más que él”*.

Machos y mulas son aptos para los trabajos desempeñados por los caballos: silla, carga, tiro y labor, aunque las mulas son mejores para el tiro y labor, aunque las mulas son mejores para el tiro y los machos para la silla y la carga.

Las mulas compartían con el buey el trabajo animal en las faenas agrícolas y en los transportes y hasta de la mecanización de las minas y la mu-

danza del sistema de patio en la metalurgia, junto con el caballo servían como fuerza de sangre, por eso el ganado mular tuvo una gran demanda, aún en la industria minera.

1.2. Distritos Mineros en el Estado

1.2.1. Distrito Minero de Chalchihuites

En Chalchihuites (cuyo nombre proviene del vocablo náhuatl-chalchihuitl, que significa piedra verde), se encuentra uno de los asentamientos prehispánicos y zona arqueológica más importante de la cultura mesoamericana, situada al oeste del Estado, Chalchihuites tuvo una economía basada en la minería (extracción de malaquita o piedras color verde), la que a su vez fue apoyada por la agricultura y el comercio de piedras preciosas.

Este Municipio antiguamente se llamó *Villa Real y Minas del Señor san Pedro de Chalchihuites*.

La palabra “*Chalchihuites*” es de origen náhuatl y quiere decir “*esmeralda o piedra preciosa*”.

Se localiza al poniente del Estado de Zacatecas, a doscientos treinta kilómetros de la capital del estado, y a dos mil trescientos veintidós metros sobre el nivel del mar, en la Sierra Madre Occidental y la mesa central.

Cuenta con una extensión territorial aproximada de ochocientos noventa y un kilómetros cuadrados y limita al norte con Sombrerete, al Sur con Jiménez del Téul, y al oeste con el Estado de Durango.

Cuenta con algunas cadenas montañosas, picos y cerros que son identificados como la Sierra Prieta y están al oriente de la población, así como el Picacho Pelón y Picacho Montoso.

En esta población se encuentra la cuenca del río Aguanaval, que tiene una presa denominada El Mastranzo, con una capacidad de cinco millones de metros cúbicos y una superficie de riego para quinientas ochenta y cinco hectáreas sobre la cuenca del río San Pedro. De igual forma, el mismo río se une con el San Antonio, a la altura del municipio de Súchil, Durango.

Su clima está clasificado dentro de los templados. Las temperaturas del mes más frieron bajan hasta los dieciocho grados centígrados; es subhúmedo con las lluvias en verano.

La temperatura del mes más caliente oscila entre los veintidós y los treinta y ocho grados centígrados, los meses con más lluvia son julio, agosto, y septiembre.

En cuanto a la flora, las principales especies de árboles son encino, roble, cedro, piñón, palo colorado, mezquite, madroño y manzanilla, así como diferentes pastos.

Mientras que en la fauna predomina el coyote, la codorniz, la grulla gris, los diferentes tipos de palomas, la ardilla, el conejo, el coatí, la liebre, el mapache, el tlacuache, el guajolote silvestre, el jabalí de collar, el gato montés, la zorra gris y el venado de cola blanca.

Este lugar está constituido por terrenos que datan del cenozoico cuaternario como aluviones, y del terciario como rocas ígneas extrusivas, tobas y aglomerados.

Su suelo es del tipo amarillo rojizo del bosque. La mayor parte es de las llanuras es para ganadería, principalmente de tipo vacuno, así como para los cultivos de temporal donde se siembra frijol y maíz.

Este lugar es conocido principalmente por su zona arqueológica, sus monumentos coloniales, su ceremonia de Semana Santa y por sus Santos Mártires. Se Considera un pueblo lleno de cultura, tradición y recuerdos.

Chalchihuites es un pueblo diferente a los demás; es un lugar mágico, donde nace la primavera y el sol le da vuelta.

Al ir en busca del paraíso, de la tierra prometida, de la tierra prometida, las tribus nahuas estaban seguras de su destino, pues creían firmemente que eran un pueblo escogido, buscaban su signo a través del aire y de la tierra, del águila y la serpiente.

La bendición de su padre Tonatithiu les cobijaba e iniciaron su marcha perdiendo la fecha en el tiempo y en la noche; caminaban aquellos seres con la ilusión y temor a lo desconocido, pero con el ideal siempre firme de encontrar la señal, pues se les había dicho; *“solo os asentaréis donde veáis surgir la naturaleza y entre ella un águila al pie de un nopal devorando una serpiente”*.

En su búsqueda encontraron esta tierra Chalchihuitl, palabra de origen náhuatl cuyo significado es *“piedra preciosa que alumbra, gema o esmeralda sin pulir”*.

Aquí fundaron una ciudad que después se convertiría en un gran centro ceremonial y astronómico, situado en el Trópico de Cáncer, el que, al ser descubierto en octubre de 1908, por Manuel Gamio, recibió el nombre de Alta Vista, en el cual quedó grabada, como en ningún otro sitio arqueológico, el águila devorando a una serpiente, y es el único antecedente del Escudo Nacional.

Entre 1530 y 1531 se fundó una colonia de indígenas tonaltecas procedentes de Jalisco, quienes huían de don Beltrán Nuño de Guzmán y se refugiaron en los montes espesos que cubrían la zona.

Este pueblo indígena fue descubierto por don Ginés Vázquez del Mercado el 4 de octubre de 1552, quien venía en busca del legendario cerro de la plata, que se encontraba en lo que eran los llanos del Guadiana, por lo que nombró este pueblo San Francisco del Valle de Tonalá.

Posteriormente, Chalchihuites fue descubierto. Existen dos fechas posibles de su fundación, el 29 de junio de 1556 este lugar fue encontrado por don Martín Pérez de Uransa, capitán, rico acaudalado y ferviente católico, quien le dio nombre de la *"Villa del Real y Minas del Señor San Pedro de los Chalchihuites"*.

Esta puede ser la fecha real, pues antiguamente cuando los conquistadores descubrían un poblado le deban el nombre del Santo del día o del santo de su devoción. La otra fecha posible es el 15 de octubre de 1556, por el mismo capital español. En 1956, al celebrar el cuarto centenario de la fundación, las autoridades decretan oficialmente que la fecha de la fundación fue el 15 de octubre de 1556 y que en lo sucesivo solamente se denominará como Chalchihuites.

En 1562, Chalchihuites recibió un regalo excepcional donado por el rey de España, don Felipe II. Es una escultura de Cristo Difunto, hecha de madera de palo santo, que fue donada por su santidad Pulo IV, por sus grandes victorias, así consta en el documento adjunto:

"Por todo cuanto me fue conferido por los habitantes de la Villa del Real y Minas del Señor San Pedro de los Chalchihuites, es mi merced donar esta escultura y ordeno que se dote y funde mi orden militar de Caballeros de Santiago de la Espada para que cuiden y custodien desde este momento hasta la posteridad a mi amado Difunto".⁶ 3

Los yacimientos minerales, fueron explotados por los indígenas de la región desde antes de la colonia, estos yacimientos producían *"piedras verdes"* (minerales oxidados de cobre producto de la alteración supergénica de los minerales primarios de cobre).

Existe la versión de que un grupo de conquistadores provenientes de Guadalajara se establecieron en 1530-1531, esta es antes de la fundación de Zacatecas, capital.

6 LAZALDE LÓPEZ, Mario Alberto *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. Chalchihuites pp. 80-82.

Sin embargo, otra referencia, más aceptada, se menciona que Chalchihuites fue fundado en 1556, o sea después de Zacatecas, por Nuño de Guzmán y Martín Pérez Uranga, debido precisamente a la riqueza argentífera de los minerales que se encontraban a flor de tierra en esos tiempos.

Desde entonces, las minas se han trabajado de manera intermitente, sucediéndose épocas de bonanza y de depresión. En los años treinta se constituyeron las primeras compañías mineras que iniciaron la explotación intensiva de los yacimientos del distrito como la de Fresnillo Peñoles, etc. desde 1947 la compañía minera Victoria Eugenia, S.A. ha operado de forma ininterrumpida algunas minas de la región y en la actualidad, hay varias compañías mineras que explotan y benefician algunos minerales de este distrito.

Actividades Mineras en el Municipio Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Sombrerete – Chalchihuites	Au, Ag, Pb, Zn, Cu, Sn, Hg, Caolín	Cuerpos de reemplazamiento vetas, chimeneas, mantos	Sombrerete, San Martín, Chalchihuites

Minerales Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
La Colorada	Plata Panamericana S.A. de C.V.	1,800		Ag, Au, Pb, Zn
Besmer	Besmer, S.A. de C.V.	Inactiva		Ag, Pb
Del Toro	First Majestic Silver Corp	1,900		Ag, Pb, Zn

Empresas Explorando en el municipio

Empresa	Substancia
Pan American Silver Corp	Ag, Pb, Zn, Au
First Majestic Silver Corporation	Ag, Au, Pb, Zn

Plantas de Beneficio Activas e Inactivas de Minerales Metálicos en el Municipio

Nombre	Compañía y/o Concesionario	Sistema de Operación	Capacidad t/d	Substancia	Status
La Colorada	Plata Panamericana S.A. de C.V.	Cianuración-Flotación	1,800	Ag, Pb, Zn	Activa
Del Toro	First Majestic Silver Corp	Flotación	1,200	Ag, Au, Pb, Zn	Activa
Besmer	Besmer S.A. de C.V.	Flotación	80	Ag, Pb	Inactiva
Santos Pérez	Minera Santos Pérez	Flotación	200	Ag, Pb, Zn	Inactiva

**Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.2. Distrito Minero de Concepción del Oro:

El municipio de Concepción del Oro formó parte del Real de Mazapil. Se ubica en el noreste del Estado de Zacatecas, en la región semidesértica caracterizada por un clima templado y seco, con poca presencia de lluvias.

La cabecera municipal fue fundada en 1587, por uno de los capitanes de Cortes, llamado Francisco de Urdiñola, en las faldas del cerro de las Campanas y que es un lugar representativo de la ciudad por su majestuosidad y las leyendas existentes en torno a él.

Inició como asiento de indios, en el cual posteriormente, se encontró oro en abundancia en las montañas de la sierra de la Concepción.

Esto seguramente le dio el nombre a Concepción del Oro, junto con la devoción y patronazgo de la Inmaculada, aunque no siempre se denominó así, existen documentos fechados en 1810 en los que consta que la cabecera municipal llevaba el nombre de Valle de la Concepción.

Posteriormente, ya con el nombre de Concepción del Oro, adquirió la categoría de municipalidad en 1857 y fue ratificado por el congreso local de 1918, como municipio libre, tal y como lo establecía la Carta Magna de 1917.

Fue escenario de varios encuentros en la Revolución Mexicana, pues era el centro de operaciones de Eulalio Gutiérrez y Matías Ramos.

En 1913, cuando se suscitó el golpe de estado de Victoriano Huerta, se ofreció apoyo a Francisco I Madero, siendo el primer ayuntamiento del país que procedió de esta forma.

Su base social y económica se encuentra en la minería, pues posee abundantes yacimientos de mármol y ónix, además de oro.

Las principales comunidades del Municipio son Anáhuac, Noria de Guadalupe, Morelos y los Encinos.

En 1965, se separó la Congregación de El Salvador para erigirse como municipio libre por decreto del Congreso del Estado.⁷

El Marques de Aguayo, fue quien comenzó por trabajar los ricos minerales oxidados de plata-plomo que afloraban, iniciando la explotación de las minas de San Eligio y Albarradón, utilizando mano de obra indígena; las minas de este distrito, han sido trabajadas hasta nuestros días.

Durante el Siglo XVI, se empezaron a explotar las minas de plata. En el siglo XVIII, se agotaron algunas de las grandes bonanzas este distrito minero, lo que trajo como consecuencia un decremento de las actividades mineras.

Hacia finales del siglo XIX, las actividades mineras se realizaban en pequeña escala y de manera esporádica, en 1889 la Compañía Mazapil Copper Company Limited, de Manchester Inglaterra, adquirió las antiguas minas y descubrió otros ricos yacimientos algunos de los cuales todavía se siguen explotando en la actualidad.⁸

La compañía Eureka S.A., inicio sus operaciones en la mina de San Marcos de Concepción del Oro en 1925. En 1989, la Comisión de Fomento Minero, vendió la empresa Macocozac a la compañía Minera Caopas S.A., la cual actualmente explota los yacimientos de cobre a cielo abierto.

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineral-ización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Concepción del Oro	Au, Ag, Pb, Zn, Cu	Vetas, Mantos, Brechas, Chimeneas, Reemplazamiento y Cuerpos Diseminados	Peñasquito, Melchor Ocampo, Noche Buena, Providencia y El Salvador

⁷
⁸ ENRÍQUEZ DE SANTIAGO, Raúl. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. Concepción del Oro pp. 88-89.

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
Aranzazú	Aranzazú Holding, S.A.	2,600		Cu,Au,Ag

Empresas Explorando en el Municipio

Empresa	Substancia
Aura Minerals Inc	Cu, Au, Ag
Aura Minerals Inc	Cu, Au, Ag

Plantas de Beneficio Activas e Inactivas de Metales Metálicos en el Municipio

Nombre	Compañía y/o Concesionario	Sistema de Operación	Capacidad t/d	Substancia	Status
Aranzazú	Aranzazú Holding, S.A. de C.V.	Flotación	1,500	Cu, Au, Ag	Activa

**Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.3. Distrito Minero de Providencia:

Desde su descubrimiento, en 1530, Francisco de Urdiñola, empezó a explotar los depósitos de mineral. De 1915 a 1972, la Compañía Minera Peñoles inicio un nuevo periodo de explotación de plata, plomo, zinc, y se logra una producción de 3'000,000 de toneladas métricas de óxidos y 4'000,000 de toneladas de sulfuro.

Desde 1972 a 1978, la Compañía Minera Providencia del Año Nuevo continuó la explotación, y se produjeron 600,000 toneladas de mineral. De 1978, a la fecha, se sigue beneficiando en el distrito bajo la administración de la Compañía Minera Tayahua, S.A. de C.V., con una producción de 2'400,000 toneladas de mineral.

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Concepción del Oro	Au, Ag, Pb, Zn, Cu	Vetas, Mantos, Brechas, Chimeneas, Reemplazamiento Y Cuerpos Diseminados	Peñasquito, Melchor Ocampo, Noche Buena, Providencia y El Salvador

**Elaboración, Propia con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.4. Distrito Minero de Melchor Ocampo:

El municipio de Melchor Ocampo, se encuentra localizado en el extremo norte del Estado de Zacatecas; colinda al sur y suroeste con Mazapil, y al norte y noreste con los municipios de Viesca y Parras, que pertenecen al Estado de Coahuila.

Sus coordenadas geográficas extremas son veintidós grados, cuarenta y cinco minutos-veinticinco grados, ocho minutos de latitud norte, y ciento un grados, treinta y cinco minutos-ciento dos grados, veintiocho minutos de longitud oeste; su altitud fluctúa entre los doscientos y los dos mil ochocientos metros sobre el nivel del mar.

Tiene una extensión territorial de mil ochocientos ochenta y cinco kilómetros cuadrados.

Su nombre se refiere al ilustre personaje don Melchor Ocampo, una de las principales figuras ideológicas del liberalismo e importante colaborador en la Reforma de México.

Se localiza en la Sierra Madre Oriental. Los principales cerros y picos son el de El Cianuro y el Cerro de la Cruz. Es muy común encontrar un sinnúmero de arroyos en todo el territorio municipal, los cuales conducen corrientes en tiempos de lluvia.

Hay aproximadamente treinta estanques de abrevadero, que almacenan agua por temporadas. Además, se cuenta con treinta y seis pozos profundos: los de mayores descargas encuentran en la comunidad de Matamoros.

Los primeros pobladores de esta zona fueron los indios o naturales de las tribus guachichiles o irritilas, mismos que provenían de la parte sureste, que actualmente se conoce como el Estado de san Luís Potosí.

Dichos personajes huían de sus lugares de origen debido a los constante enfrentamientos con otras tribus.

Se tiene el antecedente de que en el siglo XIX se realizó la fundación de este municipio, específicamente en 1872, constituyéndose como Hacienda de San Pedro, y se elevó de categoría ese mismo año, aunque fue hasta 1920, que fue declarado municipio libre; en principios se le nombró San Pedro Ocampo, mote que se mantuvo hasta 1935.

El miércoles 24 de abril de 1935, en el salón de sesiones del H. Congreso del Estado, siendo gobernador interino del Estado de Zacatecas y diputado local Cuauhtémoc Esparza Ruíz de la Peña, por decreto número 194 de la XXXIII de (sic) Legislatura del Estado libre y soberano de Zacatecas, correspondiente al periodo del 16 de septiembre de 1933 al 16 de septiembre de 1935, se le cambio el nombre. Solo nueve diputados formaban parte de este órgano legislativo.

Sus principales actividades económicas son la agricultura, la ganadería, la minería, y la explotación forestal.

Esta demarcación se encuentra a unos trescientos sesenta kilómetros al noreste del Estado de Zacatecas.⁹

La historia y el descubrimiento de los yacimientos minerales de este distrito, no se conoce de manera precisa, pero fue en 1872, cuando se estableció una hacienda. A partir de este tiempo, las minas del distrito se han trabajado intermitentemente.

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Concepción del Oro	Au, Ag, Pb, Zn, Cu	Vetas, Mantos, Brechas, Chimeneas, Reemplazamiento Y Cuerpos Diseminados	Peñasquito, Melchor Ocampo, Noche Buena, Providencia y El Salvador

9 MAYA MÁRQUEZ, Adrián. Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio; Melchor Ocampo. P. 240-242

Minerales Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
La Fe del Norte	Comsa, S.A. de C.V.	120		Pb-Zn

Empresas Explorando en el municipio

EMPRESA	SUSTANCIA
Newmont Corporation	Au, Ag

Plantas de Beneficio Activas e Inactivas de Minerales Metálicos en el Municipio

Nombre	Compañía y/o Concesionario	Sistema de Operación	Capacidad t/d	Substancia	Status
La Fe del Norte	Construcciones y Operaciones Mineras, COMSA.	Flotación	120	Pb, Zn	Activa
San Miguel de Aguayo	Minera San Miguel de Aguayo	Flotación	120	Ag, Pb, Cu, Zn	Inactiva

**Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.5. Distrito Minero Noche Buena

No se tiene datos precisos del descubrimiento de la mina de Noche Buena, se cree que esto ocurrió años después de la fundación del Real de Minas de Mazapil en 1530, por Francisco de Urdiñola.

Los primeros que trabajaron la mina fueron españoles que localizaron en la superficie manifestaciones de mineralización. La explotación se inició en la zona de oxidación hacia 1568, y partir de ese año se ha laborado interrumpida, hasta que pasó a manos de la Compañía Noche Buena, que en los últimos años se ha estado trabajando continuamente con métodos y técnicas de explotación adecuados, y en día opera con los altos

niveles de productividad. Esta unidad es una de las principales minas del Estado de Zacatecas.¹⁰

Actividades Mineras en el Municipio
Plantas de Beneficio Activas e Inactivas de Minerales Metálicos en el municipio

Nombre	Compañía y/o Concesionario	Sistema de Operación	Capacidad t/d	Substancia	Status
Noche Buena	Minera Noche Buena	Flotación	150	Ag, Pb, Cu, Zn	Inactiva

** Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.6. Distrito Minero El Salvador

San Salvador, actualmente El Salvador, es uno de los cincuenta y ocho municipios que integran el Estado de Zacatecas y se localiza al noreste del mismo. Es de los más pequeños, pues cuenta con dos mil setecientos habitantes, todos ellos distribuidos en las seis comunidades y cabecera municipal que lo comprenden.

Políticamente colinda con tres estados: al norte con Coahuila; al sureste con Nuevo León y San Luis Potosí; al oeste con Concepción del Oro. Su superficie territorial es de seiscientos veintiséis kilómetros cuadrados y su altitud sobre el nivel del mar oscila entre los mil ochocientos y dos mil quinientos metros.

La cabecera municipal es la localidad con el mismo nombre, su orientación es de este-oeste y su traza urbana es en forma de damero, es decir, recuerda aquellos antiguos trazos españoles que caracterizaron las antiguas poblaciones, trazadas por disposiciones del rey Felipe II a finales del siglo XVI.

Al poniente de El Salvador cruza la Sierra del Astillero, denominada Sierra del Matehuapil, conocida por los habitantes como Sierra del Machetazo, la cual tiene una altura máxima de dos mil quinientos metros sobre el nivel del mar.

Durante la época prehispánica fue habitado por diferentes etnias derivadas de los chichimecas, que fueron los guachichiles y los zacatecos.

10 ARTEAGA ALVARADO Marco Alonso. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. Noche Buena, Pp. 116-119.

Por evidencias encontradas en piedra -petroglifos- de arte rupestre, localizado en los límites del municipio, inferimos que existió asentamiento guachichil en la región de El Salvador.

Los indios que habitaron la región andaban desnudos, en un estado totalmente salvaje sin tener un lugar fijo, ingobernables, es decir, no estaban organizados bajo algunas normas establecida, en el sentido de poblar y construir casas; no trabajan las tierras y sus actividades principales fueron la cacería y recolección de raíces y frutos, principalmente la tuna y el mezquite.

El antecedente más remoto de la propiedad de un colonizador en la región, nos remite a Francisco de Urdiñola, quien, a partir de su presencia en el real de minas de Mazapil, aglomeró una gran cantidad de tierras durante varios años, siendo estas la base del gran marquesado de San Miguel de Aguayo, que gracias a la tradición oral que se conserva hasta nuestros días es como se conoce su influencia en el territorio.

San Salvador no quedó desarticulada de los diversos acontecimientos históricos que han marcado al Estado de Zacatecas y al país por ejemplo la Revolución Mexicana estuvo presente y desencadenó un conflicto en sus territorios, que fue la disputa entre la hacienda de El Salado, circunscrita en San Luís Potosí, y la Compañía Agrícola y Textil de El Salvador, ubicada en la propia congregación municipal de El Salvador.

Otro aspecto que destaca es la importancia política que tuvo la congregación de El Salvador, la cual estuvo presente durante gran parte del siglo XX hasta conformarse en municipio.¹¹

La historia minera de la región del Salvador, se estima que en tiempos muy remotos se exploró las Sierras de Rocamontes, Saltillito y Rodríguez a partir del Distrito Minero de Concepción del Oro, pero al no encontrar en la superficie minerales ricos auroargentíferos fáciles de extraer, las minas de esta zona del área solamente fueron explotadas de manera esporádica, quizá desde tiempos de la Colonia hasta la fecha.

11 GALLEGER, David. “*Geología de los Yacimientos de Mercurio, Zacatecas, México*”. México, Consejo de Recursos Mineros no Renovables. Boletín número 34. 1966. Pág. 15.

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Concepción del Oro	Au, Ag, Pb, Zn, Cu	Vetas, Mantos, Brechas, Chimeneas, Reemplazamiento Y Cuerpos Diseminados	Peñasquito, Melchor Ocampo, Noche Buena, Providencia y El Salvador

**Elaboración propia con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.7. Distrito Minero de San Julian-Teyra:

La región Minera de San Julian-Teyra, se localiza en el extremo noroeste del Estado de Zacatecas, a unos 70 Kilómetros en línea recta al poniente de Concepción del Oro, se tienen pocos datos de la historia minera de esta zona debido a que sus minas son pequeñas y su explotación ha sido en el nivel gambusinaje y esporádica. Sin embargo, es conocido que desde el siglo XIX, se explotaron pequeñas minas de oro, talco, cobre, barita y fluorita, contenidas principalmente en rocas metamórficas de las formaciones Rodeo y Taray.

En la Sierra Taray, en las rocas de la formación del mismo nombre, existen vestigios de trabajos realizados en algunas minas de oro que estuvieron en operación de 1872 a 1900. También se hace referencia a un depósito de oro de placer en el arroyo de los Castro, localizado al sureste del Pico de Teyra.

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
San Julián	Au, Ag, Pb, Zn, Cu	Relleno de Fisura	San Julián

**Elaboración propia con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.8. Distrito Minero de Nuevo Mercurio:

La región de Nuevo Mercurio localizada en la porción centro-norte del Estado de Zacatecas, a 170 Kilómetros en línea recta al noro-este de la ciudad de Zacatecas, de 1935 a 1936, se descubrió el afloramiento que dio origen a la explotación del mercurio, en 1940 nació la primera empresa con el nombre de Mercurio Mexicano, en 1944 se suspendieron los trabajos en 1947, se reanudaron, pero de razón social a la empresa a Compañía Minera Rica, Sociedad Anónima.

Finalmente, en junio de 1972 cesó toda actividad minera de la empresa y 1974 la Comisión de Fomento Minero se hace cargo de la unidad con el nombre de Nuevo Mercurio.¹²

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Nuevo Mercurio - Camino Rojo	Au, Hg	Rellenos de Fisura-Diseminado	Nuevo Mercurio

**Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.9. Distrito Minero de Juan Aldama-Miguel Auza

El municipio de Juan Aldama limita al noreste con el Estado de Durango, al sur con los municipios de Francisco Murguía y Rio Grande, y al oeste con el municipio de Miguel Auza. Sus orígenes se remiten a finales del siglo XVI, específicamente a 1591 cuando una expedición conformada por cuatrocientas familias tlaxcaltecas y cuatro franciscanos, al mando del capitán mestizo Miguel Caldera, arribaron a terrenos de la hacienda de melillas, propiedad del español Francisco Pimentel; allí, el contingente se dividió y cada grupo fundó su respectivo pueblo; el primero de ellos fue llamado San Juan del Mezquital, nombre con el que fue conocido hasta el porfiriato, cuando se comenzó a llamar Villa de Aréchiga.

El otro poblado se estableció a ocho leguas del primero y se denominó Santiago de Jalpa. Vale señalar, que, por aquel tiempo, existían varios

12 CHEW ARAIZA, Federico Priapo. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*, Nuevo Mercurio Pág. 204-205

asentamientos zacatecos en la región, con quienes los habitantes de ambos pueblos tuvieron problemas.

En 1824, Villa Aréchiga fue declarada municipalidad; en 1910 recuperó su antigua nomenclatura; en 1918 se le declaró municipio libre, y en 1932, por decreto, se le asignó el nombre de Juan Aldama, en honor del ilustre insurgente independentista.

El escudo de armas de Juan Aldama refleja en su parte superior una vaina de frijol, representa de la principal actividad agrícola; se aprecia también un olivo, que indica que se trata de un pueblo de paz; hay también un libro que alude a la educación y al ejercicio intelectual, pues, de hecho, la cabecera cuenta con una importante biblioteca y otras tres comunidades; se observa un sol y una luna sobre el agua, haciendo referencia a los abundantes depósitos naturales del vital líquido.

En la parte inferior izquierda, vemos el auditorio municipal, y al fondo, la torre del reloj de la iglesia de San Juan Bautista; a su derecha se muestran unas matas de maíz sembradas en una parcela, un tractor y una vaca que tienen como telón de fondo el denominado Cerro Pelón.¹³

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Miguel Auza - Juan Aldama	Ag, Au, Pb, Cu, Sn	Vetas	Miguel Auza - Juan Aldama

**Elaboración propia con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

Miguel Auza

En el municipio se establecieron pequeños grupos de indígenas zacatecos, concentrados en mayor parte en la región que comprende el cañón de Boquilla; los cerros de la Meza y el Picacho; este último fue en el que los españoles elevaron una gran cruz de madera como el primer signo de cristianización de la región.

Entre el Berrendo, el Ojo de Agua, el cerrito la Traquileña, los cerros y las cuevas de Rosales, el cerro de la Casa Grande y las Cocinas, se hallaban cuatro mil indígenas.

13 PERALES GARAY, Rigoberto. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. Juan Aldama-Miguel Auza PP. 254-255

El gobernador Francisco de Ibarra llevó quinientos carneros, sesenta y dos mulas, cargadas de bastimentos, pólvora, municiones, herrajes y otras cosas necesarias, además de más de cien caballos, treinta soldados, criados y esclavos.

A Ibarra también lo acompañaba Juan de Tolosa y el Fray Juan García de la orden de San Francisco.

Francisco de Ibarra y sus huestes encontraron un pequeño grupo de indígenas dentro del ahora municipio de Miguel Auza y los bautizaron a todos; al pueblito llamo Las Carboneras, que ahora es Manantial de la Honda. Luego encontraron otro grupo de indígenas, donde se nombró Santa Ana, lo que ahora es 20 de noviembre.

Cruzaron el cerro del Alvarado y encontraron un gran valle que nombraron Valle de la Magdalena. Antes de llegar al cañón de la Boquilla, salieron a encontrarlos cuatrocientos indios de guerra, todos flecheros y muy bien vistos.

Francisco de Ibarra llegó el 29 de septiembre de 1554, día que se venera al arcángel San Miguel, motivo por el cual a este pueblo se le dio el nombre de San Miguel, que fue trampolín para que este hombre conquistara y fundara los pueblos del norte.

Fueron los indios de San Miguel quienes hablaron con Juan de Tolosa y lo llevaron a las minas de San Martín (que ahora es Sombrerete) mientras que él pernoctaba en San Miguel.

Juan Aldama se localiza a 190 Kilómetros en línea recta al noroeste de la ciudad de Zacatecas, en la porción noroeste de la entidad; en 1594, el capitán Francisco de Ibarra descubre las riquezas mineras de la región noreste del Estado de zacatecas y se establece en una de las minas a la que le da el nombre de Villa de Magdalena, hoy Miguel Auza; en 1851, el capitán Miguel de cabrera funda la población de San Juan Bautista del Mezquite, hoy Juan Aldama; en 1835, se realizan los primeros trabajos de explotación formal de las minas de la región y al mismo tiempo se llevan a cabo trabajos de exploración que conduce al hallazgo de otras minas en áreas circunvecinas, las cuales se han explotado de manera intermitente, hasta esta fecha.¹⁴

14 PAYAN, G. Rene. “*Estudio del Distrito Minero de Juan Aldama*”. México, Consejo de Recursos Mineros no Renovables. Boletín número 39. 1966. p. 15.

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Miguel Auza - Juan Aldama	Ag, Au, Pb, Cu, Sn	Vetas	Miguel Auza - Juan Aldama

Minerales Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
San Pedro	San Pedro Resources de México, S.A. de C.V.	Inactiva		Pb, Zn, Ag

Minerales no Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
Triturados Riolíticos	Triturados Riolíticos, S. de R.L.	36		Grava y Sello

Plantas de Beneficio Activas e Inactivas de Minerales Metálicos
en el municipio

Nombre	Compañía y/o Concesionario	Sistema de Operación	Capacidad t/d	Substancia	Status
San Pedro.	San Pedro Resources, S.A. de C.V./Excelion Resources de México, S.A. de C.V.	Flotación	300	Au, Ag	Inactiva

Plantas de Beneficio de Trasformación Activas e Inactivas de Minerales No Metálico

Nombre	Capacidad t/d y m ³ /d	Tipo De Beneficio	Producto	Estatus
Triturados Riolíticos, S.R.L.M	40	Triturado	Grava	Activa

**Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano,
Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.10. Distrito Minero de General Francisco R Murguía (Nieves):

Este municipio se localiza en la parte norte del Estado, en las coordenadas ciento tres grados un minuto treinta segundos de longitud oeste y a los veintitrés minutos cincuenta y nueve segundos de latitud norte, a una altura de dos mil diecisiete metros sobre nivel del mar.

Limita al norte con el Estado de Durango, al sur con Rio Grande, al este con los municipios de Mazapil y Villa de Cos, y al oeste con Juan Aldama.

Su distancia aproximada respecto a la capital del Estado es de ciento sesenta kilómetros.

Este municipio fue fundado el 5 de agosto de 1558 por don Francisco de Ibarra. Su primer nombre fu el de Santa María de Las Nieves, que fue el que dieron los primeros sacerdotes que acompañaron al conquistador, que fueron Fray Gerónimo de Mendoza y el licenciado Juan de García, le dieron este nombre porque llegaron el 5 de agosto, día en que la Iglesia católica celebra el día de Santa María de Las Nieves.

A principios de 1700, y en plena explotación de los minerales, se le dio el nombre de Real de Nieves.

En 1823, nuestro Estado adopto el sistema federal y en 1825 formó su constitución política quedando dividido en doce partidos entre los que se encontraba Nieves, lugar en el que quedaron las municipalidades de San Miguel del Mezquital, ahora Miguel Auza; san Juan del Mezquital, ahora Juan Aldama; y Villa de Ortega de Río Grande, ahora Rio Grande.

Antes de la intendencia de 1786, Nieves tuvo el carácter de alcaldía y fue entonces cuando se le redujo el nombre, quedando solamente Nieves. Esta alcaldía quedó sujeta al corregimiento de Zacatecas.

El escudo del municipio fue por la jefatura política a finales del año de 1827. En 1964 por decreto, es declarado el municipio de Nieves con el

nombre de General Francisco R Murguía, y Nieves solo como mote de la cabecera municipal.¹⁵

Se localiza a 30 kilómetros en línea recta de la ciudad de Río Grande; en el siglo XIX se descubrieron los yacimientos en esta área y los primeros trabajos en importancia se realizaron 1874 a 1907; año este en que la empresa Santa Rita *Mining Company*, suspendió sus actividades por falta de combustible para sus bombas. Posteriormente, la propiedad fue adquirida por la compañía Peñoles, que no realizó ningún trabajo.

En 1922, Manuel N. Pérez adquirió los derechos de los fundos de Santa Rita y empezó a realizar trabajos de explotación en el tiro de San Francisco. En 1978 la Comisión de Fomento Minero, compró los derechos de la mina a la Compañía Minera Santa Rita Sociedad Anónima de Capital Variable.¹⁶

Actividades Mineras en el Municipio Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Gral. Francisco R. Murguía (Nieves)	Au, Ag, Pb, Zn, Sb	Vetas Irregulares	Santa Rita, San Gregorio, Concordia y El Rosario

**Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano,
Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.11. Distrito Minero de Villa de Cos:

Durante la época prehispánica, la región que actualmente ocupa el municipio de Villa de Cos fue habitada por indígenas nómadas procedentes del suroeste cuyos principales medios de subsistencia eran la cacería, la recolección de frutos y el tráfico de sal, un recurso abundante debido a la existencia de mar durante la era jurásica.

Llegando el virreinato, los mineros avecindados en el lugar comenzaron a tener diferencias por la escasez de sal, necesaria para la reducción de metales. Algunos utilizaban la que se encontraba dispersa en la tierra en su mayor parte de baja calidad.

En 1553, el virrey Antonio de Mendoza, tratando de resolver los conflictos, envió a fray Jerónimo de Mendoza, primo suyo, quien logró reconciliar a los mineros.

15 VITAL BARBOSA, Raquel. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. Francisco R. Murguía (Nieves) p. 146

16 HERRERA M. Ignacio. *Informe Geológico Minero del fundo Minero Prieta, ubicado en el Municipio de Nieves, Zac.*, México, CRNNR, p. 240

Fray Jerónimo se unió por tiempo a la expedición organizada por Francisco Ibarra con dirección al norte y el 27 de septiembre de 1554 llegó a una laguna grande que al evaporarse deja una gran cantidad de sal. Ese día se celebra la fiesta de San Cosme y San Damián, motivo por el cual se le puso por nombre a este lugar Burgo de San Cosme.

Posteriormente se llamaría Villa de San Cosme y finalmente Villa de Cos, en honor al sacerdote José María de Cos, ilustre ideólogo de la Independencia. El auge minero propició la conformación de numerosas haciendas agrícolas que se mantuvieron en pie hasta principios del siglo XX y que dieron origen a las comunidades más importantes del municipio.¹⁷

La región minera de Villa de Cos, se localiza de forma inmediata al norte del Trópico de cáncer, aproximadamente 100 Kilómetros al noroeste de la ciudad de Zacatecas; desde fines del siglo XVI, se asentaron algunas familias de carboneros en donde hoy es la Cabecera Municipal, y ellos fueron los que descubrieron los primeros yacimientos de manganeso, pero no le dieron importancia, dado que lo que buscaban eran el carbón mineral; después, durante la primera guerra mundial, aumentó la demanda de manganeso la cual dio lugar a que se intensificara la exploración y explotación de dicho mineral.

En 1942, durante la segunda guerra mundial, alcanzó su auge y ésta llegó a ser la zona más productora e importante de la república mexicana; a la fecha esta zona está inactiva.¹⁸

Actividades Mineras en el Municipio Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Villa de Cos	Mn, Hg, Sb, F, Ónix, Sal	Chimeneas, cuerpos irregulares tabulares	La Abundancia, Manganita, La Prieta, San Felipe De Jesús, Tenango, El Capirote, El Burrito y Sarteneja

17 MENCHACA TREJO, Mario Alberto. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. Villa de Cos. PP. 418-419

18 RODRÍGUEZ CABOS, JOSE. TRASK PARKER D. "Los Yacimientos de Manganeso de la República Mexicana". México, Instituto Nacional para la investigación de Recursos Naturales no renovables. Boletín número 19. P. 96. 1948.

Minerales no Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
Mármoles Velasco de Guadalajara	Mármoles Velasco de Guadalajara, S.A. de C.V.		3.3	Ónix

Plantas de Beneficio de Transformación Activas e Inactivas de Minerales No Metálico

Nombre	Capacidad T/D Y M ₃ /D	Tipo De Beneficio	Producto	Estatus
Mármoles Velasco de Guadalajara, S.A. de C.V.	3.3 m ₃ /d	Laminado y Labrado	Ónix	Activa

Estudios de Asesoría Geológica en el municipio

Nombre del Lote	Título	Sustancia	Tipo de Yacimiento	Resultados
La Escondida	21888	Oro, Plata	Diseminado	Se Recomendaron seis Barrenos de Diamante.

**Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.12. Distrito Minero de Saín Alto

Saín Alto, fue antiguamente un poblado de indios zacatecos. Con el devenir de los tiempos, se registran en la historia de Saín Alto tres nombres, a saber: por su origen indígena, Saín; por su cultura religiosa, San Sebastián, patrón del pueblo; por tradición oral Saín Alto.

La primera expedición española que cruzó por las tierras de lo que hoy es Saín Alto fue la del conquistador Ginés Vázquez del Mereado (sic), que partió de Guadalajara en 1552. Hacia el norte llegó hasta donde se encuentra el cerro que hoy lleva su nombre en la ciudad de Durango.

Decepcionado por no haber encontrado las riquezas que buscaba emprendió el regreso; al pasar por una ciénega en lo que hoy es Saín Alto, fue sorprendido y herido por una partida de indios chichimecas. Murió a consecuencia de las heridas en el Téul en 1553.

Una segunda expedición fue la de Francisco de Ibarra, en septiembre de 1554, durante esta se descubre el pueblo de Saín, habitado por indios zacatecos.

En pro de la conquista espiritual, paso por Saín Alto fray Bernardo Cossin acompañado de intérpretes, pero en 1554 fueron sorprendidos por una banda de indios chichimecas mientras daba misa, y en el altar le dieron muerte.

Con el surgimiento de las haciendas se funda Saín Alto. En 1559, los indios de San Francisco y Alonso Saín vendieron a los españoles por escritura las tierras de su señorío, donde surgieron los primeros asentamientos, entre estos, la Hacienda de San Sebastián, fundada por el español Juan Guerra de Resa para fundir metales por el sistema de ingenios. La imagen de San Sebastián Mártir está en la capilla. En Saín Alto se juró la independencia de México el 22 de julio de 1821.¹⁹

Saín Alto se localiza a 115 Kilómetros en línea recta al noreste de la ciudad de Zacatecas; las compañías Mercurio de Saín Alto y Beneficiadora de Mercurio Sociedad Anónima, iniciaron sus actividades en 1934 y alcanzaron su máxima producción en el nivel nacional de 1939 a 1940, con el 12 % del mercurio producido.

En 1953, la Universal Mines, Co. S.A., inicio actividades, pero suspendió en 1956 por conflictos laborales. A la fecha en esta zona minera existen varios denuncios mineros vigentes, pero han estado inactivos por varios años, por lo que se ha dado únicamente el trabajo a pequeña escala por los gambusinos de la región.²⁰

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Saín Alto	Hg, Sn	Vetas, Lentes, Cuerpos Irregulares y Stockworks	Cerro Colorado, Bonancita, Sauz y Nuevo Mercurio

**Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

19 ESQUIVEL DE LA RIVA, José Manuel. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. Saín Alto. pp. 338-339

20 Solís V. J. Herrera “*Recursos Mineros del Estado Zacatecas*”. Consejo de Recursos Mineros no Renovables. México memoria segundo semestre 1970.

1.2.13. Distrito Minero de San Martín-Sombrerete:

El 16 de junio de 1555, el capitán Juan de Tolosa, acompañado de un grupo de españoles, dos frailes franciscanos y un numeroso grupo de indígenas aliados, llegó a un lugar donde se encuentra un cerro que asemeja un sombrero español; abrevaron sus caballos, se refrescaron, y fueron a explorar, encontrando piedras que contenían oro y plata. Don Juan de Tolosa nombró al cerro “*Sombreretillo*” y fundó el Real de Sombrerete.²¹

Esta región se localiza a 100 Kilómetros en línea recta al noroeste de la ciudad de Fresnillo, y comprende los importantes distritos Mineros de San Martín-Sombrerete, que actualmente se encuentra inactivos debido a varios factores.

San Martín es uno de los distritos mineros más antiguos de México, fue ahí donde en 1548, los españoles encontraron la primera veta. Posteriormente en 1555, el capitán Juan de Tolosa y Francisco de Ibarra descubrieron las minas de plata en Sombrerete.

En 1792, Sombrerete gozaba de una gran bonanza y ya para entonces los trabajos en las minas cumplían más de dos siglos. De 1905 a 1910, existía la empresa minera San Martín, la cual posteriormente, en 1949, pasó a la compañía francesa minera Dos Estrellas y en 1958, a la compañía Asarco, (empresa norteamericana, hoy llamada Industrial Minera Mexicana S.A. de C.V., desde 1974).

La mina de Tocayos ubicada también este municipio permaneció inactiva desde 1926 a 1950, en que la *Sombrerete Mining Company*, empezó la explotación e instaló la primera planta por el método de flotación; en 1956, minera mexicana Sombrerete, S.A. adquirió los derechos.²²

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Sombrerete Chalchihuites	Au, Ag, Pb, Zn, Cu, Sn, Hg, Caolín	Cuerpos de Reemplazamiento Vetas, Chimeneas, Mantos	Sombrerete, San Martín, Chalchihuites

21 Bustos Castañeda, Margarita. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. Sombrerete. p. 350

22 Olivares R. P. “*Geológica Económica del Distrito Minero de San Martín*”; en *Geológica Económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, edición coordinada por el Ing. G. F. Salas. 1985. PP. 303-312.

Plantas de Beneficio Activas e Inactivas de Minerales Metálicos en el Municipio

Nombre	Compañía y/o Concesionario	Sistema de Operación	Capacidad t/d	Substancia	Status
San Martín	Industrial Minera México, S.A. de C.V.	Flotación	S/I	Cu, Ag, Pb, Zn	Inactiva

**Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano,
Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.14. Distrito Minero de Jiménez del Téul:

San Andrés del Téul fue fundado por los colonos tlaxcaltecas e indios zacatecos pacificados el 1 de octubre de 1591.

Los tlaxcaltecas crearon seis colonias al norte Mesoamérica, entre ellas San Andrés del Téul, que era la más importante por su ubicación estratégica.

Esto se realizó gracias a la diplomacia del capitán Miguel de Caldera, que con diálogos y regalos logró pacificar a los aguerridos habitantes de la Gran Chichimeca.

Entre marzo y abril de 1590, Miguel Caldera hizo un largo recorrido y llegó a San Andrés; visitó la reducida colonia minera, dialogó con los indios establecidos en la sierra y les entregó maíz y ropa, cumpliendo la orden que tenía del virrey. Tuvo pláticas con los jefes indígenas de San Andrés y de Guazamota, que ahora se llama Huazamota y es del municipio de San Francisco del Mezquital del estado de Durango, posiblemente, Caldera también habló con los indios de Taxicaringa del mismo municipio.

De los casi mil colonos tlaxcaltecas que colonizaron el norte, los que fundaron San Andrés del Téul, venían del señorío de Ocotelulco; salieron de Tlaxcala el 6 de julio de 1591; al frente de la columna venía el noble tlaxcalteca don Lucas de Montealegre.

El 17 de abril de 1592, en la madrugada, justo antes de amanecer, una alianza de indios de las montañas atacó a los habitantes de San Andrés del Téul. En este episodio murieron sesenta tlaxcaltecas y casi cien indios pacificados.

Después del ataque el franciscano fray Juan de Herrera trasladó a los sobrevivientes a Chachihuites y allí fundaron La Nueva Tlaxcala, que ahora es el barrio Jalisco.

La pacificación de este levantamiento estuvo a cargo del propio Miguel de Caldera, Philip W. Powell dice que se capturaron aproximadamente doscientos rebeldes que fueron enviados a Zacatecas para ser juzgados estos fueron escoltados por soldados de la corona y trescientos sesenta y dos indígenas aliados.

Cuando todo se pacifico, parte de los colonos regresaron a San Andrés y así se inició la vida de este pueblo.

Para venir a colonizar el norte, los tlaxcaltecas lograron ciertos acuerdos con el virrey, que actualmente son conocidos como Las Capitulaciones:

4ª Que cinco leguas por lo menos de las poblaciones no se pueda hacer merced de estancia para ganado mayor. / 5ª Que no puedan entrar Ganados menores a Agostar en las tierras de pan de las dhas, Poblaciones. /Que las tierras y Estancias, que se le dieran, y Repartieren a los Tlaxcaltecos, así para particulares, como para su comunidad, no se les puedan quitar por despobladas.²³

Durante dos siglos, los tlaxcaltecas gozaron de cierta autonomía, pero tuvieron varios litigios con europeos que, violando la capitulación sexta, se establecían en tierras de San Andrés del Téul pierden su autonomía y ciertos privilegios políticos y legales.

El 18 de noviembre de 1824, se promulgó la primera constitución política del Estado de Jalisco que ahora se divide en catones, y San Andrés del Téul pasó a pertenecer a Colotlán; en esta fecha San Andrés del Téul fue elevado a categoría de ayuntamiento.

El 13 de marzo de 1837, una nueva legislación introdujo cambios en la estructura territorial del Estado; desaparecen los catones y se erigen como distritos. Corresponde al distrito de Colotlán los siguientes ayuntamientos: Huejúcar, Mezquitic, Huejuquilla el Alto y San Andrés del Téul; Colotlán queda como cabecera de distrito.

Con la Constitución del 5 de febrero de 1857, San Andrés del Téul y la Nueva Tlaxcala de Chalchihuites pasaron a pertenecer al Estado de Zacatecas.

El nombre oficial de la cabecera municipal es San Andrés del Téul. El ayuntamiento, en uso de sus facultades y autonomía en la administración territorial, aprobó que, a partir del 9 de noviembre del 2003, la cabecera de este municipio lleve la denominación de San Andrés del Téul. Para esto se

23 GUEVARA PÉREZ, Ponciano. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. Jiménez del Téul. pp. 196-198

consultó a una muestra representativa de los habitantes del municipio y se llevó un registro de sus rúbricas en el libro de las crónicas.

El municipio de Jiménez del Téul se localiza al oeste del estado, en las coordenadas veintitrés grados quince minutos latitud norte y ciento tres grados cuarenta y ocho minutos longitud oeste.

La cabecera municipal se encuentra a una altura de mil novecientos noventa metros sobre el nivel del mar; limita al norte con Chalchihuites, al este con Sombrerete, al sur con Valparaíso y al oeste con el Estado de Durango; su distancia de la Capital del Estado es de doscientos cincuenta kilómetros.

La extensión total del municipio es de mil ciento sesenta y tres kilómetros cuadrados, que representa el 1.6 por ciento de la superficie del Estado.

Este territorio se encuentra enclavado en la provincia geológica de la Sierra madre Occidental y está formado por cañones, mesetas y sierras. La máxima altura se localiza en las mesetas al oeste de la cabecera municipal, con dos mil quinientos metros sobre el nivel del mar.

Es atravesado de norte a sur por un gran cañón tendido a todo lo largo del río San Andrés del Téul (Milpillas), en el cual se localizan las alturas de mil ochocientos metros sobre el nivel del mar.

El río San Andrés nace en el municipio de Valparaíso y atraviesa gran parte del territorio del municipio, a lo largo de su recorrido recibe el agua de varios manantiales y alimenta a la cuenca formada en la cabecera municipal, creando aproximadamente ochenta hectáreas de riego; este desemboca en el Río Verde en los límites del municipio de Valparaíso.

La mayor parte del municipio es de suelo semiseco con vegetación natural solo apta para ganado caprino, aunque en la realidad, se aprovecha en su totalidad para ganado bovino. Se usan para pastoreo de bovino ciento dos mil setecientos diez hectáreas.

El territorio de San Andrés del Téul solo tiene el ocho por ciento de la superficie total apta para cultivo del tipo de temporal.

El Municipio está formado por una gran variedad de ecosistemas que crean una serie de microclimas, pero los climas predominantes son, según la clasificación de Koppen; en las partes altas y serranías predominan los templados con lluvias en verano y en invierno; y en los cañones principalmente a lo largo del cañón formado por el río de San Andrés, semisecos con lluvias en verano y en invierno.

Los meses más lluviosos son junio, agosto y septiembre; en diciembre y enero la precipitación disminuye, y el mes en el que menos llueve es abril.

La temporada máxima registrada es de treinta y ocho grados centígrados; y la mínima es de menos cinco, según datos de la estación meteorológica instalada en la cabecera municipal.

Se producen heladas aproximadamente en veinte días al año y granizadas un promedio de tres días. La temperatura promedio son de diez a dieciocho grados centígrados en los bosques y de veinte a treinta en el cañón, los vientos dominantes van de sur a norte.

Esta zona de mineralización se descubrió hace poco, posiblemente fue a principios del siglo XX o finales del XIX. En la actualidad se desconoce cuántos fundos mineros estén activos, concentrándose la mayor parte al sur-suroeste de la población.

Actividades Mineras en el Municipio Regiones Mineras Por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo De Yacimiento	Distrito Y Zonas Minera
Jiménez del Téul	Au, Ag, Pb, Zn, Cu, Sn	Vetas	Jiménez del Téul

**Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.15. Distrito Minero de Fresnillo

El Real de Minas del Fresnillo, se descubrió en 1566, día de Santa Catalina, fue descubierto unos meses después del descubrimiento del Real de Minas de San Demetrio de los Plateros.

El cerro de Proaño fue descubierto antes del descubrimiento de estas minas, por Diego de Proaño, así lo dice un testigo:

*“Que llaman el cerro de Proaño, el cual se llama así por haber más de diez o doce años, antes de esta población, que descubrió minas en él un Diego Hernández de Proaño, vecino minero que fue en las minas de los Zacatecas, pasando el dicho y otros de sus amigos y allegados a las minas de San Martín”.*²⁴

Don Diego Hernández de Proaño era minero de las minas de los zacatecas y fue encomendero del pueblo de Jalpa; en 1554 fundó la hacienda de Tayahua, en Villanueva, fue dueño de varios sitios o estancias, que luego

24 DEL HOYO CALZADA, Bernardo. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. Fresnillo. pp. 124-125

dejo a su viuda, doña Ana del Corral, y descubrió el cerro que le dio su nombre, pero no trabajó sus minas.

Uno de los fundadores del municipio fue don Pedro Medina, y le dieron por nombre de Fresnillo:

"Llamase el Fresnillo por un fresno que estaba en un arroyo seco de llegar a él, y, como digo, está poblado un cuarto de legua, en una manera de hoya con dos manantiales de aguas".²⁵

Casi todas las minas se encuentran en el Cerro del Proaño y en el centro de la población estaba el fresno pequeño que le dio nombre al mineral, que se encontraba donde actualmente está la parroquia de la Purificación.

En el siglo XVIII, se conocía este mineral como La Villa de la Purificación y Real de Minas de Fresnillo; su primer alcalde mayor fue don Diego Núñez de Miranda, en 1573, y su primer cura don Miguel de Goya, en 1569.

El municipio antiguamente comprendía también lo que es ahora es Valparaíso y el Burgo de san Cosme, que ahora es Villa de Cos.

El lugar más antiguo es el antiguo mineral de San Demetrio de los Plateros, que actualmente está ruinas a unos tres kilómetros del nuevo poblado de Plateros.²⁶

La región minera de Fresnillo, se localiza a 50 Kilómetros en línea recta al noroeste de la ciudad de Zacatecas. Después del descubrimiento de las vetas de la ciudad de Zacatecas, los españoles hicieron más exploraciones hacia al norte y así fue como en 1554, Francisco de Ibarra descubre los que se denominaba Aguas del Fresnillo.

Posteriormente, exploro el cerro de Proaño, llamado así en honor del capitán Diego Fernández de Proaño, quien había descubierto unas ricas vetas argentíferas.

De 1717 a 1751, pequeños grupos de mineros trabajaron las minas con regularidad, pero se suspendió su explotación, por problemas económicos causados por la dificultad del desagüe de las minas.

En 1830, por decreto del Congreso del Estado, las minas pasan a ser propiedad del Gobierno del Estado y se reinician las labores con trabajo de presidiarios.

Con la doble finalidad; contar con un lugar seguro de retener a los delincuentes y obligar a éstos a trabajar en las minas. Las explotaciones

25 Ídem

26 Ídem.

de las minas y el presidio favorecieron el desarrollo regional por generar un movimiento de vida y producción.

En 1833, debido a una epidemia de cólera se suspendió el desagüe de las minas y por tanto su producción. En 1835, se funda la compañía zacatecano-mexicana de capital inglés, la cual opero hasta 1872, en 1836 se utiliza la primera máquina de vapor para el desagüe del tiro de veleña, en 1842 se construye la hacienda Grande (hacienda de Proaño) que en la actualidad sigue en operaciones.²⁷



Figura 1²⁸

En 1847, a causa de la invasión de los Estados Unidos de América, se suspendieron trabajos y la compañía abandona algunas de sus minas para retirarse definitivamente en 1872, a raíz de la guerra de reforma y la ocupación francesa.

1.2.15.1. La Educación en el Municipio: Escuela Práctica de Minería de Fresnillo

En 1853 Santa Ana había vuelto por novena ocasión a la presidencia de república y apoyó a los mineros para formar la Escuela Práctica de Minería de Fresnillo.²⁹

27 GARCIA M QUEROL, S.F. y LOWTHERG.K. Geología del Distrito Minero de Fresnillo, Zac. En Geología Económica de México, Compilado por Guillermo P. Salas, 1988, Fondo de Cultura Económica de México. PP. 1007-1195

28 Obtenida en Mapoteca Orozco y Berra

29 FLORES CLAIR, Eduardo. *Colegio de Minería 1774-1867*. Fondo de Cultura Económica. México. p. 190

La negociación de Proaño y el gobierno federal, firmaron un acuerdo en el que la compañía se comprometía a proporcionar un local para la residencia de la escuela, permitiría a los alumnos a consultar los libros de su administración, autorizaría visitas a las minas y haciendas de beneficio, así como el uso de las maquinas que ahí se encontraban.

El gobierno se comprometía a otorgar diversas exenciones fiscales a la compañía.

La fundación de una escuela práctica buscaba hacer desaparecer, por fin, el divorcio entre la formación académica y la aplicación productiva de los conocimientos.

La creación la Escuela Práctica en Minería de Fresnillo, tuvo gran importancia para el conjunto de minería. La enseñanza estaba programada para dos años y medio.

Durante este tiempo se dedicaban al conocimiento de la explotación de las minas, al estudio de los métodos de beneficio de los minerales, y realizaban exploraciones geológicas en la región.

El presupuesto de la Escuela Práctica también era tomado del Fondo Dotal de Minería; por esta causa, el ministro de justicia celebró el acuerdo con los representantes de los acreedores del fondo, para que se aumentara el presupuesto del colegio a 65,000.00 pesos, de los cuales 18,000.00 pesos pasarían a formar el presupuesto de la Escuela Práctica.

En 1857, el secretario de fomento, Manuel Siliceo, se refirió a la escuela de Fresnillo como un importante avance en la enseñanza de los alumnos.

La escuela de Fresnillo realizó de 1858 un balance de las actividades desempeñadas en su primero 5 años de vida.

Durante este tiempo se habían escrito 24 alumnos, de los cuales 11 habían llegado a obtener el título de ingenieros de minas y beneficiadores de metales, dos se encontraban en el colegio de minería como sustitutos de cátedra y uno más desempeñando la misma función en la propia la escuela práctica de Fresnillo, cuatro continuaban con sus prácticas, tres habían separado por enfermedad y uno había muerto en curso de explotación.

El programa académico propuesto por los creadores del fondo dotal, suspendía principalmente todas las cátedras que habían servido de apoyo para formación de ingenieros civiles y proponía la reducción de tiempo de carreras con el objeto de ahorrar gastos. Respecto a la escuela práctica de Fresnillo, sugirieron que se cambiara a Pachuca por estar más cerca de la capital de la república, y representar menor desembolso para el presupuesto.

Apear de todo, actuaron de inmediato; redujeron el presupuesto del colegio y dejaron de sufragar los gastos de la Escuela Práctica de Fresnillo.

Los acreedores habían logrado suspender los cursos en la Escuela Práctica de Fresnillo y los liberales nuevamente se enfrentaron al problema de completar la enseñanza teórica con la práctica.

En 1900, Robert Towne compra los jales, dos millones de toneladas, y opera con éxito una planta de lixiviación con hiposulfito; en 1910 se organiza *The Fresnillo Company of New York* y en 1912 inicia la construcción de una planta de cianuración de 400 toneladas por día para mineral oxidado; se suspenden trabajos de 1913 a 1919 por causas de revueltas sociales.

En 1919, *The Fresnillo Company* renta sus propiedades a la compañía inglesa *Mexicanan corporation*; en 1929, estas empresas unen sus intereses bajo el nombre de Fresnillo Company of New York y operan hasta el 6 de septiembre de 1961 en que de acuerdo a la nueva Ley Minera.

En aproximadamente en 431 años, de explotación de este distrito, se han extraído 48 millones de toneladas de mineral.³⁰

Actividades Mineras en el Municipio Regiones Mineras Por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo De Yacimiento	Distrito Y Zonas Minera
Fresnillo	Ag, Au, Pb, Zn	Diseminados, Mantos, Chimeneas Y Vetas	Fresnillo

Minerales Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
Minera Fresnillo	Fresnillo Plc	8,000		Ag, Au
Minera Saucito	Industrias Peñoles, S.A. de C.V.	7,800		Au, Ag

Minerales no Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
Salvador Galván Beltrán	Salvador Galván Beltrán	23.6		Material en Greña
Jorge Refugio Márquez Rodríguez	Jorge Refugio Márquez Rodríguez	87.8		Material en Greña
Pedro Medina Prudencio	Pedro Medina Prudencio	40		Material en Greña

Plantas de Beneficio Activas e Inactivas de Minerales Metálicos en el Municipio

Nombre	Compañía y/o Concesionario	Sistema de Operación	Capacidad t/d	Substancia	Status
Fresnillo	Fresnillo PLC	concentración	8,300	Au, Ag, Pb	Activa
Minera Saucito	Fresnillo PLC.	Flotación	7,800	Au, Ag, Pb	Activa

**Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.16. Distrito Minero General Pánfilo Natera

La cabecera municipal se localiza a cuarenta y ocho kilómetros al sureste de la Ciudad de Zacatecas; tiene una superficie territorial de cuatrocientos diez kilómetros cuadrados. Este territorio formó parte de la región lacustre, abundante en especie vegetal y animal que existió durante la época cenozoica.

Los huachichiles, primeros dueños de estos territorios, fueron los más aguerridos y valientes entre los chichimecas. Los primeros asentamientos del territorio se dieron a principios del siglo XVII, según la descripción que hace don Alfonso de la Mota y Escobar en su reconocimiento por estas tierras en 1600, en el que se dice:

“En el fon cálida-hoy Ojocaliente- había doctrina de clérigos y existían dos haciendas de beneficio y adelante dos leguas de este real están las minas que llaman de La Habana de donde se sacan los metales que se benefician, viven

algunos indios que las cavan"³¹ que es un lugar localizado al suroeste de Tahonas.

También en la Crónica miscelánea de Fray Antonio Tello se dice que:

*"A la parte del poniente 4 leguas del Real, están cerros que llaman de Santiago, en los cuales, en 1618, se descubrieron y labraron unas minas de mucha plata, que, por faltar vetas, se despoblaron en el año de 1625".*³²

En 1762, llegó al Real de las Blancas don Francisco Fernández de Palos, quien manifiesta que fue el primer poblador de este real.

En lo civil, perteneció a Ojocaliente, que a su vez perteneció a la alcaldía mayor de Charcas, provincia de San Luis hasta 1857, en que, por precepto constitucional, conforme al artículo 115, figuró como partido del Estado de Zacatecas.

El 15 de marzo de 1869, se erigió en congregación municipal el mineral de la Blanca, bajo el nombre de Villa de Rosales, el 21 de junio de 1928 se convirtió en nuevo municipio.

Eclesiásticamente perteneció a la parroquia de Ojocaliente, que a su vez formó parte de la diócesis de Guadalajara hasta el 12 de junio de 1864, fecha en que llegó a Zacatecas, su primer obispo. El 1 de febrero de 1881 se erigió en vicaría La Blanca y el 8 de febrero de 1934, se formó la nueva parroquia de Señora Ana de la Blanca.

En 1964 adoptó el nombre de General Pánfilo Natera.³³

No se conoce con precisión la fecha del descubrimiento de las primeras minas del distrito, únicamente se conoce que fue a partir de 1600, cuando se descubren algunos yacimientos de minerales argentíferos, cuya explotación se inició de inmediatamente.

A finales del siglo XIX, y principios del siglo XX, llega un ciudadano alemán, trabajar algunas minas de este distrito, sin conocer la magnitud de los trabajos que se desarrolló.

De 1900 a 1927, la Compañía Internacional Minera, S.A. (que posteriormente se transformó a Minera Frisco), realizó trabajos en diversas minas de la región como fueron: San José Horman (mina que trabaja esporádicamente a la fecha), Santa Ana, Rosario, La Casualidad, Alianza, Bilbao y el Tepozán, porque se tuvo que instalar una planta de beneficio,

31 LÓPEZ CHÁVEZ, Ismael. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. General Pánfilo Natera. pp. 154-155

32 Ídem

33 Periódico Oficial

con una capacidad de 150 toneladas por día, por el número de minas que trabajaban en la región.

En 1963, la Compañía Minera Frisco, Sociedad Anónima de Capital Variable, realizó una campaña de barrenación de diamante, en 1967, esta empresa vende su concesión minera a la Compañía Fresnillo, S.A. de C.V.

Actividades Mineras en el Municipio Regiones Mineras Por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo De Yacimiento	Distrito Y Zonas Minera
Pánfilo Natera – Ojocaliente	Ag, Pb, Zn, Wollastonita	Vetas y Cuerpos de Reemplazamiento	Pánfilo Natera, Ojocaliente, Luis Moya

** Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.17. Distrito Minero de Guadalupe:

Guadalupe tiene su origen en una merced otorgada por la real audiencia de Guadalajara, expedida el 27 de septiembre de 1575 por el oidor Gerónimo de Orozco, quien dio una merced real a Gonzalo de Cabañas, vecino de Zacatecas, que consistía en un sitio de ganado menor, dos caballerías de tierra y un sitio más para venta, lugar donde hizo un rancho.

De acuerdo a esta disposición, la cantidad de tierra otorgada equivalía a setecientas ochenta hectáreas del sitio, ochenta y cuatro hectáreas, cuarenta y dos por cada caballería, y diez hectáreas y fracción del sitio para venta que en este caso fue una suerte de huerta para venta de hortalizas.

Posteriormente, el 16 de julio de 1578, se le concedió una merced de venta o de huerta a Diego Chávez de Montoro, entre el arroyo y la huerta de la merced de Gonzalo Cabañas, la que se le llamo la Huerta de Abajo, que es donde en el siglo XVIII se fundó el Colegio Apostólico de Guadalupe.

Sin tener noticias claras del modo de sucesión, la huerta y la hacienda de Bernárdez pasaron a manos de Luisa de Angulo, quien fuera esposa de Bartolomé Gómez de Noriega. Posteriormente, Luisa de Angulo vendió esta tierra a Diego de Melgar, mediante escritura otorgada el 2 de febrero de 1628; ya pertenecía a Diego de Melgar, solo que se protocolizó en esta fecha.

También habría comprado la Huerta de Abajo a los herederos de Diego Chávez de Montoro, donde en el año de 1590 se había construido una ermita a San Antonio de Padua.

En 1627, don Diego de Melgar era dueño de las dos huertas y de la hacienda de beneficio, que después se conocería como, y ante los señores curas de Zacatecas declaró que tenía impuesta una capellanía de dos misas rezadas cada semana, que se dicen en su huerta, nombrado capellán el bachiller Bartolomé Martínez, que se ordenó a título de esta y pagó de limosna cada año ciento cincuenta y seis pesos, con la obligación de que el día de San Antonio de Padua habría de decir una misa cantada; dicha renta está situada sobre la huerta y este declarante tenía esclavos en ella.

En este mismo lugar, don Diego de Melgar tenía una capilla, en lo que ahora es Bernárdez, y una ermita en su huerta llamada San Antonio.

Diego de Melgar murió en 1650, y su viuda, doña Jerónima de Castilla, cambió en 1664 la advocación por el nombre de Carmen, y esta ermita arruinada la donó a los señores curas de Zacatecas para que en 1676 se construyera el santuario de Nuestra Señora de Guadalupe de Zacatecas.

La otra huerta donde se fundó Guadalupe en el Camino Real de Tierra Adentro pasó a los franciscanos del convento de San Francisco de Zacatecas, y después de don Juan Francisco de la Bárcena.

En 1678, creció Guadalupe con una huerta más que fue de José Quesada. Eran tres huertas en el siglo XVII, luego sucedió en 1702 que los señores curas de Zacatecas donaron la ermita y sitio para el capellán a los franciscanos de Querétaro, que en 1704 se destinó para un Colegio Apostólico de Propaganda Fide, que lo vino a fundar el venerable padre fray Antonio Margil de Jesús el 112 de enero de 1707.³⁴

Dentro del Distrito Minero de Zacatecas, en la parte sureste del distrito aflora un conglomerado rojo que está limitado al norte por el escape de la falla de la Cantera (que la mina que se encuentra dentro de la propiedad de la hacienda de Bernárdez, adquirió este nombre por aspecto del mineral que se tumbaba en esta mina, es de color cantera, mina que se trabajó hasta el siglo, 20 y en el cual se instaló una planta de benéfico llamada la Negra, con poca duración en su operación) a lo largo 2 kilómetro; al poniente por la falla de El Padre; al sur en apariencia, lo cubre rocas riolíticas, y al oriente terrenos aluviales del valle de Guadalupe.

Zona El Bote-La Cantera. Esta zona la constituye, de manera principal, la gran veta-falla de la Cantera, que cruza prácticamente toda la Sierra de Zacatecas con un rumbo general de N 60 a 75°W, con echado de 50 a 60° al SW y una potencia que varía desde 1 metro hasta casi 20 metros,

34 Del Hoyo Calzada, Bernardo. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*. Guadalupe. PP. 170-171

esta estructura presenta un afloramiento discontinuo de aproximadamente de 16 kilómetros, que va desde el sureste del poblado de Martínez Domínguez, pasa al noroeste de Guadalupe, sigue por el Cerro de la Bufo, atraviesa la ciudad de Zacatecas, y continua por los cerros El Grillo, La Calavera, El Bote, Cata Blanca y Boquillas, donde se pueden ver sólo pequeños afloramientos de cuarzo; para finalmente desaparecer al noreste del arroyo de Zaragoza bajo aluviones del valle de Morelos.

Las principales vetas explotadas son Veta de Plata y como estructura notable, el dique llamado Veta la Cantera; la primera una potencia media de 2.5 metros, con rumbo N60°W y buzamiento de 75° al NE; en la superficie de, se notan pequeños afloramientos mal definidos.

La Veta Magdalena tiene un espesor medio de 2.5 metros, con rumbo N65°W y buzamiento de 70° al SW; sus valores son alto en oro, sobre todo en la superficie de y en sulfuros de plomo, zinc y cobre a profundidad; esta veta recibe sucesivamente los nombres de Veta de la Unión, después de ser dislocada por la Falla Refugio del Oro.

La Veta de Oro tiene un espesor medio de 2.5 metros, con rumbo N60°W y buzamiento de 60° al SW; contiene valores son alto en sulfuros de plata y oro nativo, en esta veta se encuentra el cuarzo con óxidos de fierro en abundancia.

La Veta de Plata presenta un rumbo N75°W con 80° al SW contiene valores de oro en menor cantidad que la anterior, sulfuros de plata sobre todo y un espesor medio de 2.5 metros.

La Veta La Cantera es la estructura más notable de todo el distrito de Zacatecas, con una potencia hasta 20 metros de ancho y una longitud de 11 kilómetros; su rumbo promedio es N78°W con buzamiento de 50° a 60° al SW.

La Veta La Cantera es un dique que muestra mineralización en las partes en que se le unen algunas vetas mineralizadas, que por contacto o reemplazamiento metasomático, han depositado valores en los respaldos y en su estructura, pero esto ocurre en una mínima parte de su longitud.³⁵

Actividades Mineras en el Municipio
Producción de Minerales en Guadalupe, Zacatecas
Minerales no Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
Cebada	Negocios Mineros y Materiales, S.A. de C.V.	2,443		Caolín
Minera ORCA	Minera Orca, S.A. de C.V.	822		Material en Greña

Plantas de beneficio activas e inactivas de minerales metálicos

Nombre	Compañía y/o Concesionario	Sistema De Operación	Capacidad t/d	Substancias	Status
Jales Navares	Cía. Minera Metalúrgica Navares, S.A. de C.V.	Lixiviación	S/I	Ag, Au, Hg	Inactiva

Plantas de beneficio de transformación activas e inactivas de minerales no metálico

Nombre	Capacidad t/d y m3 /d	Tipo de Beneficio	Producto	Estatus
María Guadalupe Buenrostro Raygoza	5	Laminado y Labrado	Cantera	Activa
Cía. Industrial Zacatecas	1,330 pzas de ladrillo y 2,685 de mortero	Molienda, Deshidratación y Cosido	Ladrillo Refractario y Mortero	Activa
Ónix del Teyra	0.5	Laminado y Labrado	Mármol, Granito y Ónix	Activa
Negocios Mineros y Materiales, S.A. de C.V	2,243	Hidratación	Caolín	Activa
Canteras El Marques	S/I	Laminado y Labrado	Cantera	Inactiva
José Pichardo Ramírez	S/I	Laminado y Labrado	Cantera	Inactiva

* Elaboración, Propia con información del Servicio Geológico Mexicano,
Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020

1.2.18. Jalpa

El nombre de Jalpa es de origen nahuatlaca y significa “*lugar sentado sobre arena*”. La ciudad se encuentra a los veintidós grados y treinta y ocho minutos meridianos de México; sus principales pobladores fueron los caxcanes, quienes habitaron la región sur del estado de Zacatecas, hasta 1541.

Desde entonces hasta consumación de la Independencia se llamó Santiago de Xalpa; volvió a tomar su primitivo nombre de Jalpa al triunfo de dicho movimiento emancipador.

El 28 de marzo de 1824 dejó pertenecer a Juchipila para anexarse al partido de Villanueva, y el 20 de diciembre del mismo año quedó como cabecera de municipalidad.

Linda al norte con Huanusco, al sur con Apozol, al oriente con Nochistlán, al poniente con Tlatenango.

El clima es cálido su temperatura no baja de trece grados. Tiene novecientos ochenta y dos kilómetros cuadrados de superficie y más de veinte mil habitantes, de los que la cabecera tiene siete mil. Sus principales fuentes económicas son la agricultura y la ganadería; su suelo produce plata, estaño, plomo, cobre y pequeñas porciones oro, al grado que la mayoría del México independiente le llamo “*Jalpa Mineral*”.

Actualmente, se produce manganeso, spato fluor, un nuevo mineral llamado, “*jalpitate*” y otros minerales no metálicos.

No tiene industrias propiamente dichas, pero sus tenerías, fraguas y chiquihuiteros han ganado muy buena fama en la región.³⁶

Zona mineralizada de Jalpa

La historia y descubrimiento de las minas de fluorita del distrito Jalpa es desconocida. La mina La Leonera, conocida en la región como productora de sulfuros, posiblemente fue descubierta en la época de la Colonia por los españoles, como lo indican las construcciones antiguas que aún perduran.

Esta mina pasó a ser propiedad de un constituyente de 1917, que la trabajó en pequeña escala hasta su muerte en que pasó a ser propiedad de su vida quien la dejó caducar.

En la mina La Leonera, aflora una secuencia volcánica terciaria constituida por tobas y derrames riolíticos intercalados con las coladas basálticas que integran la sierra de Tlachichila y la Sierra Morones, que constituyen dos Horts con su graben respectivo, en la zona de yacimientos se

36 Consejo de Recursos Minerales. *Monografía Geológica-Minera del Estado de Zacatecas*. p. 123

observa un dique que intrusión las rolitas y tobas y que está íntimamente ligado a los procesos de mineralización.

En el resto de la zona, afloran rocas ígneas intrusivas que, al sur de Jalpa, se encuentran de forma de tronco y apófisis pequeños de composición cuarzomonzonítica y principalmente a diorita. También existen rocas volcánicas del Terciario representadas por tobas y brechas riolíticas, ignimbritas, andesitas, tobas hidroclásticas y basaltos; en las partes bajas, se han encontrado aluviones y coluviones del Reciente.

Yacimientos minerales. En el tiro principal de la mina La Leonera, hay al menos tres vetas paralelas, con rumbo variable de N0-25°E, y con echado al NW, estas estructuras siguen el rumbo principal del fracturamiento de la sierra y su espesor varía desde escasos centímetros a 1.20 metros, y en su interior tienen una longitud de 100 metros.

Las rocas encajonantes son riolitas muy silicificadas, que localmente presentan una textura brechada; los minerales se encuentran dentro de la estructura de forma de diseminaciones y agregados irregulares de sulfuros de plata, plomo, zinc y cobre, en la superficie se puede observar una intensa alteración caolinítica de las riolitas.³⁷

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Villanueva – Jalpa	Fluorita, Ag, Pb, Zn, Cu	Vetas	Villanueva-Jalpa

Minerales no Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		toneladas al día	m3/día	
J. Jesús Velasco Loera	J. Jesús Velasco Loera	75.8		Material en Greña

** Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

37 Consejo de Recursos Minerales. Monografía Geológica-Minera del Estado de Zacateas. P. 124

1.2.19. Distrito Minero Ojocaliente:

En la región de los Pueblos Llanos o Llanos de Chichimecas, el Capitán Lucas de Ruiz recibió la encomienda de repartir los bienes de la paz a los guachichiles, así como también de la evangelización de los nativos que poblaban la comarca.

En una misión emprendida al oriente de Zacatecas, descubrió algunos minerales en el paraje llamado La Habana; con tal descubrimiento fundó, el Real de Minas del Ojocaliente en la jurisdicción de la Alcaldía Mayor de Nuestra Señora de las Charcas.

Tras la donación de “medio sitio de ganado mayor para finca del Divísimo Señor sacramentado”, en 1765, el Real de Minas del Ojocaliente fue elevado a la categoría de Villa, reconociéndosele como Villa del Sacramento y Real de Minas de Ojocaliente de Bastidas.

El 19 de julio de 1826 fue creado el municipio de Ojocaliente conforme al decreto número 46 del Congreso del Estado de San Luís Potosí.

El 5 de octubre de 1827, por el decreto número 60 del Congreso del Estado de San Luís Potosí, la Villa de Ojocaliente es elevada al rango de Ciudad.

El 5 de febrero de 1857, se promulgó la Constitución Política de la república mexicana según la cual Ojocaliente dejó de pertenecer a San Luís Potosí y se incorporó formalmente al Estado de Zacatecas.

La Insigne e Histórica Ciudad de Ojocaliente ha sido contexto de gestas de la historia nacional como: de septiembre a diciembre de 1832, don Vicente Romero, gobernador de San Luís Potosí, instaló en esta población su gobierno, así Ojocaliente fue sede provisional del gobierno y, por tanto, capital del Estado San Luís Potosí.

El 24 de junio de 1855, el jefe político de Ojocaliente, don José María Esparza, reunió a un grupo de doscientos hombres para pronunciarse en contra de Santa Anna. La conspiración fue descubierta y Esparza fue perseguido.

En diciembre de 1863, las tropas intervencionistas bajo el mando del general francés Francisco Aquiles Bazaine tomaron la ciudad de Aguascalientes. La madrugada del 18 mismo, el gobernador José María Chávez y su gabinete trasladarían su gobierno al rancho de La Soledad, ubicado en los límites de Zacatecas y Aguascalientes, donde permaneció hasta el 31 de diciembre, cuando, por estrategia y por el avance de las tropas francesas, decidió trasladarse a la ciudad de Ojocaliente.

Ahí permanecería hasta el día 20 de enero de 1864, siendo esta ciudad capital provisional del Estado de Aguascalientes.

En 1864 José María Esparza siguió (sic) luchando contra el ejército francés aun cuando varios denotados jefes liberales en el país y en el Estado se habían amnistiado al nuevo régimen.

El 13 de agosto de 1864, fue fusilado en la Hacienda la gruñidora por defender heroicamente nuestra patria contra los franceses.

El 17 de febrero de 1867, el ilustre patricio don Benito Juárez García arribó a Ojocaliente. La comitiva presidencial se instaló en la casa marcada con el número seis, lado norte de la Plaza Municipal, (hoy Plaza Juárez).

Al dar cobijo a la patria peregrina, Ojocaliente fue capital provisional de México. 14 de mayo de 1911, el coronel maderista Nicolás Torres tomó la plaza de Ojocaliente, que fue una de las primeras ciudades de Zacatecas en estar en manos de los revolucionarios.

El 1 de agosto de 2010, el Comité del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) acordó inscribir en la Lista del Patrimonio Mundial, el Camino Real de Tierra Adentro en la categoría de Itinerario Cultural. Este derrotero está integrado por sesenta sitios, dos de los cuales se ubican en Ojocaliente: La Cueva de Ávalos y el tramo entre este lugar y Zacatecas.

La Sexagésima Legislatura del Poder legislativo de Zacatecas distinguió a Ojocaliente, por su grandeza y aporte a la nación, como Ciudad Histórica el 25 de julio de 2013; el 22 de octubre de 2016, la Federación de Asociaciones de Cronistas Mexicanos reconoció la Cabecera municipal como ciudad Insigne por su noble, generosa y ejemplar labor de preservar y difundir el singular e invaluable patrimonio cultural y natural de este municipio.³⁸

En 1597, tras el descubrimiento de las Minas de La Habana, el capitán Lucas Ruiz y un grupo de españoles de algunos yacimientos argentíferos en el cerro de Santiago, e inició de inmediato su explotación. Sin embargo, estos yacimientos fueron incosteables, por lo que los mineros se dirigieron al sur, donde fundaron Ojocaliente, con el nombre de Villa de Sacramento y Real de Minas de Ojocaliente de Bastidas.

En el siglo XVII, aprovechando la abundancia de agua en el lugar se instaló una hacienda de beneficio por amalgamación para concentrar los minerales de las minas vecinas.

Esta región minera se localiza en la porción sureste de la entidad, 50 Km en línea recta al sureste de la ciudad de Zacatecas, y comprende el

³⁸ Aparicio Cruz, Isidro. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio Ojocaliente*. pp. 306-307

distrito minero de Pánfilo Natera y la zona mineralizada de Ojocaliente. Las rocas que afloran en el área son sedimentarias, ígneas intrusivas y metamórficas, la edad de estas rocas va del Triásico Superior al Reciente.³⁹

La mineralización existente en esta región consta de vetas y cuerpos formados por metamorfosis de contacto.

Actividades Mineras en el Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Pánfilo Natera – Ojocaliente	Ag, Pb, Zn, Wollastonita	Vetas y Cuerpos de Reemplazamiento	Pánfilo Natera, Ojocaliente, Luis Moya

** Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.20. Distrito Minero de Panuco:

En 1548 un grupo de españoles fundo un pequeño pueblo en el que integraron importantes alianzas empresariales y matrimoniales para la explotación minera; esto serviría de base para la fundación de la primera diputación de minería.

Después de varios descubrimientos, llegaron a Pánuco el memorable Día de Todos los Santos, 1 de noviembre de 1584, fundado por Diego Y Francisco de Ibarra y Cristóbal de Oñate.

Junto de Oñate participaron en la exploración y explotación de las minas de la serranía de Zacatecas hasta Panuco; Diego de Ibarra, Juan de Tolosa, Vicente de Zaldívar y Baltasar de Temiño de Bañuelos.

Los recursos obtenidos de la minería les permitieron conformar un núcleo de empresarios con los medios suficientes para impulsar la exploración y conquista de tierras del norte de Zacatecas, además de configurar la primera más importante élite económica y política de la Nueva España. Diego Ibarra, residente y minero en Pánuco, con sus propios recursos financió a su sobrino Francisco de Ibarra en la conquista y creación de la Nueva Vizcaya y su capital Durango. Aun cuando el Mineral de Pánuco estuvo integrado a Zacatecas en la jurisdicción como Alcaldía Mayor, y posteriormente al corregidor de la misma ciudad, Pánuco tuvo su propio curato.

En enero de 1570, se designó para las minas de Zacatecas y Pánuco al arcedanio de catedral de Guadalajara, Pedro Hernández de Quiroz en

39 Consejo de Recursos Minerales. *Monografía Geológica-Minera del Estado de Zacatecas*. p. 110

1577 se designó, por cédula de don Felipe II, a Francisco Pantoja, cura y beneficiado de las Minas del Real de Pánuco.

Como prueba de importancia concedida al mineral de Pánuco, en 1570, el cura de la parroquia bachiller de Bachicaba, podía actuar en nombre de la Santa Inquisición pese a la dependencia institucional respecto de Zacatecas.

El acontecer de las primeras décadas del real de Minas de Pánuco circulaba entre las minas, la Plaza, El Templo "*las suntuosas residencias de los Oñates y de los Ibarra*"⁴⁰ y las barracas de los trabajadores.

Según la narración, el asentamiento de los españoles no fue fácil, pues los naturales que habitaban en Huijota, Palula, Suzaya y El Descubrimiento se mostraron hostiles y presentaron batalla en un intento por defender su territorio y modo de vida.

Para que en El Real de Minas de Pánuco se hayan fundado tal cantidad de archicofradías y cofradías a mediados del siglo XVI (que permanecieron activas hasta el siglo XX) fue necesario un soporte económico y población suficiente.

Si bien es cierto que las Minas de Pánuco no fueron las primeras en descubrirse, si fueron pioneras en producir abundante plata.

Tal riqueza encontrada en el Mineral de Pánuco fue de gran importancia; el hecho de que Cristóbal de Oñate Diego y Francisco de Ibarra, Vicente de Zaldívar, Baltasar de Temiño de Bañuelos, Juan de Tolosa y don Agustín de Zavala, entre otros, se asociaron en un centro minero, significaba que la riqueza ahí presente era mayúscula. Es importante destacar también el hecho de que, a pesar de ser un lugar retirado, fue dotado de caminos y fuertes que le permitirían comenzar y sostener la actividad minera.

En lo religioso no fue distinto: otro elemento que sugiere la importancia que este municipio tuvo durante la Colonia es que, a pesar de pertenecer políticamente a la ciudad de Zacatecas, tuvo su propio curato.

Don Alonso de la Mota y Escobar dice en la Descripción geográfica de los reinos de Nueva Galicia, Nueva Vizcaya y Nuevo León.

Y por qué las principales minas que al principio se descubrieron fue una y dos leguas de esta ciudad y por no tener los dueños tanto trabajo en ir y venir cada día, fundaron otro real de minas junto a ellas que le llamaron y hoy en día se llama Pánuco, que dista dos leguas de la ciudad, en el cual real hay

40 Cardoso Girón, María del Socorro. *Los municipios de Zacatecas: memoria y patrimonio Panuco*. pp. 314-316

el día de hoy cuatro haciendas gruesas, que la una que lo es más tiene ocho ingenios. Es este pueblo sumamente apacible, del mismo temple de Zacatecas, algo más benigno; danse las mismas frutas y de tan buena sazón, tiene muchas y maravillosas fuentes de agua, aunque no tan caudalosas que puedan moler con ellas ningún ingenio y así muelen con las mulas. Hay Iglesia Parroquial y beneficiado propietario que se provee conforme a la cédula real por el presidente. Hubo gran prosperidad en este real a los principios y en los tiempos presentes es de lo más bien parado. Está sujeto a la justicia de Zacatecas, que casi computa por arrabal y barrio suyo, porque los poblaron eran vecinos de Zacatecas y tienen tanta antigüedad el uno como el otro.⁴¹

Hasta la fecha no hay una investigación que dé sentido interpretativo al hecho de que los fundadores de Zacatecas se hayan asentado en el Mineral de Pánuco.

Los últimos años del siglo XVI vieron la preparación y salida de la última expedición exploratoria importante, en 1598 don Juan de Oñate condujo a sus numerosas fuerzas hacia el norte para lograr por fin la colonización de Nuevo México, proyectada tantos años atrás. Las enormes cantidades de abastecimiento con que dotó y equipó a su fuerza expedicionaria fueron pagadas por don Juan de Oñate con el producto de las minas propiedad de su familia: quinientos mil pesos de minas.

Llevando en la expedición a sus parientes Vicente y Juan de Saldívar, descendientes directos de don Vicente de Saldívar, ascendió por los márgenes del Rio Grande trazando lo que más tarde sería el Camino Real Tierra Adentro.

Sería largo enumerar los méritos de los personajes nombrados; si bien es cierto que lograron grandes fortunas en la minería, también lo es que invirtieron para lograr la expansión nortea, la consolidación de pueblos que hoy son grandes ciudades. También es muy justo reconocer que todas esas obras fueron producto de la abundante riqueza del Real de Minas de Pánuco, realidad que quedan reflejada en siguiente homenaje a las riquezas de sus Minas:⁴²

*¡Prodigiosa Mina de San Juan de Pánuco!
Tú guardas el tesoro de los gomos,
Por eso al vaciar tu catarata
Hubo en la pobre tierra
Como un diluvio universal de plata.*

41 Ídem

42 ídem

Sistema Minero de Panuco

El sistema de vetas de Panuco se localiza a 15 kilómetros de al norte de Zacatecas, capital; en la mineralización consiste en vetas que se originaron por relleno de fallas y fracturadas alojadas en rocas metamórficas y meta volcánicas.

El comportamiento de las vetas es muy irregular, en ocasiones lenticular o brechas cementadas con mineral, el rumbo de las vetas varía de N45° a 85°W con echado de 60-80° al suroeste o noroeste, con potencias de 0.20 a 1.80 metros, en la superficie, las vetas se manifiestan como crestones de cuarzo con óxidos e hidróxidos de hierro.

Los minerales de mena presentes son anglesita, cerusita, cerargirita, esfalerita, galena, calcopirita, argentita y sulfosales de plata y como ganga; pirita, cuarzo, calcita, malaquita y óxidos de hierro.

Las vetas principales de este sistema son: Tajos de Panuco, La Plomosa, Noche Buena, San Carlos y El Descubrimiento.

Actividades Mineras en el Municipio Minerales no Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		toneladas al día	m3/día	
Cerro las Pintas	Mexicana de Cales, S.A. de C.V.	206,300		Agregados Pétreo

Plantas de Beneficio de Transformación Activas e Inactivas de Minerales no Metálico

Nombre	capacidad t/d y m3 /d	Tipo de Beneficio	Producto	Estatus
Cía. Química Mexicana, S.A. de C.V.	180	Hidratación	Cal Viva	Activa
Mexicana de Cales, S.A. de C.V.	24.96	Trituración y Molienda	Grava, Arena y Sello	Activa

** Elaboración propia con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.21. Distrito Minero Real de Ángeles:

El municipio de Noria de Ángeles está situada al sur del Trópico de Cáncer a veintidós grados y veinticinco minutos de longitud del meridiano de Greenwich.

Se localiza en la porción media de la Meseta Central de México, centro geográfico del país, a una altura de dos mil doscientos metros sobre el nivel del mar, limita al norte con el Municipio de Villa González Ortega, Zacatecas, y Salinas de Hidalgo; San Luís Potosí; al sur con el municipio de Loreto, al oriente con el Villa Hidalgo, y al poniente con el de Ojocaliente, los tres del Estado de Zacatecas.

Su distancia aproximada respecto de la capital del Estado es de noventa kilómetros.

Noria de Ángeles se fundó el 15 de enero de 1621, cuando el capitán Alonso de Gómez denunció un ojo de agua cuya corriente atraviesa el poblado de Noria de Ángeles; asimismo, un solar para casa, huerta y para cuadrilla de minas.

En el año de 1705 se encuentra el primer nacimiento registrado en este municipio durante el siglo XVIII.

En la primera década del siglo XIX, aún conviven las etnias, españoles, indios, negros, mestizos y mulatos.

Durante la segunda década del siglo XIX desaparecen las etnias debido a la tendencia de las mezclas entre los habitantes de este municipio.

La gente del pueblo conoció la Guerra de Independencia, pero no libró ningún combate; como acontecimiento se supo del paso de las tropas del cura Hidalgo por la hacienda del Carro en 1811.

En la Revolución Mexicana este pueblo fue asaltado por el guerrillero Nicolás Torres, el 11 de mayo de 1911, incendió los archivos de la Presidencia Municipal, correo y telégrafos.

De 1760 a 1777, se trabajaron únicamente dos minas, las cuales funcionaron de manera discontinua, desde esas fechas a 1910, en que cesaron las operaciones por completo a causa del estallido de la revolución mexicana.

La compañía Gamma de 1970 a 1972 realizó trabajos de exploración con barrena de diamante, en 1973 la compañía Explomin, S.A. de C.V. siguió con las exploraciones la cual encontró interés e inició una evaluación que concluyó en 1975.

No fue hasta finales de 1975 cuando se realizó un proyecto minero metalúrgico, cuya construcción duró dos años en los que se inició la pro-

ducción minera siendo así una de las minas que se trabaja a cielo abierto en mayor magnitud de América Latina.⁴³

Actividades Mineras en el Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo De Yacimiento	Distrito Y Zonas Minera
Real de Ángeles	Pb, Ag, Zn	Cuerpo Irregular	Real de Ángeles

Minerales Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
Unidad el coronel	Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V.	55,000		Au, Ag

* Elaboración propia con información del Servicio Geológico Mexicano, *Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

1.2.22. Distrito Minero Pinos (Ciudad de Toledo):

Al sureste de la capital zacatecana se encuentra el municipio de Pinos, antiguamente conocido Ciudad de Toledo; que fuera en el pasado un importante bastión minero; debe su nombre actual a los bosques que cubrían la sierra a finales del siglo XVI, cuya madera fue empleada en beneficio de las minas.

La primera alusión al territorio donde se alza esta población se encuentra en las informaciones hechas por el capitán Pedro de Ahumada y Sámano al rey Felipe II de España en marzo de 1562. Ahumada andando en persecución de unos asaltantes del camino de la Plata, llegó al Fuerte de Bocas, donde desbarató un asalto ya planeado por los guachichiles.

Fue en persecución de los bandidos con rumbo al Gran Tuna, que en términos generales comprendía la parte sur lo que hoy es el municipio de Pinos, que llegó a un asentamiento en la falda de una sierra.

Las palabras textuales de su informe son: “*Seguílos por el rastro de tres jornadas en torno a una sierra de un pinal*”.⁴⁴

Esta área fue explorada por conquistadores y misioneros desde 1550, pero no pudo ser dominada ni preservada por los españoles sino hasta 1590, debido a la Guerra Chichimeca.

43 Consejo de Recursos Minerales. *Monografía Geológica-Minera del Estado de Zacateas*. P. 116

44 Castañeda Román, David. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio Pinos*. pp. 322-323

Una vez terminada la guerra, se hicieron varios descubrimientos mineros, entre ellos los primeros yacimientos de plata en la Sierra de Pinos, esto en 1593.

Sin embargo, la riqueza de este mineral no fue apreciada sino hasta tiempo después.

Por disposición del Virrey Luis de Velasco, a través del alcalde mayor de San Luis, Juan López de Riego, se tomó posesión de este mineral el 12 de febrero de 1594, fecha que se toma como la fundación de lugar a falta de un acta propiamente dicha.

Ya entonces los pobladores lo llamaban Real de Nuestra Señora de la Concepción del Cuzco y descubrimiento de minas de Sierra de Pinos, seguramente por la devoción que se tenía a la Virgen de la Purísima Concepción en aquel entonces, devoción que perduro a pesar de que tiempo después se pensó en fundar el pueblo un poco más al suroeste con la Virgen de la Purísima como patrona, pero con la advocación a San Matías Apóstol.

Actualmente, a pesar de que su nombre evoca aquellos frondosos árboles que cubrían la desigual geografía de la región, la imagen característica de Pinos es de algunos vestigios de chacuacos o chimeneas que emergen entre viejas construcciones virreinales y restos de aquellas construcciones virreinales y restos de aquellas haciendas de beneficio que coexisten al lado de nuevas construcciones, plazas y jardines que invitan a detenerse y disfrutar en armoniosa calma que impera en el lugar.

Este lugar tuvo fama de contener un mineral muy rico y ser gran productor de metales preciosos, fue explotado con épocas de bonanza y de depresión durante de más de trescientos años.⁴⁵

En 1900, el distrito producía un promedio de 280 toneladas, las cuales se enviaban para su beneficio a la Compañía Metalúrgica Mexicana, en la Ciudad de San Luis Potosí, (Asarco mexicana), en 1930 la compañía Austriana Gold Mining Corporation, trabajo las minas, La Purísima, San Francisco y San Joaquín.

En los años de 1932 a 1934, la compañía minera la zacatecana, trabajó algunas minas del distrito con una producción de 150 toneladas diarias.

En 1984, la compañía Candelaria realizo algunas operaciones de venta de mineral a la compañía *mexican ore company*, desde esa fecha el distrito no ha tenido un trabajo constante en los fundos mineros, únicamente los trabajan los gambusinos de la región.

45 Consejo de Recursos Minerales. Monografía Geológica-Minera del Estado de Zacateas. Pág. 120

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Pinos	Au, Ag, Sn, Caolín	Brechas, Vetas	Pinos

Minerales no Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas Al día	m3/día	
Ejido Ahijaderos	Ejido Ahijaderos	14		Material en Greña
El Arenal del Mezquite	El Arenal del Mezquite S.C. de R.L. de C.V.	68.5		

Plantas de Beneficio Activas e Inactivas de Minerales Metálicos
en el Municipio

Nombre	Compañía y/o Concesionario	Sistema de Operación	Capacidad t/d	Substancia	Status
Catanava	Candelaria Mining Corp	Flotación	S/I	Au, Ag	Inactiva

Estudios de Asesoría Geológica se hicieron a concesionarios y propiedad privada en el periodo de 2013 al 2019, en el municipio de Pinos

Nombre del Lote	Título	Sustancia	Tipo de Yacimiento	Resultado
La Angostura	235344	Oro, Plata, Plomo, Zinc	Stockwork y Vetas	No realizar mayor inversión en exploración
La Dorada	218110	Oro, Plata	Veta	Se recomienda realizar mayor inversión en Exploración

* Elaboración propia con información del Servicio Geológico Mexicano,
Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020.

1.2.23. Distrito Minero Vetagrande

Vetagrande se localiza al norte de la ciudad de Zacatecas, capital del estado a una distancia aproximada de seis kilómetros, entre los paralelos veintidós grados cuarenta y cinco minutos y veintidós grados cincuenta y nueve minutos de latitud norte; los meridianos ciento dos grados treinta y seis minutos de longitud oeste. Tiene entre dos mil ochocientos metros sobre el nivel del mar de altitud.

Colinda al norte con los municipios de Pánuco y Guadalupe; al este con este último, al sur con los municipios de Guadalupe y Zacatecas (capital), y al oeste con este último, Morelos y Pánuco.

Vetagrande es una palabra compuesta por el sustantivo prefijo (veta) y el adjetivo sufijo (grande), pues una franja de mineral de veinte a treinta metros de ancho atraviesa el poblado.⁴⁶

El 21 de marzo de 1548 se descubrió la mina Albarrada de San Benito como consecuencia del descubrimiento, inicia la fiebre de la minería.

El 19 de abril de 1550, año en que se trazó la ciudad capital, había registradas 155 minas en la serranía de Zacatecas.

El grupo principal de trabajo era el de la Vetagrande, lugar carente de agua para el beneficio de los metales, motivo por el cual el mineral era acarreado a donde es la ciudad capital

Fueron destacados mineros Martín Cortés, Baltasar Temiño de Bañuelos, Juan de Tolosa, Agustín de Saldívar, Juan Bravo de Medrano (conde de Santa Rosa), José de Urquiola (conde de la Laguna), Frenando de la Campa Cos (conde de San Mateo de Valparaíso), José de la Borda, Francisco y Javier Pemartín, sacerdote Manuel de la Borda Santos de la Maza y Gregorio de la Maza.

La Negociación Minera de Vetagrande, de 1791 a 1809 beneficiaba el mineral en las haciendas de Buen Suceso y San Dimas; el 2 de agosto de 1806 se cambió a la Hacienda de Saucedá, propiedad entonces de tres miembros de la familia Fagoaga y el marqués del Apartado.⁴⁷

46 De Lira Quiroz, Raymundo. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio Vetagrande*. pp. 410-411

47 En 1786, la Familia Fagoaga, se convierte en accionistas principales para el desaguar la mina en Vetagrande. * *Mineros y Comerciantes en México Borbónico (1763-1810)* pagina 175, 1975. Fondo de Cultura económica. México D.F.

En 1797 la Compañía de Vetagrande había perforado un tiro general de 360 varas. *Mineros y Comerciantes en*

En 1825, Vetagrande es elevado a municipalidad, linda al sur con el Llano de los Coyotes, al poniente con Chupadores y las Pilas, al norte con El Descubrimiento, al oriente con la presa de San Tadeo; comprende Chupaderos, Pilas, Hacienda Nueva y Hacienda Chica.

Entre las vetas descubiertas en 1548, fue la de Vetagrande en la que estaban situadas muchas de las minas que más tarde, de 1615 a 1653, tuvieron enorme florecimiento, sin embargo, estuvo en decadencia en el siglo XVIII, en ese poblado existió un poblado permanente en los siglos XVI y XVII, por el camino que conducía a Zacatecas era breve y el sitio era accesible.⁴⁸

En abril de 1828, en la mina de Vetagrande, los barreteros se declaran en huelga por diversos abusos cometidos en la forma de repartir los minerales. Después de una serie de negociaciones infructuosas, los huelguistas decidieron atacar las propiedades de la compañía, y prendieron fuego a los malacates, y a varios edificios de la negociación.

La mayoría de los trabajadores ingleses, pudo salvar la vida gracias a la intervención oportuna de las fuerzas militares, el movimiento huelguista no prosperó y los trabajadores fueron duramente reprimidos.

Para fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, trabajaban 1195 hombres y 62 niños en las minas de Vetagrande, mineros distribuidos en las empresas:

NOMBRE DE LA EMPRESA	PROPIETARIO	SUPERFICIE
Vetagrande S. A.	Julio Escobedo	134 hectáreas
La Reina S. A.	Gualterio C. Pálmer,	36 hectáreas
Argentina y Anexas S. A.	Luis P.	
La Esperanza y Anexas S. A.	Luis P.	19 hectáreas.
Asturiana y Anexas S. A.	Siberiano Romero	30 hectáreas
El Salvador S. A.	Agustín y Lupe	12 hectáreas.
La Perla S. A.	Manuel Amador	83 hectáreas.
La Cumbre S. A.	Agustín y Lupe	15 hectáreas.
La Plata S. A.	Irineo López	47 hectáreas.

México Borbónico (1763-1810). México, Fondo de Cultura económica. 1975. P. 183

48 *Periódico Oficial, TOMO CXXXI Núm. 63 Zacatecas, Zac., sábado 7 de agosto de 202, DECRETO No. 697.- Se Declara Zona de Monumentos el Centro de la Cabecera Municipal de Vetagrande, Zacatecas y la de Monumento la Hacienda de Sauceda de la Borda.*

El Tiro la Concha	Manuel Amador.	
El Tiro La Esperanza	Ingeniero Joaquín Capilla.	
El Tiro El Salvador	Aurelio Aguilar.	
El Tiro El Porvenir	José Salín.	
La Sauceda y La Negociación Minera de Sauceda	Don Gregorio de la Maza dueño con su apoderado Ernesto Dussaussa que trabajaba en las minas	
Socavón de Purísima		
Gran Cuadra de San Acacio		
Ampliación de San Acacio al Sur		
La Escondida		
San José de Rocha		
Gran Cuadra de la Victoria		
los Tahúres		
La Tenacidad		
La Omnipotencia		
La Perla		
Mina La Cantera, esta mina en la actualidad el Municipio de Guadalupe, la tiene es sus catálogos catastrales; por lo que se considera municipio de Guadalupe, Zacatecas.		

La Compañía de Vetagrande debió su éxito, al pequeño grupo de capitalistas y de casas mercantiles de la ciudad de México que durante el siglo XVIII dominaron secciones enteras de la industria minera, en esta época, y que formaban un círculo cerrado de magnates.

Producción de la Compañía de Vetagrande, Zacatecas, (1786-1810)		
Año	Marcos	Onzas
1786	167	2
1787	6,296	1
1788	2,947	3
1789	7,262	5
1790	18,419	3
1791	27,057	4
1792	77,060	4
1793 (hasta marzo)	14,359	4
	153,570	2
1795	41,900	3
1796	35,570	4
1797	10,533	3
1798	15,702	6
1799	8,178	5
1800	17,438	3 1/2
1801	14,326	7
1802	20,996	1
1803	64,291	3
1804	136,836	3 1/2
1805	299,994	7 1/2
1806	193,533	2
1807	102,999	6
1808	184,230	2
1809	65,293	6
1810	101,550	4
	1'313,237	2 1/2

* Fuente: *Mineros y Comerciantes en México Borbónico (1763-1810)* pagina 281, 1975.
Fondo de Cultura económica. México D.F.

Actividades Mineras en el Municipio
Minerales Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
Unidad Vetagrande	Santa Cruz Silver Mininig Ltd	150		Au, Ag, Pb

Plantas de Beneficio Activas e Inactivas de Minerales Metálicos
en el Municipio

Nombre	Compañía y/o Concesionario	Sistema de Operación	Capacidad t/d	Substancia	Status
Minera Contracuña	Santa Cruz Silver Mining LTD	Flotación	700	Au, Ag, Pb	Activa
Jales del Centro	Jales del Centro, S.A. de C.V.	Lixiviación	681	Ag, Au, Hg	Activa
Mercurio del Bordo	Cía. Mercurio del Bordo	Lixiviación	200	Ag, Au, Hg	Inactiva

Plantas de Beneficio de Trasformación Activas e Inactivas de Minerales
no Metálico

Nombre	Capacidad t/d y m3 /d	Tipo de Beneficio	Producto	Estatus
Argos Rocas Dimensionables del Semidesierto	S/I	Laminado y Labrado	Ónix	Inactiva

** Elaboración, Propia con información del Servicio Geológico Mexicano,
Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020*

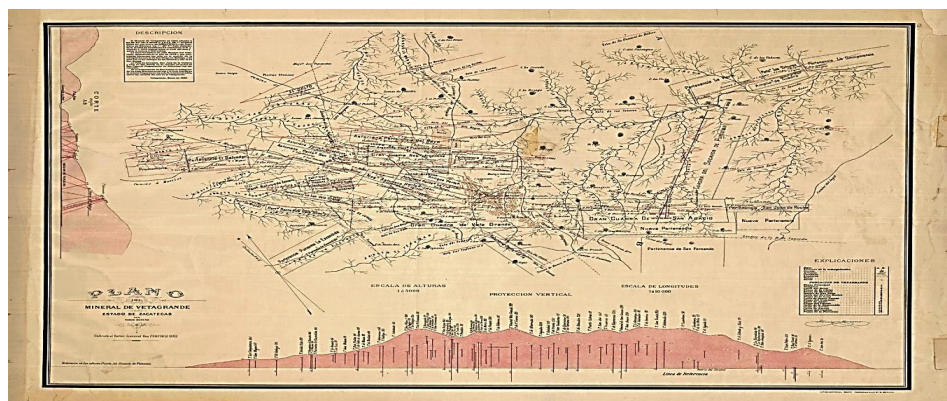


Figura 2: Plano de las Vetas del Mineral de Vetagrande.⁴⁹

1.2.24. Distrito Minero Zacatecas (capital)

El nombre de Zacatecas, se deriva del vocablo Zacatlán, que significa lugar donde abunda el zacate, y se hace referencia a la tribu chichimeca de los zacatecos, naturales seminómadas que habitaron la región hasta el siglo XVI.

El 8 de septiembre de 1546, Juan de Tolosa, un conquistador de origen vasco, llegó a las faldas del cerro que posteriormente se denominaría La Bufa y encontró los primeros indicios de yacimientos argentíferos. Tolosa tenía vínculos por intereses comunes con Diego de Ibarra, Baltasar Temiño de Bañuelos y Cristóbal de Oñate.

Los cuatro son considerados fundadores de la población, cuyo nombre fue Minas de Nuestra Señora de los Remedios de los Zacatecas.

La espectacular producción de plata dio pie para que en 1585 el rey Felipe II, diera al real de minas el título de Ciudad de Nuestra Señora de los Zacatecas y, en 1588, el escudo de armas y el título de Muy Noble Y Leal.

Durante el Virreinato, la riqueza minera y el intercambio comercial a través del Camino de la Plata significaron que Zacatecas se convirtiera en una de las ciudades más importantes y pobladas de la Nueva España, después de la Ciudad de México y de Puebla de los Ángeles diseminándose a lo largo de su geografía elegantes palacios como el de La Mala Noche o del Conde de Santiago de la Laguna, don José de Rivera Bernárdez, actual Palacio de Gobierno.

⁴⁹ Mapoteca Orozco y Berra

Por otro lado, el establecimiento de las órdenes religiosas hizo de la ciudad un punto estratégico en la evangelización; se construyeron hermosos templos y conventos para atender a españoles, pueblos de indios y misiones en el norte de México, y sur de los Estados Unidos.

Al concluir la Guerra de Independencia y constituirse la primera República federal, el partido de Zacatecas se convirtió en la Capital del Estado Libre y Federado.

En medio de la inestabilidad política que reinó durante el siglo XIX, surgieron las primeras dependencias e instituciones educativas, también florecieron las artes del romanticismo.

La ciudad virreinal abrió paso a la transformación y modernidad en el Porfiriato, a través de la construcción de edificios de estilo afrancesados, la llegada del ferrocarril, la luz eléctrica, el teléfono y el telégrafo.

El 23 de julio de 1914, la capital se convirtió en escenario de la batalla más significativa de la Revolución Mexicana, La Toma de Zacatecas, con el triunfo de la División del Norte sobre el Ejército Federal, se puso fin al gobierno de Victoriano Huerta, suceso por el cual Zacatecas ha recibido el Título de Heroica Ciudad.

El 11 de diciembre de 1993, en Cartagena de Indias, Colombia, la Comisión de Patrimonio Mundial de la UNESCO aprobó que el Centro Histórico de Zacatecas fuera inscrito en la Lista de Patrimonio Cultural de la Humanidad, gracias a preservación de su traza accidentada y su belleza arquitectónica de valor universal excepcional.

La región minera de Zacatecas se localiza en los alrededores de la Capital del Estado, y comprende el distrito minero de zacatecas, el cual se conforma con los sistemas de varias vetas como son la de Panuco, Vetagrande, Mala Noche, El Bote-la Cantera, esta veta atraviesa por el centro de la ciudad, la cual se desprende por el cerro del grillo, hasta llegar a la Mina de La Cantera la cual se encuentra en la Ciudad de Guadalupe, Zacatecas, llegando hasta la presa del Pedernalillo, ubicada en el mismo municipio, además del sistema de vetas San Rafael, esta veta desprende el municipio de Morelos; Zacatecas, hasta Vetagrande, otra zona importante es el ramal de las vetas del Orito, ricas en oro, de ahí el nombre de la comunidad del Orito, Zacatecas, corriendo esta veta a la zona mineralizada de Francisco I Madero.

Desde tiempos prehispánicos, el territorio ocupado actualmente por el distrito minero de zacatecas, estaba habitada por los indios zacatecas, quienes ya explotaban los yacimientos argentíferos en la zona de oxidación para obtener plata nativa.

El primer español de quien se tiene noticias, que llegó a Zacatecas, fue Pedro Alméndez Chirinos en el año de 1531, pero no se percató de la riqueza argentífera de la región.⁵⁰

Cuentan las crónicas que, hacia el mes de agosto de 1546, en lo hoy es la ciudad de Tlaltenango, Zacatecas, un indígena agradecido por el buen trato que le había dispensado el conquistador Juan de Tolosa, le enseñó unas muestras de rico mineral argentífero y le indicó que él podía llevarlo al lugar de donde provenían.

Casi de inmediato se inició una expedición a hacia al norte de Tlaltenango, que llegó a la actual capital del estado, el 8 de septiembre de 1546, (lomas de Bracho), sin embargo en un principio el área no pareció interesar a los expedicionarios, por lo que fue hasta el 21 de marzo de 1548, cuando se inició la explotación de la mina Albarrada, perteneciente al sistema Vetagrande, el 11 de julio le tocó su turno a San Bernabé, del ramal de la veta del sistema Mala Noche, y el 1 de noviembre a los tajos de Panuco. (38)

Desde inicio de la denominación española, a la actualidad se ha desarrollado la explotación de esta zona de altas y bajas; primero se trabajó la zona de óxidos y posteriormente la de sulfuros. De los 14 o 16 malacates existentes en la Mina de la Quebradilla, se requerían de 800 caballos para su operación, y estos animales consumían 18, 000 fanegas de al año. "*Fanega: medida de volumen, equivalente a 54.5 litros aproximadamente*".⁵¹ En el curso del siglo XVIII la Mina de la Quebradilla, tuvo tres periodos de florecimiento debido a los años de inundación de la mina. En 1809, en esta mina se requirieron 2,550 hombres y mujeres.

Durante casi 200 años, Zacatecas, sostuvo el primer lugar el primer lugar en la industria de la minería en México, donde se producía plata con un valor de \$ 2'000,000.00, la cantidad que ascendía de una cuarta parte de la acuñación de la plata que se producía en las primeras décadas del siglo XVIII.

Del registro de las haciendas de beneficio mineras que existían en la ciudad, eran 25, donde se utilizaban el método amalgamación (*Amalgamación: Proceso químico para recuperar el metal*), y con un total de 20 fraguas para la fundación del metal que se producía en este distrito minero. (*Fragua: lugar donde se diseñaba de acuerdo a las necesidades de cada minero y*

50 González Ramírez, Manuel *Los municipios de Zacatecas: memoria y patrimonio Zacatecas (capital)*. PP. 454-455

51 *Mineros y Comerciantes en México Borbónico (1763-1810)*. México, Fondo de Cultura Económica. 1975. P. 186

el contenido del metal, para su fundición, el metal precioso quedaba en un estado puro, el proceso duraba 24 horas, el metal se obtenía con gran rapidez)

En esta época existió, un abandono de varias minas dentro de la ciudad, por la anegación de las mismas. La disminución en esta industria de beneficio de minerales, dio una clara prueba de decadencia, que únicamente operaban, únicamente 5 molinos y 2 fraguas.

Se señalaba otra de las pérdidas, era por la baja calidad de los minerales que se estaban extrayendo, además del alto costo del mercurio, que no permitía un beneficio productivo de una gran variedad de calidades medianas y bajas del mineral; quedando un margen entre los costos e ingresos era reducido, por lo que esto representaba una quiebra a mediano plazo.

Otra situación que se dio en esta época, fue la discusión sobre los derechos de desagües, con esto se dio el abandono de algunas minas, entre ellas fue la de Quebradilla, una de la representativas de la ciudad, no era adecuadas las técnicas de desagüe para contrarrestar el nivel del agua, que sufría siempre acceso de la misma.

Con estas manifestaciones la ciudad sufría fenómenos típicos de un centro minero envejecido, sus minas eran profundas, lo cual representaba un alto costo de desagüe, y a pesar de producir minerales de media y baja calidad, por lo que los costos de producción tendían a absorber las ganancias. Por otra parte, las técnicas de desagüe usadas eran defectuosas y los mineros zacatecanos eran bravucones.

Durante la Revolución Mexicana (1910-1917), se suspendieron casi totalmente los trabajos mineros y el estado de abandono en que quedaron las minas, las inundaciones y los derrumbes, las volvieron inaccesibles. Con posterioridad, algunas compañías extranjeras implantaron programas de exploración, desagüe y reacondicionamiento de las minas que se explotaron principalmente para obtener metales básicos (plomo, zinc y cobre), y en cantidades subordinadas de plata y ocasionalmente de oro.

Estas compañías operaron regularmente de 1936 a 1948, año en que varias circunstancias, como la falta de energía eléctrica, los problemas laborales y los bajos precios de los metales, hicieron incosteables las operaciones.

Actividades Mineras en el Municipio
Regiones Mineras por Municipio

Regiones Mineras	Mineralización	Tipo de Yacimiento	Distrito y Zonas Minera
Zacatecas	Ag, Pb, Zn, Cu, Cd	Vetas y Cuerpos Estratiformes	Zacatecas

Minerales Metálicos

Nombre	Concesionario	Producción		Sustancia
		Toneladas al día	m3/día	
El Compas	Endeavour Silver	250		Au, Ag

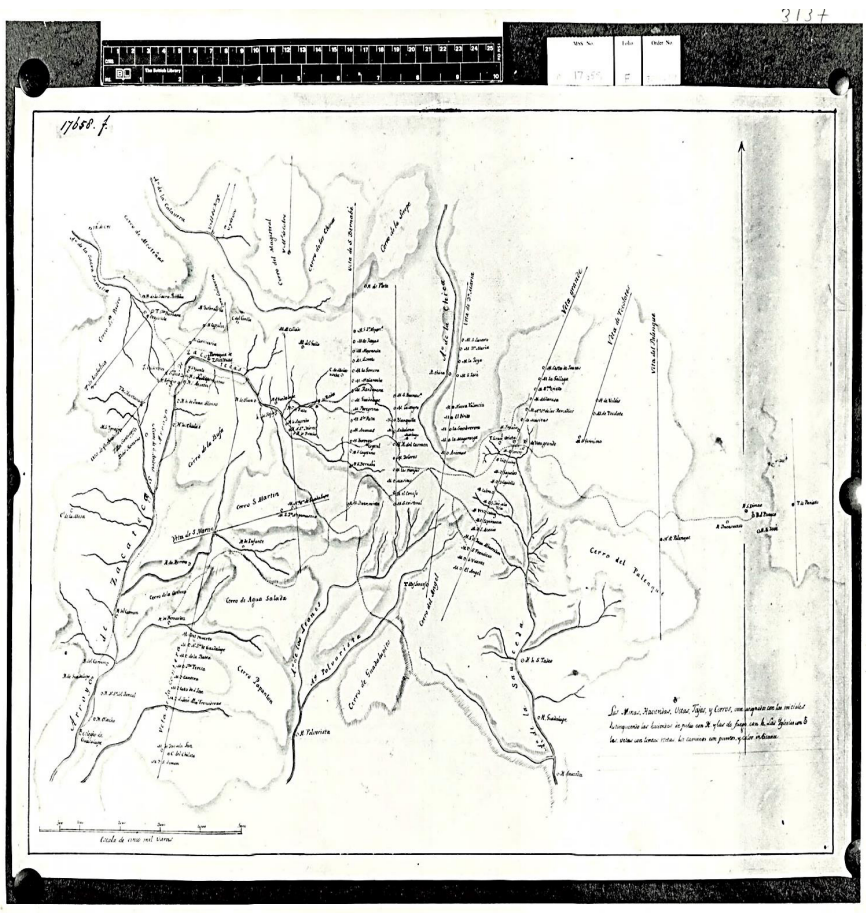
Plantas de Beneficio Activas e Inactivas de Minerales Metálicos
en el Municipio

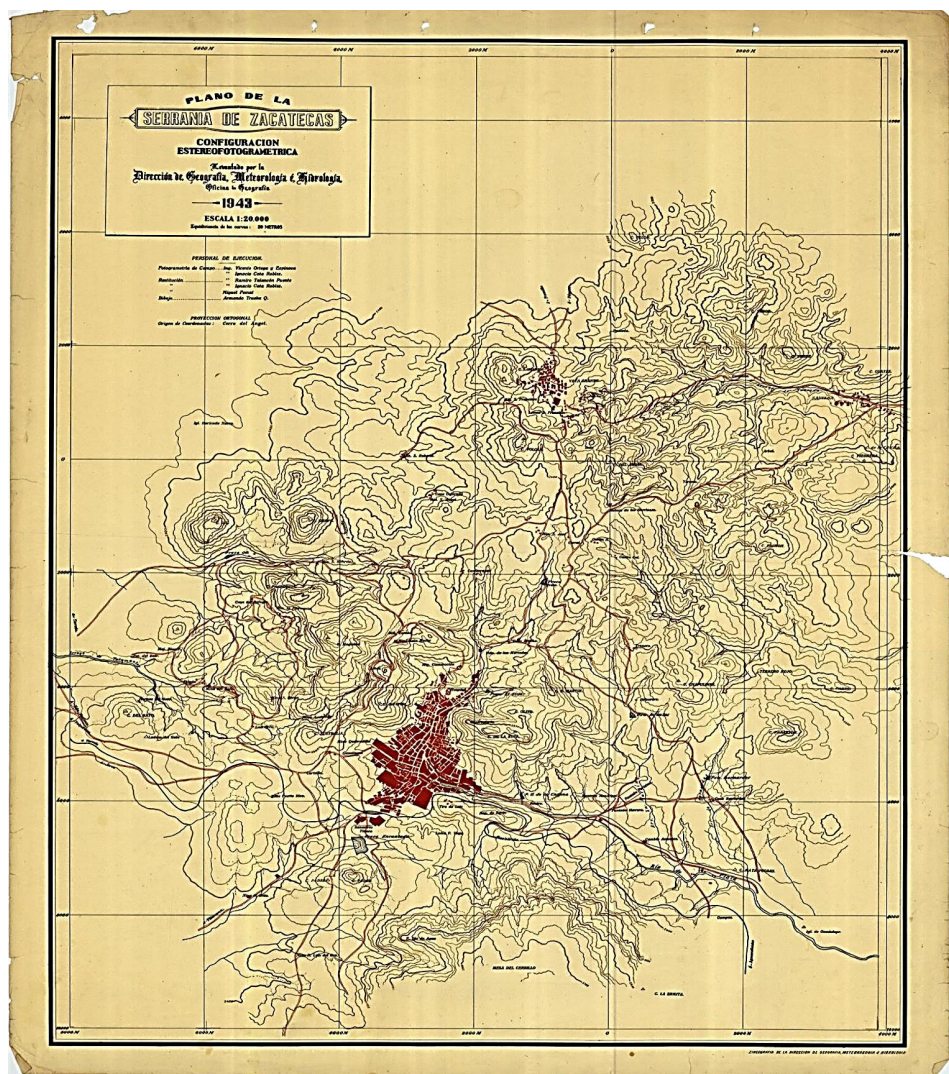
Nombre	Compañía y/o Concesionario	Sistema de Operación	Capacidad t/d	Substancia	Status
Grupo Texac	Grupo Texac, S. de R.L. de C.V.	Flotación	50	Cu, Zn, Pb	Activa
El Compas	Endeavour Silver	Flotación	250	Au, Ag	Activa
Grupo Texac	Grupo Texac, S. de R.L. de C.V.	Flotación	50	Cu, Zn, Pb	Activa
Beneficiadora de Jales	Beneficiadora de Jales y Minerales, Juan Reyes, S.A. de C.V.	Lixiviación	450	Ag, Au, Hg	Inactiva

Plantas de Beneficio de Transformación Activas e Inactivas de Minerales no Metálicos

Nombre	Capacidad t/d y m3	Tipo de Beneficio	Producto	Estatus
Taller de Cantera y Materiales para Construcción, Javier Acevedo del Río Zacatecas	1.5	Laminado y Labrado	Cantera	Activa
Cantera La Fuente	4	Laminado y Labrado	Cantera	Activa
Cantera Beca	1	Laminado y Labrado	Cantera	Activa
Cantera del Río	2	Laminado y Labrado	Cantera	Activa
Cantera Eben - Ezer	1	Laminado y Labrado	Cantera	Activa
Canteras El Puente	2	Laminado y Labrado	Cantera	Activa
Canteras Nissi	0.5	Laminado y Labrado	Cantera	Activa
Canteras San Judas Tadeo	0.2	Laminado y Labrado	Cantera	Activa
Trabajos de Canteras y Esculturas	4.5	Laminado y Labrado	Cantera	Activa
Inter canteras Bou levares	5.4	Laminado y Labrado	Cantera	Activa
Cemex Zacatecas	312	Premezclado	Cemento Premezclado	Activa
Pereira y Acuña	S/I	Triturado	Caolín	Inactiva
Canteras Francisco Javier	S/I	Laminado y Labrado	Cantera	Inactiva

** Elaboración propia, con información del Servicio Geológico Mexicano, Panorama Minero del Estado de Zacatecas, edición 2020.*





Glosario Minero

Acarreo: Transporte del mineral.

Ademe: Revestimiento de madera en las paredes de obras mineras.

Afinación: Proceso metalúrgico para la obtención de metales de alto grado de pureza.

Afloramiento: Mineral expuesto a la superficie.

Aguarse: Inundarse, anegarse.

Ahonde: Cuele de tiro.

Amalgamación: Proceso químico metalúrgico para recuperar mineral.

Arranque: Extraer mineral, extracción

Azogue: Mineral de mercurio, Mercurio nativo

Azoguero: Minero encargado de la amalgamación del mineral de plata con mercurio.

Barrenadores: Mineros que trabajan con barrena.

Barreno: Perforación practicada en la roca para dinamitarla.

Barretero: Minero que trabaja a barra y marro.

Beneficio de minerales: Operaciones mineras y metalúrgicas tendientes a producir metales concentrados a escala industrial.

Boca mina: Entrada a la mina.

Boleo: Nódulos de mineral o fragmentos de conglomerado. Mineral en forma de bolsas.

Bonanza: Periodo de prosperidad posterior al descubrimiento de una mina o de un filón rentable.

Borra: Tepetate, roca encajonate o rezaga sin valor comercial.

Buscón: Gambusino, explorador, minero independiente. Operaba en una escala muy reducida, por lo general, en minas abandonadas o que se tenían como tales, y cedía su mineral a un minero más importante o a un rescatador.

Calcinados: Productos minerales resultado de calcinación o tostado.

Caliche: Costra de carbonato de calcio

Cata: Pozo superficial de exploración.

Cendrada: Escoria utilizada en el refinado de los metales preciosos.

Cianuración: Proceso químico metalúrgico para beneficiar mineral.

Cielo Abierto: Exploración minera superficial.

Cigüeña: Malacate manual.

Concentración: Proceso metalúrgico para separar un mineral de la ganga.

Concentrados: Productos minerales semibeneficiados resultantes de algún sistema metalúrgico de beneficio.

Criadero: Depósito de mineral.

Cuadrilla: Grupo de mineros que trabajan en conjunto.

Cuelo: Avance o desarrollo en la extracción durante un turno o lapso de trabajo dado.

Chiflón: Obra minera interna cerrada hacia arriba para comunicar por galerías más altas. Canal por donde sale el agua.

Chorreadero: Obra minera o escurridero por donde pasa mineral por gravedad.

Denuncio: Declaración de abandono de mina a fin de obtener la concesión por adjudicación.

Desagüe: Drenaje de las minas inundadas mediante pozos llamados tiros.

Deslodar: Lavar mineral con agua.

Disfrute: Trabajar en labores ricas o de buenas leyes.

Ensayador: Analista o químico práctico.

Ensaye: Análisis químico por vía de humedad: “el ensayo” de los metales preciosos. El encargado de tal tarea era el ensayador.

Ferrería: Fundición

Filón: Veta, cuerpo de mineral

Flotación: Proceso mecánico metalúrgico para beneficiar mineral.

Filón: Veta, cuerpo de mineral

Frente: Obra minera horizontal colada sobre veta o mineral.

Fundo: Propiedad minera.

Galería: obra minera subterránea.

Ganga: Material sin valor, asociado a menas de minerales.

Grasa: Residuo de las operaciones piro metalúrgicas; escoria

Jale: Deposito de desperdicio proveniente de la planta de beneficio.

Jales: Lodos o lamas de desperdicio de plantas de beneficio.

Laborío: Cualquier obra minera subterráneo.

Lamas: Jales, lodo.

Lixiviación: Proceso químico metalúrgico para recuperar mineral.

Magistral: Mineral quemado y reducido a polvo, que contiene sulfato de cobre y sulfuro de hierro, utilizado durante el beneficio o purificación de la plata.

Malacates: Especie de norias movidas por caballos y luego por fuerza de vapor que servían para extraer el agua o mineral de las minas.

Malacate de sangre: Malacate movido por fuerza animal.

Mantear: Sacar el mineral por un tiro.

Marmaja: Polvo argentífero o pirita.

Mena: Mineral de rendimiento económico.

Metal: Mineral de valor comercial.

Metales Industriales: según la ley Minera, son antimonio, arsénico, bismuto, cobre, estaño, fierro, mercurio, manganeso, plomo tungsteno y zinc.

Metales preciosos: Oro, plata y platino.

Minerales de alta ley: Minerales de buena calidad.

Minerales de baja ley: Mineral pobre o corriente.

Minero: Trabajador en actividades mineras, pero en su acepción colonial en ningún caso designa a un operario sino al propietario de las minas y, con muchas frecuencias, de las instalaciones para el refinamiento del mineral (haciendas de beneficio) que complementan a aquellas.

Partido: La parte del mineral que corresponde a los operarios.

Pepenar: Seleccionar a mano mineral alta ley.

Petanque: Muestra muy rica.

Placer: Deposito aluvial que puede contener oro, plata o platino

Planta de beneficio: Instalación donde se separan y recuperan minerales.

Precipitados: Producto resultados de precipitación en sistema hidrometalurgicos. Los obtenidos por el método de la cianuración se llaman cianuros y los de lixiviación se llaman sulfuros.

Prospección: Conjunto de operaciones efectuadas para localizar y estudiar las características de un yacimiento mineral.

Recurso mineral: Conjunto de riquezas de un determinado mineral potencialmente explotables, suponiendo un progreso de las técnicas de extracción y tratamiento, o una modificación de los precios y costos.

Rescatador: El comprador de mineral de los buscones y operarios (partido); a veces realiza también el refinamiento.

BIBLIOGRAFIA

Arteaga Alvarado, Marco Alonso. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*

BRAVO N. Ingeniero. *Geología del Yacimiento Real de Ángeles, Zacatecas*. Editado por Geológica Económica de México, y Fondo de Cultura Económica. México 1986.

CHEW ARAIZA; Federico Priapo. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Perales Garay, Rigoberto.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Enríquez de Santiago. Raúl.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Lazalde López, Mario Alberto.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Vital Barbosa, Raquel.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Menchaca Trejo, Mario Alberto.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. González Ramírez, Manuel.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Esquivel de La Riva, José Manuel.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Bustos Castañeda, Margarita.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Guevara Pérez, Ponciano.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Del Hoyo Calzada, Bernardo.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. De Lira Quiroz, Raymundo.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Cardoso Girón, María del Socorro.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. De La Rosa Ramírez, J. Jesús.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Castañeda Román, David.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Aparicio Cruz, Isidro.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. López Chávez, Ismael.

Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio. Gómez Soto, Héctor Pascual.

Elías, Amador. *Bosquejo Histórico de Zacatecas*. Zacatecas, Editado por el Partido Revolucionario Institucional. Tomo Primero. 1984.

"Estado y Minería en México". Varios autores. México, Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Comisión de Fomento Minero y Fondo de Cultura Económica, 1985.

Galleger, David. "Geología de los Yacimientos de Mercurio, Zacatecas, México". México, Consejo de Recursos Mineros no Renovables. **Boletín número 34**. 1966.

García N. Querol. Et all. "Geología del Distrito Minero de Fresnillo, Zacatecas". en *Geológica Económica de México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

Herrera M. Ignacio. "Informe Geológico Minero del Municipio de Nieves, Zacatecas". Consejo de Recursos Mineros no Renovables.

Huerta José de Jesús. *Cuatrocientos Treinta y Siete años de Minería a la Serranía de Zacatecas*. Zacatecas 1984.

Maya Márquez, Adrián. *Los municipios de zacatecas: memoria y patrimonio*;

- Monografía geológico-minera del estado de Zacatecas*. Consejo de Recursos Minerales
- Olivares R. P. "Geológica Económica del Distrito Minero de San Martín"; en *Geológica Económica de México*. México, Fondo de Cultura Económica. 1985.
- Payan, G. Rene. "Estudio del Distrito Minero de Juan Aldama". México, Consejo de Recursos Mineros no Renovables. **Boletín número 39**. 1966.
- Rodríguez Cabos, José. "Los Yacimientos de Manganeso de México". México, Instituto Nacional para la investigación de Recursos Naturales no renovables". **Boletín número 19**. 1965.
- Solís V. J. Herrera "Recursos Mineros del Estado Zacatecas" Consejo de Recursos Mineros no Renovables. México memoria segundo semestre 1970
- Sariego Rodríguez, Juan Luis. *Minería y Territorio en México tres modelos históricos de implementación socio especial*. En *Estudios demográficos y Urbanos* 26. México, COLMEX, 1994
- Vázquez, Mapes. Et ALL. "Distrito Minero de Concepción del Oro, Zacatecas". Editado por el Consejo de Recursos Mineros no Renovables. México, **Boletín número 10**. 1964.
- Zamora, Salvador Et all. "Informe de las Minas de Ojocaliente, Veta Prieta, Mina del Socarrón y el Milagro". México, Editado por el Consejo de Recursos Mineros no Renovables. 1966.

Capítulo XII

El ayuntamiento de Zacatecas, según su ordenanza de 1839

Por José Enciso Contreras
Poder Judicial del Estado de Zacatecas

12.1. Introducción

El objetivo de este breve trabajo es asomarnos a la estructura política y administrativa del ayuntamiento de Zacatecas, que se implantó durante el primer periodo centralista, es decir, tras la derrota militar del proyecto federalista de Francisco García Salinas.

Nos interesa buscar en la legislación, costumbres y prácticas municipalistas de la época, elementos útiles para la historia del derecho en Zacatecas, especialmente referentes a la pervivencia del Derecho Indiano y propiamente castellano en nuestro gelatinoso siglo XIX, así como a la prevalencia de elementos más antiguos aún, como los de carácter medieval.

No se conocen en la historiografía reciente estudios especializados al respecto, aunque huelga decir que el tema es tratado colateralmente en varias investigaciones de historia política sobre ese periodo de la vida local, donde se aborda el municipio de la capital del departamento, sin entrar en detalles pormenorizados de su funcionamiento, mecánica interna y vida administrativa, pues más bien se han enfocado a explorar la influencia que sobre la institución ejercieron las élites locales con sus respectivas contradicciones¹.

1 Nos referimos a los trabajos de Mercedes de Vega. *Los dilemas de la organización autónoma. Zacatecas 1808-1832*. México: El Colegio de México, 2005; y de Mariana Terán Fuentes. *Bosquejo de un inmenso cuadro. Liberalismo constitucional y formas de gobierno en Zacatecas, 1823-1843*. Zacatecas: Taberna Literaria, 2015.

La principal fuente para nuestros fines es de carácter legislativo, valioso y raro incunable zacatecano², la *Ordenanza municipal del Muy Ilustre Ayuntamiento de Zacatecas*, aprobada por la Junta Departamental de Zacatecas, en 9 y 27 de septiembre de 1839, impresa en esta ciudad por don Aniceto Villagrana, en 1843, es decir al final de la administración del general Fernando Franco como gobernador del departamento, cuatro años después de la promulgación de la ordenanza.

Hay que apuntar que la tardanza en dar las ordenanzas a la imprenta significa que el ordenamiento efectivamente tuvo vigencia, porque para qué imprimir una ley que no se aplica; o bien, desde otra perspectiva, es prueba de que se deseaba su efectiva vigencia y por ello se imprimían, para darlas a conocer.

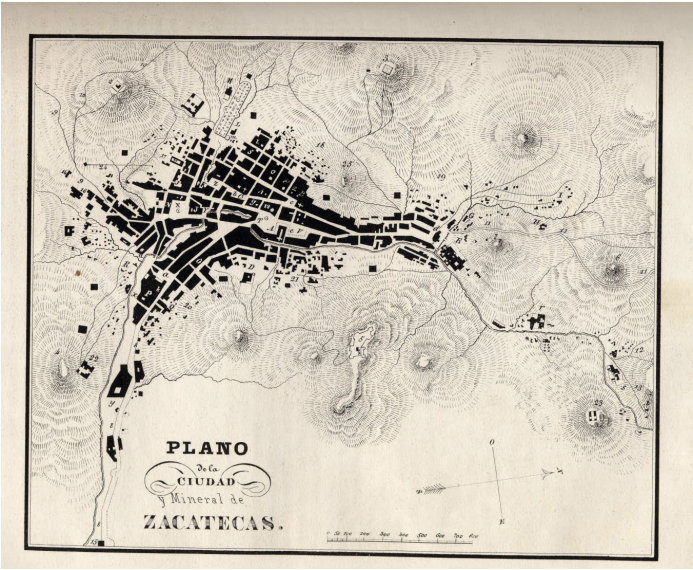
Por otro lado, un trabajo de mayor calado sobre este nuestro tema, debiera basarse en fuentes documentales diversificadas, como serían las mismas actas del cabildo de Zacatecas correspondientes al periodo que tratamos; pero creemos que esa exploración se facilitará metodológicamente con estudios como el que estamos proponiendo aquí.

12.2. La ciudad de Zacatecas en aquellos tiempos centralistas

No hemos encontrado aún estadísticas con la suficiente continuidad como para permitirnos una visión integral del comportamiento de la población de la ciudad durante el periodo que estudiamos. En cambio, los datos que tenemos refieren que después de un ligero auge poblacional en tiempos inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de las ordenanzas de intendencias en 1786, se advierte una caída de la población que a su vez se corresponde con los años de la sublevación del cura Miguel Hidalgo en el pueblo Dolores; luego se aprecia un tramo de lenta recuperación ya bien manifiesta hacia 1852, cuando la barranca al pie de La Bufa estaba habitada por poco más de 25,000 almas.

2 Le llamamos incunable porque fue impreso en la ciudad de Zacatecas dentro de los primeros 20 años posteriores a la llegada de la imprenta a esta capital, hecho que tuvo lugar en 1824. Cfr. Rosalina Ríos Zúñiga. "Contención del movimiento: prensa y asociaciones cívicas en Zacatecas, 1824-1833" en *Historia Mexicana*. Tomo LII, Vol. 1, 2002, p. 126.

PLANO DE LA CIUDAD Y MINERAL DE ZACATECAS, 1834



Fuente: Ernesto Lemoine Villicaña. *Miscelánea zacatecana*

En otras palabras, la coyuntura que estamos revisando es de crecimiento poblacional moderado en la ciudad de Zacatecas que, entre otras cosas, planteaba la necesidad de atender problemas urbanos tanto inveterados como emergentes, y la prestación de servicios públicos a un sector creciente de vecinos.

Cuadro 1
POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE ZACATECAS (1790-1861)

Año	población	Tasa de crecimientos (%)	anual (%)
1790	22,495		
1828*	15,891	-42	-1.1
1832+	18,938	19.1	4.7
1852**	25,005	57.4	2.4
1857	15,427	-38.3	-7.7
1861	22,514	46	11.5

Fuentes: (*) Archivo de José Enciso Contreras. *Plan que manifiesta el Censo General del Estado Libre de los Zacatecas, con respecto a su población, industria, agrícola y fabril, número de haciendas de campo, ranchos anexos e independientes de ellas; curas, vicarios,*

clérigos, regulares y casas de beneficencia. Zacatecas, diciembre de 1828. Antonio Ruiz Rubiaurre et al. *Estadísticas históricas de México*, tomo I. México: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática/Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1985, p. 32. (+) Edgar Hurtado Hernández, “La ciudad sedienta”, en Edgar Hurtado. *La ciudad ilustrada. Sanidad, vigilancia y población. Siglos XVIII y XIX*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2011, p. 81. (**) La cifra correspondiente a 1852 proviene de Juan Nepomuceno Almonte. *Guía de forasteros y repertorio de conocimientos útiles*. (Edición facsimilar) México: Instituto Mora, 2006, p. 224 bis.

Por otra parte, la gran extensión territorial del departamento de Zacatecas no implicaba que efectivamente estuviera muy habitado. Los pobladores que había se encontraban sumamente dispersos en comunidades pequeñas; a finales de 1839, el departamento contaba nada menos que con 345 localidades bajo su jurisdicción³, la mayoría de ellas con poblaciones reducidas.

El censo de 1828 arrojaba un total de 274,587⁴ habitantes en el Estado de Zacatecas, que hacia 1825 incluía sólo tres ciudades, cinco villas y treinta y dos pueblos, además de ocho congregaciones⁵. Bajo el régimen federalista inmediato anterior, se contaba con 39 municipalidades⁶.

Desde 1835, las fuerzas del general Antonio López de Santa Anna se habían encargado no sólo de derrotar militarmente a los liberales federalistas de Zacatecas, sino de saquear materialmente los caudales públicos y privados en la capital y en otras importantes localidades como Fresnillo, donde el general y sus amigos agiotistas gachupines desvalijaron la pingüe producción de plata de Proaño, complejo minero rehabilitado eficientemente por la administración de García Salinas.

El sentimiento local hacia 1838 y 1839 era de notable desazón ante el centralismo implantado por la vía de las armas. Se registraban regionalmente alzamientos organizados y desorganizados en Aguascalientes y Fresnillo. Se cernía sobre el país la amenaza de guerra con Francia por el asunto de los pasteles de Tacubaya, y Santa Anna perdía su pierna en la

3 Elías Amador. *Bosquejo histórico de Zacatecas*. Tomo II. Zacatecas: Talleres tipográficos Pedrosa, 1943, p. 443.

4 Manuel G. Cosío, “Plan que manifiesta el Censo General del Estado Libre de los Zacatecas, con respecto a su población, industria, agrícola y fabril, número de haciendas de campo, ranchos anexos e independientes de ellas; curas, vicarios, clérigos, regulares y casas de beneficencia.” Zacatecas, diciembre de 1828. Edición facsimilar en *Digesto documental de Zacatecas*, núm. 15. Zacatecas: Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2015, encarte.

5 Elías Amador, *op. cit.*, p. 316.

6 Ídem.

defensa de Veracruz. En 1840, el general Mariano Paredes, gobernador de Jalisco, se levantó en armas contra el gobierno centralista, y fue secundado por Zacatecas, Aguascalientes y Durango, pero terminó por pronunciarse contra el general Anastasio Bustamante, y en favor de la llegada de ya saben quién —es decir, el general Santa Anna— a la presidencia de la república, decepcionando a los zacatecanos de tradición federalista. Para colmo, un infarto le quitaría repentinamente la vida a García Salinas en diciembre de 1841, descabezando una corriente liberal y federalista de gran influencia en Zacatecas⁷.

Por otro lado, la llegada del centralismo parecía haber afectado en poco la vida de aquella pequeña ciudad, en la que sus élites persistían en sus costumbres y hábitos refinados, tanto en las buenas como en las malas, en la política y en la minería. Los pobres seguían siendo igual de pobres.

Sin embargo, la desaparición física de su líder histórico no implicó la de la corriente del primer federalismo de Zacatecas. Bien vistas las cosas, el centralismo había quitado violentamente las veredas federalistas, pero prevalecían las querencias liberales locales, porque la batalla del Gallinero y otras coetáneas, no fueron una guerra de exterminio; tanto políticos liberales como terratenientes, empresarios y profesionistas afectos al ideario de García, intelectuales y sectores medios urbanos, sobrevivieron al desvalijamiento centralista bien parapetados en las instituciones locales y departamentales. No se levantaron en armas contra Santa Anna, optaron, replegados, por una especie de guerra de posiciones contra el conservador centralista y dominante.

Por ejemplo, hacia 1839 la junta departamental estaba representada por don Marcos de Esparza y Fernando Calderón, viejos militantes, afe rrados, de la corriente de García Salinas. Se vieron en la necesidad de cubrir en lo posible aquellos espacios institucionales genuinamente centralistas y resistir desde adentro. Como muestra de esto que decimos está la protesta por escrito que elevaron al gobierno de la república, cuando en abril de 1839 quisieron implantarse restricciones a la libertad de prensa.

7 *Ibíd.*, p. 451.



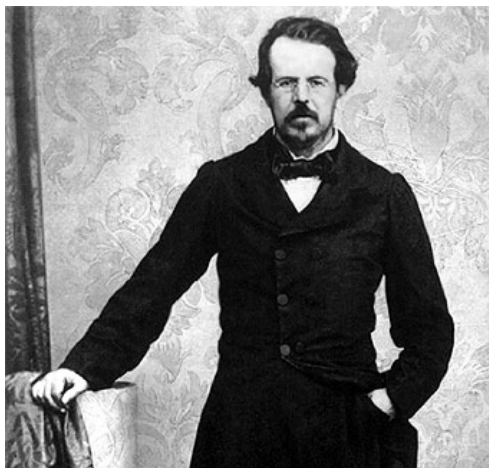
Fernando Calderón y Beltrán

Las condiciones políticas a nivel nacional eran igualmente bastante adversas para el liberalismo federalista, por lo que tales chispazos opositores al gobierno central eran absolutamente inútiles en la práctica, pero lo importante era mantener la actitud y las banderas desplegadas, sí señor⁸. Todavía a finales de 1839, la misma junta se oponía a través de don Marcos⁹, a las iniciativas de reforma provenientes del inefable Supremo Poder Conservador a las Leyes Constitucionales, ya de por sí medio mal hechas¹⁰.

8 *Ibidem*, p. 442 y 468. Amador lo expresa claramente: “Todas estas exposiciones, estos actos necesarios y convenientes no imponían al gobierno conservador, pero ayudaban a mantener latente el espíritu patriótico y liberal de los zacatecanos, y preparaban paulatinamente el terreno para la reivindicación de la justicia y para la reconquista de las libertades públicas.” Parece que la táctica funcionó: Marcos Esparza fue gobernador del departamento, sucesor del general Fernando Franco a partir del 12 de mayo de 1844.

9 *Ibidem*, p. 443.

10 *Ídem*.



Guillermo Prieto

Guillermo Prieto, quien viviera por razones de trabajo en Zacatecas durante una temporada en 1842, logró apreciar que las “divisiones de partido eran profundas” en el ambiente político local, pero afirma que el gobernador Franco era una especie de rancherote “mañoso y suspicaz”, con el suficiente colmillo para mantener un ambiente de distensión y concordia en la capital y en todo el departamento¹¹. Por su parte, el jefe de la oposición, Marcos Esparza —don Marquitos—, andaba por las mismas pero aun con más modales:

Había sido colaborador y amigo inseparable del Sr. D. Francisco García, ídolo de los zacatecanos cuando llegó a su apogeo la prosperidad del Estado. Fino de maneras, risueño y condescendiente, moneda de todos los gustos, guante elástico, don de todas las manos. Dadivoso y servicial cual no otro. Marquitos llenaba de huérfanos su casa y encompadraba con los de más humilde clase; hoy pide a una chica para casarla y mañana figura en una cantamisa.¹²

Así las cosas, siguiendo a nuestro agudo cronista a la sazón a cargo de la renta de tabaco, en Zacatecas “no se ponían en ejercicio grandes odios, ni el partido vencido hacía esfuerzo alguno revolucionario.” Lo dicho.

11 Guillermo Prieto. *Memorias de mis tiempos*. Tomo II. México: Patria, 1948, p. 64-65.

12 *Ibidem*, pp. 58-59. “Todas las puertas de su casa estaban abiertas —continúa Fidel— y los amigos cogían lo que querían sin que nadie chistase. Manirroto como buen minero, su bolsa era nube que contenía lluvia para las necesidades y para los petardos, para lo superfluo y para lo necesario.”

12.3. Los ayuntamientos en el sistema centralista

Pero bueno, antes de seguir avanzando hay que explicar que si bien México vivía bajo el régimen de la república centralista, se regía jurídica y políticamente por las *Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana*, de 1936. Mediante lo que Emilio Rabasa designa como un extraño “golpe de Estado parlamentario”, el congreso nacional decidió elaborar este documento:

No es fácil encontrar Constitución más singular ni más extravagante que este pacto del centralismo victorioso, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores.¹³

Entre otras cosas, estas también llamadas *Siete Leyes Constitucionales*, establecían que el territorio del país quedaba dividido en departamentos, al frente del gobierno de los cuales quedaba un gobernador, y la potestad legislativa a cargo de una junta departamental. El gobernador era elegido por el presidente de la república de entre una terna que le presentara la junta departamental¹⁴.

Según la sexta ley, correspondía precisamente a las juntas departamentales “formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.”¹⁵ Y justamente con fundamento en este precepto fue que la Junta Departamental de Zacatecas — dominada entonces, como ya vimos, por los liberales — emitió su *Ordenanza municipal del muy ilustre Ayuntamiento de Zacatecas*, de 9 de septiembre de 1839¹⁶. Asimismo, junta y gobernador estaban facultados para determinar el número de alcaldes, regidores y síndicos de cada ayuntamiento de su demarcación, sin que éstos pudieran exceder de 6, 12 y 2, respectivamente¹⁷.

Adicionalmente, el congreso nacional había expedido el 20 de marzo de 1837, el *Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos*, que parece se quedó así, como *provisional*, pero que comenzó a utilizarse intensivamente en el territorio nacional, donde la jerga jurídica

13 Emilio Rabasa. *La constitución y la dictadura*. México: Porrúa, 1982, p. 9.

14 “Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos”, 20 de marzo de 1837, en *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república /ordenada por Manuel Dublán y José María Lozano*. Tomo III. México: Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, 1876-1912. Véase artículo 2.

15 “Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana decretadas por el congreso general de la nación en el año de 1836”, en Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México, 1808-1987*. México: Porrúa, 1987, pp. 202 y ss.

16 *Ordenanza municipal del muy ilustre Ayuntamiento de Zacatecas*. Zacatecas: Imprenta de Aniceto Villagrana, 1843.

17 “Reglamento provisional para el gobierno interior...”, véase artículo 45, fracción xv.

y práctica administrativa le concedieron el carácter de “ley”¹⁸. Este ordenamiento organizaba el territorio de la república centralista y estableció medidas, principios y restricciones para la existencia de ayuntamientos:

- a) Solamente los habría en la capital de cada departamento
- b) En aquellos lugares donde ya existía uno en 1808
- c) En los puertos cuya población tuviera 4,000 personas o más, y
- d) En los pueblos interiores que, sin tener en cuenta su comarca, tuvieran 8,000 o más personas

En otras palabras aquel *Reglamento provisional* tuvo rasgos anti municipalistas y oligárquicos, pues terminó por eliminar la mayor parte de los nuevos ayuntamientos creados durante la década anterior en el territorio zacatecano por los federalistas. Limitaba el número de sus alcaldes, regidores y síndicos, pero, a diferencia del régimen colonial y en concordancia con el sistema federalista recién abolido, preservaba a los regidores electivos, si bien procuraba, insistimos, reducir su número al máximo. Siguiendo la tradición hispana, los miembros del cabildo eran cadañeros, pues elegían a sus sucesores cada primero de enero¹⁹. Finalmente, para ser integrante del ayuntamiento debían cumplirse varios requisitos: ser ciudadano mexicano y vecino del lugar, mayor de 25 años y con una renta mínima de 500 pesos anuales²⁰, porque para los centralistas la política no debía quedar al alcance de los pobres, faltaba más.

Insistimos en que, independientemente del número de alcaldes que se eligieran, éstos serían impecablemente cadañeros, a diferencia de los regidores, que se quedarían los menos antiguos y se renovarían anualmente la mitad de ellos. Por otra parte alcaldes, regidores y síndicos podrían reelegirse indefinidamente, dando continuidad a la vieja tradición colonial de los regidores propietarios, pero con la fachada de su formal elección anual. No contamos aún con elementos para hablar de una oligarquía capitular en ese periodo pero desde luego que su existencia no debe descartarse. Cosa curiosa, los eclesiásticos no podrían ocupar este tipo de cargos²¹. Gobernador, prefectos y subprefectos tenían atribuciones de tutela y sujeción de los ayuntamientos, y en algunos casos competencias repartidas.

18 *Legislación mexicana o colección completa...*, p. 323 y ss.

19 “Reglamento provisional para el gobierno interior...”, véase artículo 127.

20 *Ibidem*, véase artículo 126.

21 *Ibidem*, véase artículo 132.

Es pertinente anotar que no obstante que las leyes constitucionales de la época y el Reglamento provisional, establecían límites y principios organizativos de los ayuntamientos, fuera de estas restricciones los ayuntamientos conservaban pequeños espacios de autonomía.

A diferencia de la tradición hispánica municipal que funcionaba solamente con dos alcaldes, el ayuntamiento centralista de Zacatecas quedaría integrado por tres, y sus regidores serían seis, más dos síndicos. El número de estos cargos, según el Reglamento, sería determinado por la Junta Departamental de Zacatecas, en acuerdo con el gobernador. Complementando este control político, jurídico y administrativo ejercido sobre la corporación, se tenía el hecho de que las tres instancias —gobernador, junta y ayuntamiento— cohabitaban en el mismo espacio, el palacio de la Mala Noche, actualmente sede del poder judicial de Zacatecas.

Como integrantes de la cabeza de la corporación, los capitulares llevarían el tratamiento de *señoría*. La ordenanza sería complementada por un reglamento interior.

12.4. Organización del ayuntamiento según las ordenanzas de 1839

12.4.1. Asistencias públicas, funciones, imagen pública y mazas

Las “asistencias públicas” del cabildo serían presididas por el gobernador del departamento, por la junta departamental cuando tuviera a bien concurrir a la sesión, por el prefecto del distrito y por las demás autoridades a quienes las leyes les concedieran ese privilegio. En otros términos, alcaldes, regidores y síndicos quedaban absolutamente relegados a la segunda y tercera fila en aquellos actos.

Por cierto, se conocían como asistencias públicas las reuniones o funciones cívicas que estaban consideradas en el calendario oficial contenido en las propias ordenanzas, o bien las de carácter extraordinario decretadas por las autoridades de la república o departamentales, a las que debía asistirse de manera obligatoria. Las asistencias ya estaban previstas en el reglamento o “ley” de 20 de enero de 1837, que les confería importancia capital, seguramente porque constituían la escenificación material y pública del estado y el gobierno, a la manera en que el Antiguo Régimen lo hacía en ocasiones señaladas, de interés para la Corona. Se aprecia cómo, siendo el anfitrión, hasta en aquellas escenificaciones de lo público-municipal, el ayuntamiento se ubicaba en último lugar, justo como en los viejos tiempos coloniales.

La ordenanza dedica además su capítulo II para la fijación del calendario oficial vigente en la ciudad. Aparentemente las asistencias de ca-

rácter religioso no eran obligatorias para el consistorio, pero quedaban sospechosamente establecidas al detalle en la ordenanza:

a) La misa de gracias de 1º de enero, después de la instalación de cada nuevo cabildo.

b) Las misas de jueves y viernes santos, la del sábado de gloria, así como a la procesión del Santo Entierro, precisamente el viernes santo.

c) El recibimiento de la virgen de Guadalupe.

d) La procesión del día en que concluía el novenario de dicha virgen y la misa de gracias del día siguiente, y al acompañamiento de la imagen hasta la iglesia de san Juan de Dios.

e) La función del día de corpus.

f) La misa y procesión de Nuestra Señora de los Zacatecas.

g) La misa del primer día de triduo, del 26 de abril.

h) La función de san Pedro y a la misa de san Antonio de 13 de junio.

No se enuncia en este apartado ninguna festividad propiamente cívica o secular. Todas ellas eran de carácter religioso y provenían de tiempos coloniales, por lo menos desde el siglo XVIII, cuando los gastos de un novenario a la virgen de Guadalupe, pidiendo generalmente en junio de cada año, por la “felicidad de las aguas” —es decir por un buen temporal— corrían a cargo de los alcaldes ordinarios²². Nuestro ayuntamiento centralista ya programaba 200 pesos al año para pagar aquellas celebraciones²³, particularmente la relativa a la “visita”, de la pequeña imagen de bulto de la virgen de Guadalupe, llamada *La Preladita*, a que se refiere esta ordenanza que, teniendo su sede en el Colegio de Propaganda Fide, recorría anualmente los templos de la capital, “desde el viernes que sigue a la Ascensión de Nuestro Señor”.²⁴

Es muy sugerente la pervivencia en esta época post federalista, de arcaicas parafernalias hispánicas medievales que estuvieron vigentes en las Indias y en algunos casos aún lo están en numerosos ayuntamientos españoles²⁵: en todas las celebraciones y funciones públicas, el ayunta-

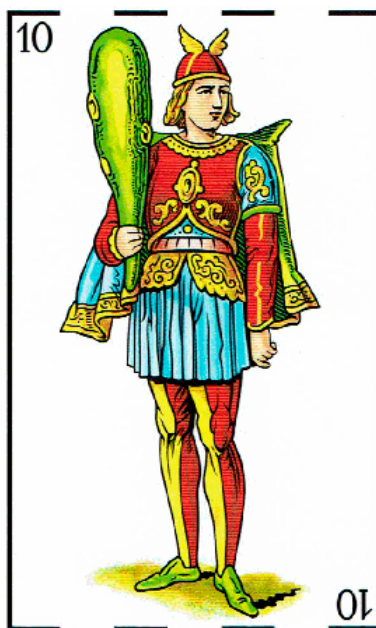
22 Joseph Mariano de Bezanilla. *Décadas panegíricas (1781-1790)*. Edición crítica de José A. Burciaga Campos. Zacatecas: Instituto Zacatecano de Cultura Ramón López Velarde, 2008, p. 180.

23 *Ordenanza municipal del muy ilustre...*, p. 13.

24 Fray Ángel de los Dolores Tiscareño. *El Colegio de Guadalupe desde su origen hasta nuestros días, o memoria de los acontecimientos contemporáneos que con él se relacionan, presenciados unos y recogidos otros de documentos oficiales y auténticos para servir a la historia de dicho establecimiento*. México: Tipografía de José María Mellado, 1902, p. 322.

25 Cfr. Constantino Bayle. *Los cabildos seculares en la América Española*. Madrid: Sapientia, 1952. p. 279.

miento de Zacatecas se constituiría “debajo de mazas”, es decir, saldría a la calle custodiado simbólicamente por cierto tipo de armas de inspiración muy antigua que, a la manera de gran macana, ricamente adornadas, revestidas de hierro, eran la insignia con que tradicionalmente se realizaba solemne acompañamiento en las procesiones ante los reyes, o bien precediendo a las corporaciones municipales del Antiguo Régimen. El ayuntamiento de México llegó a tener este tipo de empleos desde el Siglo de la Conquista, cuando algunos empleados “ataviados con ropones y gorras del mismo color y con las mazas que simbolizaban la autoridad municipal al hombro, protegían las puertas cerradas tras las cuales estaba reunido el ayuntamiento.”²⁶ El asunto hoy parece bastante peculiar en nuestro medio pero sin duda tenía su importancia simbólica hasta bien entrado el periodo nacional, porque el municipio cubría los salarios de un par cuidadores profesionales de macanas, que abrían los desfiles del consistorio y probablemente se ubicaban detrás de los sitiales de los capitulares una vez instalados en los actos públicos.



Sota con maza, de la baraja española

El autor alude al hecho de que fuera de las ocasiones solemnes, los maceros eran generalmente los ayudantes o alguaciles del fiel ejecutor.

26 Luis Weckmann. *La herencia medieval de México*. Tomo II. México: El Colegio de México, 1984, p. 529.

Las funciones públicas del cabildo, “de bajo de reales mazas”, en Zacatecas, provenían por lo menos desde el siglo XVIII. En 1789 el padre Bezanilla refiere cómo el cabildo asistió de bajo de las reales mazas a los actos conmemorativos del cumpleaños de la reina, promovidos por el intendente Felipe Creel, y acompañados de “las sagradas religiones con sus prelados, ocurriendo después todos a palacio a la ceremonia del besa-manos...”²⁷. Otro singular episodio macero digno de traerse a cuento, probablemente el más digno, merecido y respetable que se haya solemnizado con las dichas mazas, es el acontecido la mañana del 29 de noviembre de 1804, cuando el intendente Francisco Rendón, en su hermosa carroza, acompañado de los dos alcaldes ordinarios de Zacatecas, custodiados de las reales mazas, encabezaron la comitiva que recibiría en Guadalupe nada menos que al célebre alicantino, doctor Francisco Xavier de Balmis, que nos traía el formidable regalo de la vacuna contra la viruela²⁸.



Dr. Francisco Xavier de Balmis y Berenguer

Las reales mazas todavía se usaban hacia 1864, cuando en un bando de fecha 18 de mayo –emitido por el prefecto municipal de Zacatecas para solemnizar la recepción de la noticia de la llegada de Maximiliano de

27 Joseph Mariano de Bezanilla, *op. cit.*, p. 200-201.

28 Francisco Fernández del Castillo. *Los viajes de don Francisco Xavier de Balmis. Notas para la historia de la expedición vacunal de España a América y Filipinas*. México: Sociedad Médica Hispano Mexicana, 1985, p. 173.

Habsburgo al puerto de Veracruz —, se disponía saliera el ayuntamiento desfilando con los maceros ²⁹.

En ese mismo sentido también se hace referencia en el texto de las ordenanzas centralistas a la existencia de “antiguas ordenanzas municipales” de Zacatecas, probablemente de tiempos coloniales, donde se prescribía el uso de determinados uniformes para los capitulares, cuyas características se refrendan para el ayuntamiento centralista, en tanto las autoridades de la república no decidieran otra cosa, desde luego. El atuendo se componía de “casaca, pantalón y centro negro, con corbata blanca, espadín, sombrero montado con cabos negros y una faja azul ceñida sobre la casaca...”.

12.4.2. Reuniones del cabildo

El ayuntamiento tenía la obligación de reunirse en *acuerdo* ordinariamente por lo menos una vez a la semana, cuestión que debería regularse más a detalle en el reglamento interno. En aquellas reuniones se abordarían las materias establecidas por el Reglamento de 20 de marzo de 1837. Por otro lado, mediante citación expresa del *presidente de la corporación* o del prefecto del departamento, deberían reunirse de manera extraordinaria cada que fuese necesario. Para la toma de decisiones se exigía asistencia de 50% más uno de los capitulares, y en casos de gravedad era obligatoria la concurrencia de la totalidad de ellos.

Las sesiones del cabildo, ordinarias y extraordinarias, estarían presididas por los alcaldes y regidores de acuerdo al orden de su nombramiento; salvo aquellas a las que asistiera el prefecto del departamento, como supervisor legal y sin voto de la corporación, según lo prescribía el referido reglamento³⁰; debiendo, en el caso de las sesiones extraordinarias, notificar el citatorio a dicho funcionario por si fuese su deseo asistir.

12.4.3. Comisiones del cabildo

Para el desempeño de sus funciones, el ayuntamiento se organizaría en comisiones, ya fueran permanentes o temporales. Es esta la primera ocasión en que tenemos noticia de la existencia de esta especie de división del trabajo al seno del consistorio zacatecano, que ya anuncia destellos de modernidad administrativa.

29 “Colección de leyes mexicanas, Edición del Álbum”, (facsimilar), en *Digesto documental de Zacatecas*, Zacatecas, diciembre de 2006, pp. 262 y 263.

30 “Reglamento provisional para el gobierno...”, véase el artículo 95.

Las primeras serían nombradas por el presidente de la junta departamental en la primera sesión del año, y las segundas se integrarían cuando así lo exigieran circunstancias o asuntos especiales. Las comisiones permanentes serían:

1. De revisión de cuentas.
2. Fiel y contraste.
3. Escuelas.
4. Fincas municipales.
5. Sanidad.
6. Cárcel y
7. Policía general

Sin embargo, el desempeño de las tradicionales atribuciones municipales quedaba bajo la supervisión más o menos directa de las autoridades departamentales, pues las ordenanzas prescribían que las comisiones, y en su caso el prefecto, se repartirían sus respectivas competencias en los ramos de alumbrado, policía general de la ciudad, cárcel, obras públicas y surtimiento de aguas.

Antes del último día de cada mes, las comisiones presentarían las cuentas de gastos relativas a cada ramo para su aprobación, en su caso, en el cabildo. La secretaría del ayuntamiento formaría el presupuesto respectivo que debía ser pagado a empleados y acreedores, una vez autorizado, por el depositario del ayuntamiento. Los pagos de sueldos y otros gastos podrían ser realizados semanalmente, lo que al parecer era la costumbre.

Además de otras funciones, los síndicos procuradores desempeñarían principalmente la de personeros o representantes del común, o de los vecinos en general, de acuerdo a la ley y a la tradición municipal. El reglamento interior se encargaría de organizar el funcionamiento de estas comisiones y empleos.

12.4.4. División de la ciudad y término municipal

Por cierto, aunque Amador no da cuenta de la existencia de las ordenanzas que estamos estudiando —recordemos que fueron aprobadas en 1839— refiere solamente la expedición del Reglamento general de policía de 25 de noviembre de ese año, que entre otras cosas disponía la división de todas las poblaciones del departamento en cuarteles y manzanas³¹, lo

31 Elías Amador, *op. cit.*, p. 443.

que ya se prevenía en las ordenanzas; disponían que tanto la ciudad como el término municipal quedaría dividido en cuarteles, lo que se desarrollaría a detalle en el reglamento de policía.

Cada cuartel quedaría bajo la inspección de uno de los regidores o síndicos o bien de comisarios nombrados de acuerdo al reglamento citado, los que se encargarían de cuestiones de policía en cada demarcación, dando cuenta al ayuntamiento de los asuntos a su cargo y proponiendo las mejoras y medidas que creyesen pertinentes. Adicionalmente, ayudarían al prefecto del distrito al cumplimiento de sus funciones y lo auxiliarían en casos de alarma e incendios.

Conviene tener en cuenta que la división de la ciudad en cuarteles proviene de 1798, en que a resultas del brote de viruela suscitado en la población, el ayuntamiento procedió a dicha división para atender la emergencia sanitaria. Mas no fue sino hasta 1799 cuando, mediante ordenanzas aprobadas por el virrey, se crearon legalmente cuatro cuarteles mayores, cada uno subdividido a su vez en dos cuarteles menores³². Las ordenanzas centralistas parecen dar continuidad a esta medida administrativa.

12.4.5. Los oficios municipales

La estructura orgánica del Ayuntamiento de Zacatecas, y por lo tanto sus empleos y oficios, tuvieron notables variaciones en el tiempo. De momento, como precedente más cercano al periodo que estamos estudiando, encontramos la escuálida composición del cabildo hacia 1735, casi cien años antes del centralismo del periodo nacional. En ese tiempo el ayuntamiento se componía tan solo por:

- a) El corregidor y su teniente
- b) Dos alcaldes ordinarios,
- c) Un alférez mayor,
- d) El fiel ejecutor,
- e) Un alguacil mayor y su teniente,
- f) El procurador general,
- g) Un depositario general,

32 “Ordenanza de la división de la Muy Noble y leal Ciudad de Nuestra Señora de los Zacatecas, en cuarteles: creación de ellos, y reglas de su gobierno, mandadas formar por el excelentísimo señor Marqués de Branciforte, virrey que fue de este reino, y aprobada por el excelentísimo señor don Miguel Joseph de Azanza”, en Ernesto Lemoine Villicaña. *Miscelánea zacatecana. Documentos histórico-geográficos de los siglos XVII al XIX*. México: edición del autor, 1964, p. 281 y ss.

- h) Secretario
- i) Portero³³.

Debe aclararse que por regla general el alférez mayor y el alguacil mayor, tenían aparejado en su nombramiento el carácter de regidor, pero no se trataba de cargos electivos cadañeros, sino de sitiales otorgados en propiedad por la Corona³⁴. También llama la atención el hecho de la inexistencia de regidores en el seno de aquel capítulo. No sería la primera ocasión que sucediera algo así, pues en el transcurso de su dilatada historia, el Ayuntamiento de Zacatecas ha sufrido cambios de fondo, como en tiempos de los Austrias, cuando se le suprimió, por parte de la Audiencia de Guadalajara el derecho a tener regidores electivos o cadañeros, en beneficio de los regidores propietarios³⁵.

Sin querer obtener conclusiones apresuradas al respecto, pero a falta de otros estudios comparativos —entre el ayuntamiento zacatecano previo al ocaso del periodo colonial y en la alborada del periodo nacional— podemos conjeturar que, como consecuencia del centralismo borbónico, e incluso antes de la aplicación del sistema de intendencias, los ayuntamientos de la Nueva España, en lo general, y particularmente el de la ciudad de Zacatecas, vivían tiempos de decadencia. En este último caso del primer tercio del siglo XVIII el raquitismo institucional era más que evidente entre otras cosas por la ausencia de regidores, es decir, de una mínima representación de las élites vecinales.

12.4.5.1. Secretario

El ayuntamiento tenía la facultad de nombrar un secretario, cuyas funciones también quedarían desglosadas en el reglamento interior, además de tener a su cargo el cuidado y conservación de la documentación oficial. Era el alma del municipio, su bujía institucional. Cargo de alta categoría que percibía el sueldo más alto, pues debe recordarse que tanto alcaldes como regidores eran cargos meramente honoríficos.

33 “Noticias ocurridas en Zacatecas en el año de 1736”, en Ernesto Lemoine Villicaña, *op. cit.*, p. 276.

34 Pietschmann, señala que la decadencia de las administraciones municipales en la Nueva España se debieron, entre otras cosas, a la “falta de incentivos”, lo que llevó a que en muchos pueblos la vida institucional municipal prácticamente desapareciera. Es obvio que en estos casos las atribuciones de villas y ciudades quedaran suplantadas por corregidores, alcaldes mayores o intendentes. *Cfr.* Horst Pietschmann. *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 99.

35 José Enciso Contreras. *Zacatecas en el siglo XVI. Derecho y sociedad colonial*. Zacatecas: Ayuntamiento de Zacatecas, Universidad de Alicante, p. 191 y ss.

Un escribiente designado por el cabildo auxiliaría al secretario en sus múltiples funciones de pluma, así como a las comisiones del cabildo debidamente integradas.

Es pertinente decir aquí que si bien las ordenanzas disponen que por muy por aparte del reglamento de policía, debía elaborarse un reglamento interior, no sabemos si efectivamente así haya acontecido.

12.4.5.2. Hacienda municipal y administrador depositario

La hacienda municipal quedaba compuesta por propios y arbitrios, y se integraría con los ramos y productos siguientes:

1. Pensión, es decir una renta periódica, impuesta a efectos nacionales y extranjeros.
2. Productos derivados del arrendamiento de las fincas municipales.
3. Productos provenientes de las ventas de las fincas municipales.
4. Pensión de plaza y fiel contraste.
5. Asiento de gallos.
6. Pensión de los abastecedores de carne.
7. Licencias de diversiones públicas.
8. Productos derivados de las licencias para bailes.
9. Pensión de los billares.
10. Pensión de la casa de moneda por el agua municipal.
11. Fierros y letras de herrar.
12. Productos provenientes de la anotación de escrituras.
13. Contribución voluntaria para el alumbrado público.
14. Multas impuestas por el gobernador y otras autoridades.
15. Cantidades provenientes de los partidos de Guadalupe y Veta-grande para alimentación de los presos.

La pensión a los efectos nacionales y extranjeros se refiere aquí a impuestos sobre bienes y caudales, por excelencia, sobre la propiedad raíz. La pensión de los abastecedores de carne era un rubro de ingresos municipales de los de mayor solera en el ayuntamiento de Zacatecas. Desde el mismo siglo xvi existía esta figura, conocida entonces como el *Obligado de las carnicerías*, que mediante licitación obtenía el privilegio exclusivo de abastecer de carne a la población³⁶; la renta que el obligado entregaba al cabildo en esa época fundacional llegó a constituir su principal y casi único ingreso³⁷.

36 *Ibidem*, p. 133.

37 *Ibidem*, p. 135.

Las diversiones públicas en la ciudad seguían siendo las tradicionales de legado hispánico, como carreras de caballos, obras de teatro y sainetes, corridas de toros y peleas de gallos, entre otras. Mas el *xix* fue siglo de novedades tecnológicas, y ello también impactó a las diversiones públicas. En 1838, por ejemplo, se presentó novedoso espectáculo de “esperimentos físicos, ligereza de manos, nigromancia, ilusiones, juegos de destreza, metamorfosis, maquinaria mecánica (*sic*) y encanto mágico”, el que, según Amador era el primero en su género en presentarse en la pequeña urbe de cantera³⁸.

Más tarde, en 1843 llegó a Zacatecas la primera compañía de ópera, aunque se desconocen a detalle los actores ni las piezas montadas en nuestro teatro³⁹; y en agosto de 1845 se presentó una compañía de acróbatas de origen árabe, y un hércules africano; se trataba del primer circo extranjero en venir a Zacatecas⁴⁰. Es de destacarse asimismo la muy temprana presencia de los billares en la ciudad. Hasta hace poco tiempo creíamos que su llegada a estos lares databa de las postrimerías del siglo *xix*, cuando aparecen en la lista de giros mercantiles⁴¹, pero el documento que estamos estudiando nos dice otra cosa.

La gestión y administración de los recursos provenientes de los rubros antedichos, estarían a cargo del administrador depositario de los fondos municipales, cuyo nombramiento era objeto de particular procedimiento, más o menos a la manera de las actuales licitaciones⁴². El ayuntamiento emitiría convocatoria a los interesados, estableciendo el premio otorgado al aspirante seleccionado y las fianzas que deberían garantizarse para ello. La elección se haría por el ayuntamiento en pleno mediante votación secreta de la mayoría absoluta, es decir de la mitad más uno de los votantes. Hecho lo cual se informaría del resultado al ganador, previéndolo para exhibir las fianzas del caso y poniéndole luego en posesión

38 Elías Amador, *op. cit.*, p. 438.

39 *Ibidem*, p. 468.

40 *Ídem*.

41 Archivo de José Enciso Contreras (AJEC). “Lista de las calificaciones hechas a los Giros Mercantiles y Establecimientos Industriales por la comisión de Hacienda, en virtud de las facultades con que la autorizó la R. Asamblea.” Zacatecas, 4 de abril de 1885. Por otra parte, “...los populares billares, sitios ideales para el gozoso haraganeo, locales de origen europeo, muy bien ambientados en los Estados Unidos, que también llegaron a México para quedarse, provenientes de la frontera norte, y que aún en la actualidad se niegan a morir en su forma original de sitios de juego, así como de harta fumadera y tomadera de cerveza...”. *Cfr.* José Enciso Contreras. *Café y nevería Acrópolis. Espacios de modernidad y espacios de tradición. (Un paseo por la sociedad, el ocio y la cultura urbana del siglo xx en Zacatecas.* Zacatecas: Tribunal Superior de Justicia del estado de Zacatecas, 2012, p. 63.

42 Equivalente al actual tesorero municipal, su elección en Zacatecas también proviene del siglo *xvi*, concretamente desde 1577. *Cfr.* José Enciso Contreras. *Zacatecas en el siglo xvi...*, p. 135.

del cargo, del que únicamente podría destituírsele por mal manejo de los fondos municipales, o por descuido en el cumplimiento de ese cometido. Las ausencias temporales del administrador serían cubiertas por persona de su confianza, previa autorización del ayuntamiento.

El administrador depositario, como su título lo indica, era el responsable principal de la administración del municipio, de coleccionar los ingresos —llamados propios y arbitrios—⁴³ y ejecutar los egresos, apegándose a las decisiones del cabildo, pero en los hechos gozaba siempre de amplios márgenes de autonomía. Desde los primigenios tiempos coloniales, y con el título de mayordomo de propios, ejerció sus funciones en Zacatecas.

Según las ordenanzas, el administrador quedaba facultado para percibir los ingresos de todos los ramos de la administración municipal, destinando 15% de lo procedente de efectos nacionales y extranjeros, para enseñanza pública. Llevaría el llamado *Libro común de ingresos y egresos de los fondos municipales*, de 200 folios, en que se haría registro diario de cargo y data de las finanzas. Otro libro de la misma cantidad de folios se destinaría para el cargo y data de cada ramo de los fondos municipales. Mensualmente este administrador haría corte de caja, que sería autorizado por el presidente del ayuntamiento, remitiendo copia del libro a la corporación, debiéndose publicar en la *Gaceta del gobierno del departamento*. Cada segunda semana de enero, el administrador remitiría al ayuntamiento las cuentas documentadas del ciclo anterior para su respectiva glosa y aprobación. Debía además pagar sueldos y libramientos mensuales, previa y necesaria autorización del prefecto del departamento.

Los emolumentos del administrador y depositario serían 2%: de las pensiones impuestas a los efectos extranjeros y nacionales; de la venta de solares para fábricas; del asiento de gallos; de las licencias para diversiones públicas, privadas y de billares; sobre las licencias de fierros para herrar, sobre las tarifas de registro de escrituras, de las contribuciones para el alumbrado público, de las multas y de las cantidades aportadas por los partidos de Guadalupe y Vetagrande para alimentación de los presos. Se quedaría además con 8% del producto de las fincas municipales; 20% sobre la pensión de plaza, del fiel de contraste y de la de los abastecedores de la carne. Todos los gastos de recaudación y escritorio en su oficina correrían a cargo del depositario.

43 Horst Pietschmann, *loc. cit.*

12.4.6. Otros oficios del ayuntamiento

Como todos los ayuntamientos que en el mundo han sido, el centralista de Zacatecas hacia 1839 empleaba varias personas para la administración de la vida municipal y la prestación de servicios a la población. Vistas las cosas en perspectiva y en contraste con lo que sucede en nuestros días, aquella burocracia realmente era muy reducida. Encontramos los siguientes empleos:

1) El secretario, su escribiente y mozo de oficios que laboraban en la oficina correspondiente.

2) Había un encargado de la vacuna contra la viruela.

3) Un relojero.

4) Dos maceros.

5) El campanero de la iglesia parroquial que percibía emolumentos por los toques de queda.

6) Los juzgados donde despachaban los alcaldes eran asistidos en sus funciones judiciales por un solo escribiente al servicio de los tres jueces, que era personal diferente al de la secretaría. Adicionalmente los ministros de vara, que actuaban auxiliando a los alcaldes, una especie de policía judicial, eran tres, uno para cada uno.

7) La seguridad de la ciudad quedaba depositada en muy pocos policías: un cabo y cuatro agentes auxiliares. Además estaban contratados siete celadores o vigilantes: el del edificio llamado El Capulín, el de carnes o del rastro; dos más para las fuentes de la ciudad; uno de la alameda; otro del teatro y, finalmente el vigilante de la oficina del fiel de contraste de la plaza.

8) El asistente del prefecto del departamento.

9) Cuatro carretoneros para recoger la basura por calles y plazas.

10) Once serenos.

11) Dos cabos de serenos.

12) Un alcaide.

13) Un ayudante de alcaide.

14) Dos auxiliares del alcaide.

15) Un portero, jubilado ya hacia 1839.

No podemos dejar de comentar que uno de los oficios más significativos era el del encargado de la vacuna contra la viruela. Ya se ha mencionado de pasada, líneas arriba, cómo el doctor Balmis había traído el fluido a esta ciudad en su camino hacia el norte de la Nueva España, a finales de

1804, en cuya recepción y actividades participó intensivamente el cabildo de la ciudad, promoviendo junto con el intendente Francisco Rendón tanto la capacitación de los médicos locales en la aplicación del biológico, como la inmunización de personas: 1,076 niños, para ser exactos, creando además la Junta para la propagación de la vacuna en Zacatecas. Seis niños zacatecanos de cinco años de edad, vacunados, vestidos elegantemente, llevando entonces el escudo de la ciudad en el pecho, partieron con Balmis hacia el norte, llevando en sus cuerpos la vacuna⁴⁴. Es evidente que el asunto de la vacuna era cuestión de primer orden para la salud de la población, cuya responsabilidad quedaba en manos del ayuntamiento. Salta a la vista la existencia de este empleo sanitario y la preocupación de las autoridades locales por la difusión vacunal que fue bastante exitosa.

La ciudad había inaugurado recientemente su primer teatro, el Calderón, inaugurado solemnemente en 1833, situado justo donde está ahora, aunque no se trata del mismo edificio, desde luego. El original tenía capacidad para 2,000 espectadores⁴⁵. La ciudad pagaba a un celador encargado de la custodia del inmueble.

El de relojero era asimismo oficio de prosapia en Zacatecas, su primer nombramiento data del siglo xvi⁴⁶. Asimismo, la integridad de las fuentes de la ciudad estaba a cargo de dos vigilantes; aquellos surtidores eran el mecanismo principal de distribución de agua para los vecinos. En la historia han existido varias de ellas, cuya limpieza y buen uso era cuestión de primer orden para la autoridad municipal⁴⁷. Por otro lado, sabemos que los primeros árboles de la alameda fueron plantados por órdenes del gobernador Santiago Villegas, en 1835⁴⁸, es decir que se tenía ese espacio situado al poniente de la ciudad como asunto de reciente creación para recreación y descanso de los vecinos que convenía cuidar y proteger, con su respectivo celador.

44 Francisco Fernández del Castillo, *op. cit.*, p. 175.

45 Elías Amador, *op. cit.*, p. 389.

46 José Enciso Contreras. *Zacatecas en el siglo xvi...*, p. 216. Todavía a principios del siglo xxi, el ayuntamiento pagaba a un anciano relojero por mantener el artefacto que se encuentra en el remate del edificio de la actual Casa Municipal de Cultura, en la Plaza Independencia.

47 Las principales fuentes cuya existencia se ha registrado, la mayoría desaparecidas definitivamente, son la de Juan Agustín, ubicada en el Siglo de la Conquista en la Plaza mayor de la ciudad; la llamada Media Pila de las Tres Cruces, en la actual avenida Hidalgo en su parte norte; la de Santa Teresa, en la actual Calle Urizar, a la altura del callejón de Luis Moya; la de la Condesa, en la Plaza de Villarreal; la llamada de Nebel, también en la antigua Plaza Mayor; la de Tacuba y la de San Juan de Dios. *Cfr.* Federico Sescosse. *Las fuentes perdidas*. Zacatecas: Sociedad de Amigos de Zacatecas, 1991.

48 Elías Amador, *op. cit.*, p. 430.

12.4.7. De los egresos del ayuntamiento

El presupuesto de egresos del ayuntamiento estaba distribuido en emolumentos o salarios, por un lado, y en gastos de administración y servicios, por el otro.

El primer rubro quedaba de la siguiente forma:

Cuadro 2

EMOLUMENTOS DE EMPLEADOS MUNICIPALES EN ZACATECAS 1839

<i>Oficio</i>	<i>Emolumentos anuales (pesos)</i>
Secretario del ayuntamiento	500
Escribiente de secretaría	360
Mozo de oficios	234
Escribiente de los juzgados	360
Maceros	72
Ministros de vara	546
Encargado de la vacuna	100
Relojero	250
Campanero	24
Celador de El Capulín	392
Celador de carnes	480
Celadores de las fuentes	350
Celador de la alameda	286
Celador del teatro	182
Celador de oficina del contraste	182
Cabo de policía	260
Auxiliares de policía	728
Asistente del prefecto	260
Carretoneros	728
Serenos	3,003
Cabos de serenos	881
Alcaide y su ayudante*	500
Auxiliares del alcaide*	312

* Estos cargos no aparecen en el texto de las ordenanzas por evidente olvido del legislador. Fueron considerados en el presupuesto mediante acuerdo de la Junta Departamental de Zacatecas, el propio 9 de septiembre de 1839.

Por lo que toca al segundo rubro, los egresos se proyectaron de la manera siguiente:

Cuadro 3
GASTOS MUNICIPALES DE ADMINISTRACIÓN EN ZACATECAS 1839

<i>Concepto</i>	<i>Gasto anual (pesos)</i>
Novenario virgen de Guadalupe "por la felicidad de las aguas"	200
Reparación de carretones para la limpieza	200
Forraje para las 5 mulas de los carretones	342. 1. ½*
Manutención de presos de la cárcel y gastos menores del establecimiento	---
Surtimiento de aguas dulces y saladas	4,368
Reparación de útiles y máquinas del abasto fuentes de agua**	440
Combustible y reparación de faroles	1,500
Arrendamiento de la cárcel***	192
Pago de deudas y sueldos atrasados***	3,600

* Esta cantidad representa pesos, reales y granos.

** Este rubro aparecía en el texto de las ordenanzas, destinándosele 260 pesos anuales. Fueron aumentados a 440 pesos anuales mediante acuerdo de la Junta Departamental de Zacatecas, el propio 27 de septiembre de 1839.

*** Estos rubros no aparecen en el texto de las ordenanzas por evidente olvido del legislador. Fueron considerados en el presupuesto mediante acuerdo de la Junta Departamental de Zacatecas, el propio 9 de septiembre de 1839.

Uniendo las dos partidas generales expuestas en los dos cuadros precedentes, tenemos la siguiente información:

Cuadro 4
EGRESOS TOTALES DEL AYUNTAMIENTO DE ZACATECAS, 1839

	pesos	%
Emolumentos	10,990	50.33
Gastos de administración	10,842	49.66
<i>Total</i>	<i>21,832</i>	

Los datos consignados en los cuadros números 2 y 3 refieren que el gasto anual del ayuntamiento en materia de sueldos y emolumentos ascendía a la cantidad de 10,990 pesos, mientras que el dedicado a la administración y prestación de servicios públicos propiamente dichos, alcanzaba la suma de 10,842 pesos. Ambos rubros integraban un gasto anual de 21,832 pesos, en números redondos.

¿Era mucho o poco aquel dinero? Creemos que se trataba de una suma módica⁴⁹ si la comparamos con el presupuesto general de gastos que el Estado de Zacatecas ejercía tan solo diez años antes, el cual ascendió a 65,022 pesos anuales, cantidad que cubría los gastos de los poderes ejecutivo, legislativo y de una onerosa comisión para la redacción de los códigos civil y de procedimientos civiles.

El gasto municipal de la ciudad de Zacatecas representaba en 1839, 33.6% % del presupuesto anual del estado del mismo nombre diez años antes. Esta comparación es quizá bastante ruda, pero no tenemos más elementos para realizar otras comparaciones en este momento, y habida cuenta de que el presupuesto estatal en 1829 era de por sí bastante austero en términos generales⁵⁰.

49 De momento no hemos localizado precios con los cuales poder hacer comparaciones en relación a los salarios y emolumentos pagados por el ayuntamiento de Zacatecas. A botepronto pudimos saber que, por ejemplo, algunos pocos años después, se podía almorzar muy bien por dos reales, en la fonda El Moro de Venecia, en la capital de la república, es decir, por la cuarta parte de un peso. El menú incluiría huevos al gusto más un guisado de bistec, costillas o asado, además de frijoles refritos, y para no cerrar en falso, un vaso de pulque o café con leche. *Cfr.* Juan Nepomuceno Almonte. *Guía de forasteros y repertorio de conocimientos útiles*. México: Ignacio cumplido, 1852, p. 458. El celador del teatro ganaba cuatro reales al día, es decir, medio peso; equivalente a dos almuerzos como el descrito.

50 José Enciso Contreras. *El Código Civil pare el estado de Zacatecas (1827-1829)*. Zacatecas: Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2012, p. 65.

Resulta sumamente interesante el hecho de que 50% del gasto corriente del ayuntamiento en aquella época, se dedicaba al pago de salarios y servicios personales, por llamarles de alguna manera, y el resto a gastos y servicios administrativos.

Debe asentarse además que el gasto del ayuntamiento para surtir el sistema de fuentes de la ciudad de aguas dulces y saladas, para satisfacer la demanda de los hogares, la industria y el comercio representaba más de 22% del egreso total anual, considerando tanto el surtimiento de fuentes como la reparación de maquinaria utilizada a la sazón para tal efecto.

Esto se explica porque la ciudad, desde sus orígenes vivió la gran necesidad de agua para abastecer a una población que si bien llegó a mostrar notables altibajos, presentó creciente demanda del líquido. Ojos de agua, norias, represas, raquíuticos arroyos y las propias minas, fueron los sitios de donde se obtenía el abasto del líquido para la ciudad. Sin embargo, su conducción representaba problemas diversos que eran solucionados mediante recursos de todo tipo, que iban desde el uso de recuas de burros, hasta obras grandes y pequeñas de ingeniería hidráulica como acueductos, acequias y tanques. De cualquier forma, para hacerla llegar masivamente a las fuentes de las plazas, generalmente se hacía necesario elevar sus ductos para distribuirlos a las plazas mediante gravedad, labores en las que en muchos casos se hacía uso de maquinaria de bombeo, cuyo funcionamiento y mantenimiento era bastante oneroso⁵¹.

De estos presupuestos de egresos también se desprende que aquella época se caracterizaba por su inestabilidad social y política, cuestión agravada con el auge del bandidaje, como resultado de los problemas económicos, pero además de la vagancia que se extendía por todo el departamento. La delincuencia aumentaba y con ello la necesidad de mantener la cárcel como instrumento para su control⁵²; no faltaron las exhortaciones del gobierno departamental a los hacendados y terratenientes a contribuir en la vigilancia de los caminos y en la persecución de los delincuentes⁵³.

Por otra parte, la junta departamental expidió el 25 de noviembre de 1839 el Reglamento de policía con el que se complementaban las ordenanzas municipales. Comenzaría a aplicarse a partir del 1º de enero de 1840.

51 Edgar Hurtado Hernández, "La ciudad sedienta", en Edgar Hurtado. *La ciudad ilustrada. Sanidad, vigilancia y población. Siglos XVIII y XIX*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2011, p. 70 y ss.

52 Elías Amador, *op. cit.*, p. 441. "Las cuadrillas de bandidos se organizaban en grande número algunas veces y no había seguridad ni en los caminos ni en los lugares habitados, porque era tal el atrevimiento de aquellos, que no solamente asaltaban en los campos y en los caminos, sino también en las mismas poblaciones."

53 Ídem.

No hemos encontrado el documento, pero Amador lo tuvo en sus manos y nos dejó dicho que se dedicaba principalmente a dividir la ciudad en cuarteles y manzanas. Consecuentemente, creaba comisarios o auxiliares para encargarse de las funciones de policía. Además se establecía en el reglamento el servicio de rondas de día y de noche, y se dictaban medidas en materia de combate de incendios, así como un sistema de alarmas, se regulaban las diversiones públicas, la salubridad, la beneficencia y el ornato de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMONTE Juan Nepomuceno. *Guía de forasteros y repertorio de conocimientos útiles*. México: Ignacio cumplido, 1852.
- AMADOR, Elías. *Bosquejo histórico de Zacatecas*. Tomo II. Zacatecas: Talleres tipográficos Pedrosa, 1943.
- BAYLE, Constantino. *Los cabildos seculares en la América Española*. Madrid: Sapiencia, 1952.
- BEZANILLA, Joseph Mariano de. *Décadas panegíricas (1781-1790)*. Edición crítica de José A. Burciaga Campos. Zacatecas: Instituto Zacatecano de Cultura Ramón López Velarde, 2008.
- COSÍO, Manuel G. "Plan que manifiesta el Censo General del Estado Libre de los Zacatecas, con respecto a su población, industria, agrícola y fabril, número de haciendas de campo, ranchos anexos e independientes de ellas; curas, vicarios, clérigos, regulares y casas de beneficencia." Zacatecas, diciembre de 1828. Edición facsimilar en *Digesto documental de Zacatecas*, núm. 15. Zacatecas: Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2015, encarte. *Digesto documental de Zacatecas*, Zacatecas, diciembre de 2006.
- ENCISO CONTRERAS, José. *Zacatecas en el siglo XVI. Derecho y sociedad colonial*. Zacatecas: Ayuntamiento de Zacatecas, Universidad de Alicante, 2000.
- Café y nevería Acrópolis. Espacios de modernidad y espacios de tradición. (Un paseo por la sociedad, el ocio y la cultura urbana del siglo XX en Zacatecas)*. Zacatecas: Tribunal Superior de Justicia del estado de Zacatecas, 2012.
- El Código Civil para el estado de Zacatecas (1827-1829)*. Zacatecas: Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2012.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Francisco. *Los viajes de don Francisco Xavier de Balmis. Notas para la historia de la expedición vacunal de España a América y Filipinas*. México: Sociedad Médica Hispano Mexicana, 1985.
- HURTADO HERNÁNDEZ, Edgar. *La ciudad ilustrada. Sanidad, vigilancia y población. Siglos XVIII y XIX*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2011.
- Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república /ordenada por Manuel Dublán y José María Lozano*. Tomo III. México: Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, 1876-1912.
- LEMOINE VILICAÑA, Ernesto. *Miscelánea zacatecana. Documentos histórico-geográficos de los siglos XVII al XIX*. México: edición del autor, 1964.
- PIETSCHMANN, Horst . *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- PRIETO Guillermo. *Memorias de mis tiempos*. Tomo II. México: Patria, 1948.
- RABASA, Emilio. *La constitución y la dictadura*. México: Porrúa, 1982.

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de autoridades*. (Tres tomos). Madrid: Gredos, 1990.
- RÍOS ZÚÑIGA, Rosalina. "Contención del movimiento: prensa y asociaciones cívicas en Zacatecas, 1824-1833" en *Historia Mexicana*. Tomo LII, Vol. 1, 2002.
- SESCOSSE, Federico. *Las fuentes perdidas*. Zacatecas: Sociedad de Amigos de Zacatecas, 1991.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1987*. México: Porrúa, 1987.
- TERÁN FUENTES, Mariana. *Bosquejo de un inmenso cuadro. Liberalismo constitucional y formas de gobierno en Zacatecas, 1823-1843*. Zacatecas: Taberna Literaria, 2015.
- TISCAREÑO, fray Ángel de los Dolores. *El Colegio de Guadalupe desde su origen hasta nuestros días, o memoria de los acontecimientos contemporáneos que con él se relacionan, presenciados unos y recogidos otros de documentos oficiales y auténticos para servir a la historia de dicho establecimiento*. México: Tipografía de José María Mellado, 1902.
- VEGA, Mercedes de. *Los dilemas de la organización autónoma. Zacatecas 1808-1832*. México: El Colegio de México, 2005.
- WECKMANN, Luis. *La herencia medieval de México*. Tomo II. México: El Colegio de México, 1984.

ARCHIVO

Archivo de José Enciso Contreras (AJEC).

"Lista de las calificaciones hechas a los Giros Mercantiles y Establecimientos Industriales por la comisión de Hacienda, en virtud de las facultades con que la autorizó la R. Asamblea." Zacatecas, 4 de abril de 1885.

Ordenanza municipal del muy ilustre Ayuntamiento de Zacatecas. Zacatecas: Imprenta de Aniceto Villagrana, 1843.

