

361
REJ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

PEDRO HERNANDEZ DE LOS SANTOS

México, Distrito Federal, Junio de 1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

El trabajo que les presento, tratará un tema de relevante importancia en nuestro país y de interés para todos los habitantes que integran cada una de las comunidades que conforman nuestra República Mexicana, ya que trata de la Institución con la cual se dé satisfacción a las necesidades generales que genera la convivencia en sociedad y que se denominen Servicios Públicos Municipales.

Parte esencial en el desarrollo del presente, es el estudio de la célula política de nuestro país, el Municipio, que ha tenido y sigue teniendo un papel principal en nuestro desenvolvimiento histórico; motivo por el cual en el primer capítulo se realiza un bosquejo histórico del mismo a partir de la conquista, ésta que marca su nacimiento y origen; posteriormente seguimos paso a paso su desarrollo institucional, hasta llegar a la consagración del Municipio Libre en la Constitución de 1917, que viene a constituir el máximo logro legislativo, aún cuando no se consagró del todo la libertad política y administrativa del Municipio por no haberse encontrado un mecanismo que garantizara una libertad económica real y efectiva, en cuanto a las relaciones de éste con las otras dos instancias de Gobierno.

Así mismo, analizamos los conceptos que del Municipio nos aportan algunos tratadistas; se estudian los elementos constitutivos del mismo; la estructura orgánica de su gobierno, así como también los diversos sistemas de gobiernos municipales que en teoría existen.

En la parte conducente, se aborda la reglamentación jurídica que enmarca al Municipio mexicano, analizando lo relativo en la Constitución General; la forma de regularlo en las Constituciones locales, en las Leyes Orgánicas Municipales y lo que norma-

los Reglamentos Municipales.

Finalmente se desarrolla ampliamente el tema objeto — principal del presente trabajo, estudiando en primer lugar los conceptos de Servicio Público, sus elementos constitutivos, las diversas clasificaciones que en teoría existen, los sistemas de prestación del mismo y los órganos que apoyan a los Municipios en ésta - tarea.

CAPITULO PRIMERO

BOSQUEJO HISTORICO DEL MUNICIPIO MEXICANO

A PARTIR DE LA CONQUISTA

I.- NACIMIENTO DE LA INSTITUCION MUNICIPAL EN MEXICO.

El nacimiento del Municipio en México, constituye el nacimiento de la Conquista que realizaron los españoles actuando en representación del Rey de España, a quien la Bula "Inter Caetera" del Papa Alejandro VI, de fecha 3 de mayo de 1493, reconoció el derecho de Señorío sobre Islas y Tierra firme de las Indias Occidentales.

Hernán Cortés zarpa de la Punta de San Antón el 16 de febrero de 1519, llegando posteriormente a la Bahía de Veracruz; y el 22 de abril de ese mismo año funda el primer Municipio en México, el de la Villa Rica de la Veracruz, integrándose el primer Ayuntamiento por dos Alcaldes Ordinarios, cuatro Regidores, un Aguacil Mayor, un Capitán de Entradas, un Maestro de Campo, dos Alferoces Reales y un Escribano; quienes estando en posesión de sus cargos y en Representación del Rey designaron a Hernán Cortés Capitán del Ejército y Justicia Mayor.

Con el nombramiento de Justicia Mayor, Hernán Cortés se convirtió en el defensor legal de la Autonomía del Municipio, que de acuerdo con el Régimen Municipal de Castilla, sólo reconocía como Superior al Soberano, el cual era representado legítimamente por el Regimiento de la Villa.

Después del nombramiento de Cortés, procedieron a levantar enramadas para simular casas, marcaron la plaza pública e instalaron una horca.

Conquistada Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, don Hernán Cortés estableció su cuartel general en Coyoacán, fundando en éste lugar el segundo Municipio en México, en ésta ocasión, procedió de la misma forma como lo hizo al fundar el primer Municipio, así, primero se designaron a las Autoridades Municipales y después existió la asociación de vecindad. En Coyoacán sesionó de

agosto de 1521 a marzo de 1524, más en que se trasladó a la Ciudad de México, para éste entonces Cortés ya tenía los cargos de Gobernador y Capitán General de la Nueva España, además, ya existían en el Municipio un Alcalde Mayor, un Alcalde Ordinario y cinco Regidores. En ésta época el Ayuntamiento tenía facultades para otorgar peticiones de solares y mercedes, para formar lazos de vecindad, de planificación, en ésta función formaban el plano o traza de la ciudad, lo cual consistía en señalar calles y manzanas, éstas divididas en solares que se otorgaban a quienes se registraban como vecinos.

La historia del Municipio Colonial se divide en dos etapas: La Pre-Villalar y la Post-Villalar.

La etapa Pre-Villalar, es anterior al reinado de Carlos V y caracterizaban a los Cabildos peninsulares la posesión de los siguientes derechos:

- 1).- Igualdad ante la Ley, establecida por el Fuero de Cuenca.
- 2).- Inviolabilidad del domicilio y respeto de la vida humana.
- 3).- Derecho a elección de sus propios Jueces y a disfrutar de garantías procesales.
- 4).- Participación en la cosa Pública y el derecho de los vecinos a elegir libremente a los Magistrados Consejiles, basándose en el principio de Soberanía del Pueblo.
- 5).- La responsabilidad pública de los Funcionarios.

La etapa Post-Villalar empieza a partir de Carlos V, en ésta el Régimen democrático de los Municipios se extinguió al limitar el derecho del vecindario a elegir libremente a sus Magistrados locales, por la venta de las Regidurías y la revisión de las Ordenanzas Municipales. En América ésta etapa se caracterizó por la burocratización del Régimen Municipal y la consolidación del Imperio en un Régimen Colonial; en España se da el poder absoluto de la Corona en un Régimen centralizado.

La etapa Post-Villalar en la Colonia se inicia aproximadamente en 1523, siendo el 26 de junio, cuando dieron a Cortés -- desde Valladolid las primeras instrucciones metropolitanas sobre "La población y pacificación de aquella tierra y tratamiento y -- conversión de sus naturales", en éstas, se establece la elección libre de los vecinos de candidatos a oficios de regimiento y la facultad del señor del lugar - Cortés - para elegir de entre --- ellos. La centralización se realizaba por medio de los Alcaldes - Mayores, ya para entonces llamados Corregidores, los cuales eran enviados directamente por el Rey.

Analizándolo con una panorámica general, vemos que la - conquista y la colonización fueron realizados bajo la influencia de la etapa Pre-Villalar. En la etapa Post-Villalar, ya se encuentra una super estructura política representada por los Cabildos - Seculares, que se caracterizaban por la facultad central de nombrar Regidores, la revisión de las Ordenanzas de los Cabildos y - la creación de los Alcaldes Mayores o Corregidores.

II.- ASPECTOS IMPORTANTES DEL REGIMEN MUNICIPAL DURANTE EL VIRREI NATO.

La organización municipal en México, fué estructurada - por las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, que tuvieron vigencia hasta 1573 cuando Felipe II expidió las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, teniendo vigencia hasta 1776, fecha en que se expidió las Ordenanzas de Intendentes.

En las Ordenanzas de 1524, se establecieron disposiciones que garantizaron la defensa, el abastecimiento alimenticio, - establecía la obligación por parte de los españoles para difundir la religión católica, protegían a los indígenas para que no les - cobraran el tributo en oro, establecía la obligación de residencia a españoles por el lapso de ocho años, garantizaban la reproducción y población de españoles obligando a los casados mandar - traer a sus esposas y a los que no lo eran, a casarse en determinado plazo; proveía la compensación y premios de servicios a conquistadores.

Dentro de algunos puntos que establecían las Ordenanzas de 1525, encontramos los siguientes: Disponían que en toda Villa existirían dos Alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro Regidores, un Procurador y un Escribano; los nombramientos debían realizarse el primero de enero de cada año; así mismo que existiría un Fiel para cuidar el abastecimiento, marcar las pesas y medidas, vigilar su cumplimiento y que se vendieran las mercaderías al precio fijado; se señalaban lugares para tirar basura; se proveía el abasto de carne; existía prohibición de sacrificar animales fuera del lugar designado; fijaban la obligación de vender la hortaliza, el pan y el pescado en la plaza pública; se facultaba al Consejo para dar tierras de labor, para ganado y para solares de casa; se prohibía que el ganado estuviera a menos de media le-

gua de distancia, establecía que los propietarios debían tener -- fierro para marcarlo y tenerlo registrado ante el Escribano de la Villa; se establecía que los Alcaldes y Regidores no podían celebrar Cabildo sin la presencia de Cortés o su lugarteniente y que el Aguacil Mayor tenía derecho de concurrir al Cabildo con voz y voto.

Felipe II, el 13 de junio de 1573 expidió las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias las que entre otras disposiciones, establecía, que el Gobernador era el facultado para otorgarle la categoría de una población y -- que en base a ésta, se formaría el Consejo Municipal ó la República, el primero, era para poblaciones de peninsulares y el segundo, para la organización de los indígenas; así el gobierno de una población se designaba de acuerdo con su categoría y era de la siguiente manera:

1) Para una Ciudad Metropolitana, se designaba: Un Juez con título de Adelantado, un Gobernador o Alcalde Mayor, un Corregidor o Alcalde Ordinario, tres Oficiales de la Real Hacienda, doce Regidores, dos Píeles Ejecutores, dos Jurados de cada Parroquia un Procurador General, un Escribano de Consejo, dos Escribanos Públicos, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Porteros.

2) Para el gobierno de una Ciudad con categoría de Diocesana o Sufragánea, se elegían: Ocho Regidores y los demás oficiales mencionados, con caracter perpetuo.

3) Para gobernar una población con categoría de Villas y Lugares, se designaban: Un Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, un Aguacil, un Escribano de Consejo y uno Público y un Mayordomo.

Con Carlos V, el gobierno municipal adoptó las siguientes bases:

1).- En las Ciudades principales debería haber doce ---

Regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos.

2).- Las personas que no fueran vecinas, no podían tener ningún cargo consejil.

Con Felipe II, se inició la venta de cargos consejiles por Cédula de primero de noviembre de 1591, para venta vitalicia no perpetua.

Con Felipe V, se vedó la venta de los cargos para así poder revenderlos posteriormente, ordenando ésto último por Cédula de 28 de abril de 1785.

Respecto al número de Regidores y demás cargos consejiles, variaban de acuerdo a la categoría de las poblaciones. Las Ciudades Metropolitanas, debían tener un Alcalde Mayor o Corregidor que representaba el poder central y los Capitulares eran: --- Tres Oficiales Reales, doce Regidores y dos Jueces Ejecutores; y el Procurador de la Ciudad, que aún no era miembro del Cabildo.

Las principales funciones de los Cabildos en la época Colonial eran:

1).- El cuidado de las obras públicas, bajo la superintendencia de los Regidores; en el lugar en donde residía la Audiencia, el Presidente de ésta, disponía de las obras en ejecución. Los puentes y caminos se hacían a costa de los beneficiarios

2).- El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones.

3).- Cuidar el disfrute común de los vecinos, de los pastos y montes en diez leguas a la redonda.

4).- El corte y plantación de árboles.

5).- El remate anual de los derechos de vender carne y pan.

6).- La creación de sus Ordenanzas, debiendo de mandarlas al Virrey para su aprobación en el término de dos años, ri---

giendo provisionalmente.

7).- Repartir tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la Real Cédula de 4 de abril de 1532, expedidas por Carlos V.

El Cabildo Colonial en materia de administración era técnicamente independiente, sobre: Adorno de la ciudad, mejoramiento de obras públicas, reglamentación sobre asuntos económicos la inspección de cárceles y hospitales, la administración de terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública; las mencionadas funciones eran distinguidas como administrativas y no judiciales, por Cédula de 1533 con la finalidad de impedir la intervención de las Audiencias.

Los Ayuntamientos de la Colonia, tuvieron dos clases de atribuciones: Ordinarias y extraordinarias, a excepción de los Municipios indígenas que tuvieron una reglamentación especial.

Las atribuciones Ordinarias, eran las siguientes:

- a) Tener a su cargo las obras públicas locales.
- b) Tener a su cargo los servicios públicos locales, entre ellas las de abastecimiento, regulación del trabajo y las de reglamentación escolar.

Las atribuciones Extraordinarias, fueron muy variadas y extensas, tenemos el caso del Ayuntamiento de la Ciudad de México que a principios de la Colonia tenía facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país.

Sobre los funcionarios del Ayuntamiento, fueron dos las Ordenanzas que se ocuparon de su organización: Las Ordenanzas de 1525 y las Ordenanzas de Gobierno de 11 de diciembre de 1682. El Ayuntamiento se encontraba presidido por el Corregidor e integrado por dos Alcaldes Ordinarios y un número variable de Regidores, además existía un Alférez Real que era quien portaba la bandera -

municipal en los días festivos, un Procurador General, un Aguacil Mayor y un Síndico. Las Comisiones y oficios eran realizados por los Capitulares, que eran personas ajenas, designadas por el Ayuntamiento en Cabildo.

A continuación, analizaremos brevemente a los funcionarios del Ayuntamiento, por quienes se encontraba integrado un Cabildo en la época Colonial.

El Alcalde Mayor o Corregidor.- La Corona a través del Corregidor, pretendía ejercer vigilancia sobre los encomenderos, para restringir su poder y señorío; desempeñaba su función por -- Distritos, gozando atribuciones sobre muchos ramos de la administración municipal, interfiriendo de ésta manera en esferas reservadas a los Ayuntamientos.

El Corregidor generalmente tenía funciones de inspección, regulando las relaciones entre naturales y españoles, vigilaban los usos y costumbres e intervenían en la vida comunal como representantes del Rey, Virrey o de la Audiencia, durando en su cargo tres años. Los Alcaldes Mayores, como funcionarios civiles tenían jurisdicción sobre las poblaciones de indígenas y mestizos ya que para las poblaciones de españoles tenían autoridad los Alcaldes Corregidores.

Los Corregidores, Gobernadores y Alcaldes Mayores eran nombrados por el Rey para Tabasco, Cuautla, Tacuba, Ixtlahuaca y Veracruz; los demás eran nombrados por el Virrey o por la Audiencia de Guadalajara en sus respectivas jurisdicciones.

Los Alcaldes Mayores no podían conocer de causas que eg tuvieran conociendo los Alcaldes Ordinarios, tampoco tenían jurisdicción en causas indígenas cuando tratara sobre su libertad, ya que estaban reservadas a la Audiencia e instruidas por el Fiscal-Real; también tenían obligación de visitar los pueblos de su distrito sólo una vez durante su cargo para no gravar a los pueblos-

con gastos ni gabelas, a no ser por orden o con permiso del Virrey o de la Audiencia; así mismo tenían la prohibición de casarse con persona que perteneciera a su Distrito.

Los Alcaldes Mayores fueron creados en América en el año de 1533, tenían como obligación principal la de proteger a los indígenas, no permitiendo su explotación, pero ésta misión no la cumplieron nunca, por lo cual la Real Ordenanza de 1786 los substituyó por los Intendentes.

Los Alcaldes Ordinarios.- Estos eran de extracción popular y subsistieron junto con los Alcaldes Mayores. Los Alcaldes Ordinarios eran elegidos en Cabildo por los Alcaldes y Regidores salientes.

Las funciones de los Alcaldes Ordinarios, eran los siguientes:

- 1) Conocer en primera instancia de los negocios de los españoles y de los indígenas.
- 2) Conocer negocios que correspondían al Tribunal de la Hermandad en ausencia del Alcalde de la misma.
- 3) Prestar auxilio real para la ejecución de disposiciones de los jueces eclesiásticos, en lugares en que no radicaba la Audiencia.
- 4) Conocía, faltando el Gobernador, de los juicios civiles y criminales en contra de otro Alcalde.
- 5) Tenían voto en el Cabildo, cuando no había Corregidor o Gobernador.
- 6) Se encargaban interinamente del gobierno cuando moría el Gobernador sin dejar quien lo substituyera.
- 7) Cuando no hubiere Gobernador ni Corregidor, podían visitar las ventas y mesones y darles aranceles.
- 8) Presidían el Cabildo a falta del Gobernador y su Teniente.

El número de Alcaldes Ordinarios en el primer siglo y-

medio de coloniaje, fueron dos; posteriormente se redujo a uno; - no podían reelegirse, sino hasta pasados dos años de haber dejado el cargo.

Las funciones judiciales de los Alcaldes se vió limitada por la práctica de las Audiencias de mandar Jueces especiales para las causas importantes.

Los Regidores.- El Regidor era un representante del pueblo, tenía facultades legislativas y ejecutivas, administraban la ciudad y en un principio también tuvieron la función judicial.

La designación o elección del Regidor durante la Colonia, se llevaba a cabo de la siguiente manera:

a) En las poblaciones fundadas por Capitulación, el fundador, su hijo o heredero nombraban los Regidores (Disposición de Felipe II). Después de dos vidas, la designación se hacía de acuerdo al derecho común.

b) No existiendo Capitulación, en Cabildo abierto hacían la designación los vecinos (Disposición de Carlos V). Después de la primera elección, las posteriores se hacían de acuerdo al derecho común.

Los Regidores elegían a los Alcaldes, denominados Alcaldes Ordinarios de primer voto.

Por Cédula de la Reina Doña Juana, el 15 de octubre de 1522, el cargo de Regidor pasó a ser vendible y renunciable, éstos eran denominados Regidores Perpetuos, y el 30 de junio de 1620 Felipe II también ordenó lo mismo.

Otros oficios vendibles y renunciables en ciudades y pueblos de españoles eran: El de Escribano de Cabildo, el de Aguacil Mayor, los Depositarios y los Fieles Ejecutores.

La venta de los oficios se hacía en subasta, previo pre
gón, siendo admitidos a postura sólo los que llenaban las condi--
ciones de idoneidad y competencia, y quienes los calificaban eran
los Justicias.

En un principio los oficios sólo se enajenaban por una-
vida; en 1581 se facultó la renuncia por una vida más en favor de
otra persona; posteriormente por Cédula de 14 de diciembre de ---
1606 se estableció la perpetuidad en Indias y en España. En los -
pueblos de Indígenas los oficios no eran vendibles.

Para ser válida la renunciación o cesión de oficios se-
necesitaba los requisitos siguientes: Que se hiciera a persona --
idónea, que el renunciante viviera cuando menos veinte días des--
pués de haber renunciado y si el renunciatario pedía aprobación -
dentro de un plazo que no excediera de setenta días.

El oficio volvía a la Corona y quedaba vacante para ven-
derlo en su valor íntegro, cuando el dueño del empleo fallecía --
sin haber renunciado a favor de otra persona o si fallecía no ha-
biendo transcurrido el plazo de veinte días de hecha la renuncia,
o si el renunciatario no aceptaba o no solicitaba la aprobación -
del Virrey, Audiencia, Gobernador o Justicia principal del Distri
to; o si no obtenía la confirmación del Rey en un plazo de cinco-
años.

Comprado el oficio, la Corona sólo podía quitarlo por -
mala conducta y mediante previo juicio. Además el cargo de Regi--
dor no era incompatible con el desempeño de otros cargos dentro -
del Cabildo, así una persona podía desempeñar otros cargos.

La venta de los oficios fué muy criticada en virtud de-
que era contraria al bien público, ya que los compradores hacían-
su negocio cobrando al público por Servicios de carácter general.

El Aguacil Mayor.- El Aguacil Mayor de las ciudades y villas de espeñoles, eran oficios vendibles y renunciables ; sus obligaciones consistían en : Rondar de noche y reconocer lugares públicos, prender a los que les manderen los Justicias, impedir pecados públicos, ejecutar autos y mandamientos de Virreyes, Audiencias y Justicias; también estaban facultados para aprehender a los delincuentes únicamente infraganti, debiendo presentarlos inmediatamente a sus Jueces, o también, por orden de autoridad competente.

Los Aguaciles Mayores recibían sueldos por las ejecuciones que se les encomendaban, reservándose la décima parte de los derechos de ejecución que recibían sus tenientes, pero no podían cobrar nada a éstos por su nombramiento, ni removerlos sin causa. Los Aguaciles Menores, auxiliaban en sus funciones al Aguacil Mayor y éste les asignaba un sueldo a aquellos del suyo.

El Alférez Real.- Este tenía entrada al Cabildo y votantes de los Regidores y después del Justicia, además, tenían doble sueldo al de los Regidores. El Alférez Real, se encargaba de portar la bandera en los días festivos, además, por ausencia o muerte del Alcalde Ordinario, fungían en su lugar.

El Piel Ejecutor.- Esta era la persona encargada de vigilar que las pesas y medidas utilizadas para vender mercancía fueran cabales y correctos. Este oficio fué introducido por las Ordenanzas de Cortés de 1525.

El Procurador.- El Procurador de Cabildo, en España era el representante del Municipio contra las intromisiones reales. En las Indias, era mucho más, era el defensor de los derechos ciu

dadanos contra todos, en los que se encontraban los derechos de la ciudad, del Cabildo, del vecindario aún contra el Cabildo, en general cuanto atañera al beneficio común, ya fuera por orden del Cabildo o sin ella.

La Cédula de 23 de noviembre de 1632 de Felipe IV permitió que el Procurador fuese electo por los Regidores, no se consideraba el cargo como perteneciente al Municipio, por lo cual el Procurador no era miembro del Cabildo, posteriormente fué llamado Síndico.

El Escribano de Cabildo.- Este oficio era vendible y renunciable, siendo necesario para desempeñarlo que el Monarca extendiera nombramiento por conducto del Consejo de Indias, previamente que se hiciera del cargo.

Felipe II por Ordenanza de 5 de agosto de 1546, prohibió el ejercicio de Escribanos no titulados, bajo pena de nulidad de lo que hicieren.

Los Escribanos eran los encargados de llevar los libros y documentos del Ayuntamiento los cuales legalizaban con su firma.

Dentro de los cargos dependientes del Ayuntamiento y nombrados en Cabildo, encontramos los siguientes:

Los Diputados de Pobres, que tenían a su cargo atender a los pobres de la cárcel.

Los Diputados de Propios, eran quienes fiscalizaban el manejo de fondos y velaban las finanzas del Ayuntamiento.

El Obrero Mayor, era el responsable de la dirección e inspección de las obras públicas.

Los Diputados de Fiesta, éstos cuidaban de la celebración de los aniversarios.

Los Diputados de Policía, eran quienes con el Corregidor integraban la Junta de Policía, encargada de cuidar el cumplimiento de los bandos y disposiciones sobre seguridad pública.

Los Diputados de Alhóndigas y Pósito, eran quienes cuidaban el abastecimiento de subsistencias a precios razonables.

Un Contador, encargado de llevar los libros de contabilidad y del manejo de los fondos del Ayuntamiento.

El Vidor del matadero, quien inspeccionaba la matanza, revisaba el ganado y vigilaba la limpieza y buenas condiciones del rastro.

Sobre el régimen económico y financiero del Municipio Colonial, éstos tenían dos tipos de bienes: Los bienes comunes y los bienes propios. Los bienes comunes, eran para el disfrute de todos los vecinos y los propios, eran los bienes que proporcionaban productos al Ayuntamiento para solventar los gastos públicos, siendo de dos clases éstos bienes: Rústicos y urbanos.

Otra fuente de ingresos para los Cabildos, fueron los arbitrios, los cuales eran impuestos que percibían los Ayuntamientos, éstos podían consistir en sisas, derramas, contribuciones y concesiones, pero sólo se hacían uso de ellos con autorización del Rey y se usaban a ellos para cubrir los servicios públicos.

La Sisa, era un impuesto excepcional, destinada a determinada obra o servicio.

La Derrama o Repartimiento, era determinada cantidad de dinero que se decretaba a cada pueblo para cubrir un gasto extraordinario, como por ejemplo en el caso de langosta.

Las Contribuciones, era el dinero con que debían contribuir los indígenas para construir obras que les fueran necesarias a ellos, pero el monto no debía ser mayor de la sexta parte de lo que el Rey contribuyera por merced para la obra.

Las Concesiones, consistían en rentas cedidas por el -- Rey a algunas municipalidades.

Otro recurso muy importante del Municipio, fué la cooperación vecinal para obras de beneficio colectivo, las que fueron muy valiosas, ya que la Real Hacienda acaparaba los ingresos de mayor cuantía.

En el Virreinato existieron dos Instituciones de previsión social: Los Pósitos y las Alhóndigas.

Los Pósitos tenían la función de almacenar granos para prevenir los males ocasionados por la pérdida de cosechas o alguna otra calamidad pública.

Las Alhóndigas, es otra Institución del Municipio Colonial, los cuales eran establecimientos de granos en donde los vecinos comerciaban con sus granos de productor a consumidor para evitar el intermediarismo y la especulación, pasando las operaciones a la vista de las autoridades.

El Cabildo en la Colonia.- Las sesiones de Cabildo era la tribuna en donde se expresaba el pueblo, éstas eran presididas por el Gobernador o su lugarteniente, o en su defecto por el Alcalde de primer voto, podían asistir los Corregidores y Alcaldes Mayores, el Alférez Real tenía el primer voto en las deliberaciones; estaba prohibido que concurrieran los Oidores y así mismo hacerlo armado, además, el Capitular debía dejar la sala cuando se tratase de un asunto que concerniera a él o a sus familiares.

En la Nueva España estaba prohibido celebrar Cabildos abiertos, la cual era una convocación y concurrencia de todos los pobladores del lugar, ésta era una forma de democracia directa y sólo existieron dos casos de Cabildos Abiertos: El de Veracruz y el de León al fundarse la Villa.

Respecto a la función legislativa del Ayuntamiento éste expedía disposiciones y acuerdos de observancia general para regular la vida social de la comunidad y sus relaciones económicas, valiéndose principalmente de las Ordenanzas, que proveía sobre todo el movimiento que tuviera la ciudad, regulando también sobre los Servicios Públicos.

Los Cabildos gozaban de la prerrogativa de darse sus -- Ordenanzas, lo cual era un aspecto de autonomía municipal, así -- tenían facultad local para legislar sobre asuntos edilíceos. El -- nacimiento de ésta prerrogativa la encontramos en las Ordenanzas -- publicadas por Cortés para las poblaciones que fundó; posterior-- mente, los descubridores también disfrutaron de ese derecho para -- las poblaciones que fundaban, debiendo obtener confirmación del -- Consejo de Indias en el término de dos años, aunque ésta facultad -- no derogaba la de los Cabildos de darse las que mejor les convi-- niera una vez instalados. El procedimiento era el siguiente: Las -- Ordenanzas de Poblaciones se enviaba al Virrey para su confirma-- ción en lo relativo a buen gobierno; en segunda instancia, a la -- Audiencia respectiva para que aprobara en lo administrativo, ya -- que en ésta materia la potestad judicial era suprema, ésta prepon-- derancia judicial sobre toda la organización política así mismo -- se percibía en el orden interno municipal ya que los Regidores -- intervenían en la administración local de justicia, nombrando a -- los Alcaldes que tenían jurisdicción en primera instancia.

La Organización Política y Administrativa de la Ciudad -- de México. -- En el Gobierno Virreinal, se entendía por fuero munici-- pal la no intromisión del poder real en asuntos administrativos -- del Municipio; pero los actos gubernamentales estaban sujetos a -- examen correspondiendo hacerlo a la Autoridad Ejecutiva, existien

do de ésta manera muchas interferencias en las funciones del Cabildo, restándole libertad de acción. Entre éstas autoridades tenemos las siguientes:

La Real Audiencia, creada el 13 de diciembre de 1527 -- con carácter de órgano superior de gobierno y justicia, con residencia en la Ciudad de México. Esta tenía facultades mixtas: Era Tribunal de primera y segunda instancia, conocía de las responsabilidades en que incurriesen autoridades superiores, intervenía -- en cuestiones hacendarias y tenía facultad para proceder en lo relativo a conquistas, población, descubrimientos, mercedes de tierras, términos y solares.

El Virrey, que era el representante nato de la autoridad Real, tenía al mismo tiempo los cargos de Gobernador y Capitán General de la Colonia, era el jefe de las oficinas públicas, vigilaba la recaudación de rentas y tenía el encargo de velar por los indígenas como su protector, también nombraba a los Gobernadores de las Provincias, a Capitanes Generales, Alcaldes Mayores y Corregidores.

El Tribunal del Consulado de México, tenía como función dirimir las controversias surgidas entre los comerciantes.

El Protomedicato, tenía facultades para examinar y otorgar licencias a quienes se dedicasen a la medicina.

El Juzgado de Bienes de Difuntos, que administraban, -- arrendaban y vendían los bienes de los difuntos cuando no existían herederos.

Los Juzgados para los asuntos de Indios, que tenían por objeto evitar los abusos que se cometían ante los Tribunales ordinarios, por los españoles en perjuicio de los naturales.

La Santa Hermandad y el Tribunal de la Acordada, quienes tenían la misión de perseguir y exterminar el bandolerismo.

Los Virreyes de la Nueva España intervinieron con gran frecuencia en materia de Servicios Públicos en beneficio de la -- Ciudad capital, entre otros crearon los siguientes:

- 1) El desagüe del Valle de México y otras obras para evitar inundaciones.
- 2) La introducción del agua potable.
- 3) La pavimentación y alumbrado público.
- 4) La introducción de la Imprenta.
- 5) La fundación de centros educativos y de beneficencia.
- 6) La construcción de paseos y edificios públicos.
- 7) El impulso al comercio de la Ciudad.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México, logró la fundación de la Universidad de México, siendo decretada su creación -- por Real Cédula de Carlos V, el 21 de septiembre de 1551.

Organización de los Indígenas en la Colonia.- Al respecto se dispuso, que cuando el pueblo tuviera menos de ochenta ca--
sas se nombrara anualmente un Alcalde y un Regidor; y para cuando tuviera más casas, se nombrara dos Alcaldes y cuatro Regidores, -
los que en todo caso deberían ser Indígenas; los puestos no eran--
vendibles y eran de elección anual ante el cura. Los Alcaldes --
electos tenían jurisdicción limitada, consistiendo únicamente en--
inquirir los delitos, aprehender a los delincuentes para entregarar
los a la cárcel del pueblo de españoles, además podían castigar a
Indígenas que faltaran a misa, se embriegasen o cometiesen otra -
falta semejante. No tenían facultad para imponer penas de mutila--
ción y muerte; si el delincuente era negro o mestizo, los aprehend
dían y esperaban hasta que llegare el Corregidor o el Alcalde Ma--
yor o su Teniente para que impartiere justicia.

Estaba prohibido a los españoles vivir en los pueblos de indígenas, así también a los mulatos y mestizos, aunque hubiesen comprado tierras; los españoles sólo podían permanecer en ellos el día de su llegada y el siguiente, y para proteger a los naturales de los abusos de los encomenderos, la ley les prohibía ir a los pueblos de su encomienda, para cobrar los tributos tenían que enviar a un agente o mayordomo, quienes eran supervisados por la Audiencia, debiendo otorgar fianza junto con el encomendero, para garantizar los daños que causaren a los indígenas.

Por otra parte, la Corona española respetó las instituciones indígenas, entre ellas, la del Gobierno por sus Señores, disponiendo que se respetara el derecho de señorío que tuvieran los descendientes de los primeros señores, siendo otorgado éste derecho por la Audiencia y establecido por la Ley del 19 de julio de 1614, de Felipe III, ordenando que se respetaran sus principios hereditarios, a excepción cuando la sucesión recayera en un mestizo; a ésta institución se le conoció como Caciquismo indígena.

En el caso de delitos que ameritara la pérdida del cacicazgo, conocían las Audiencias y los Oidores visitantes del distrito. Los indígenas tenían la obligación de no separarse de su cacique, pero como eran explotados, Carlos V y Felipe IV ordenaron que interviniesen los Virreyes, Audiencias y Gobernadores para no permitir su explotación. Los Corregidores y Alcaldes, tenían la obligación de velar por el justo pago de los jornales de los indígenas.

Los Caciques tenían mayor jurisdicción que los Alcaldes de Indios, de tal manera, que podían imponer toda clase de penas, menos la de muerte y de mutilación las cuales estaban reservadas para las Audiencias y Gobernadores. Los Caciques proporcionaban a

Las autoridades locales los Indígenas que se les asignaba, éste -
oficio se prestó a abusos ya que las autoridades locales obliga-
ban a los Caciques a que les proporcionaran mayor número de Indí-
genas, teniendo éstos que alquilar macehuales fuera de su pueblo,
por lo que la Encomienda vino a agravar aún más la situación de -
los Indígenas.

La segunda Audiencia de 1531 autorizó la elección de --
los Alcaldes y Regidores en los pueblos de Indígenas. Felipe III-
ordenó el 10 de octubre de 1618 que en todo pueblo y reducción de
Indígenas hubiese Alcaldes y Regidores Indígenas.

Esta situación guardó la municipalidad indígena hasta -
el siglo XVII, siendo un instrumento de explotación.

La municipalidad castiza surgió con las prácticas y cog-
tumbres nacidas en Nueva España, otro factor fué que los Criollos
influyeron poderosamente en los Ayuntamientos, aún cuando les reg-
taba poder la facultad virreinal de nombrar Regidores Honorarios,
los cuales eran siempre peninsulares, con posterioridad los Crio-
llos se valieron de la Regiduría Perpetua para ocupar los cargos-
consejiles.

Respecto al concepto de Cabildo que se tenía en la Colo-
nia, Hevia Bolaños dice: "Cabildo es ayuntamiento de personas se-
ñaladas para el gobierno de la república, como son Justicia y Re-
gidores."(1). De acuerdo con ésta definición, el Ayuntamiento era

(1) Citado por Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, p. 141.

el órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad teniendo las características de un Gobierno político y económico.

La Organización Municipal durante el Virreinato fué regulado por los Ordenamientos siguientes:

- Las Ordenanzas de Hernán Cortés.
- Las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias.
- Las Ordenanzas de Intendentes.
- Las Leyes de Recopilación de Indias.

el órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad teniendo las características de un Gobierno político y económico.

La Organización Municipal durante el Virreinato fué regulado por los Ordenamientos siguientes:

- Las Ordenanzas de Hernán Cortés.
- Las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias.
- Las Ordenanzas de Intendentes.
- Las Leyes de Recopilación de Indias.

III.- PARTICIPACION DEL MUNICIPIO EN LA INDEPENDENCIA DE MEXICO.

A principios del siglo XIX, en México, los Españoles tenían influencia en las Audiencias y los Criollos en los Ayuntamientos; lo que determinó que con motivo de la intervención francesa en España, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se convirtiera en el precursor del Movimiento de Independencia.

El origen del movimiento independiente se encuentra en las abdicaciones de Bayona, de Carlos IV y su hijo Fernando VIII; en Nueva España el Virrey Iturrigaray recibió la noticia el 14 de julio de 1808, pasados dos meses de las abdicaciones hechas a favor de Napoleón.

El 19 de julio de 1808, el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, Síndico del Ayuntamiento de México, reclamó los derechos de la Nación para asumir su Soberanía, señalando que la abdicación era involuntaria y forzada, por la cual no surtía ningún efecto sobre los derechos de la Nación al nombrarle Soberano sin su consentimiento.

Como los Criollos tenían el control de los Ayuntamientos éste les sirvió de tribuna en donde expresaron sus ideas independientes, con la finalidad de terminar con el monopolio que tenían los peninsulares de los altos puestos civiles, eclesiásticos, en las magistraturas y en el comercio colonial.

En 1808 con su posición el Ayuntamiento de la Ciudad de México, pretendía:

- 1) Ser considerado subsidiariamente como representante de la Soberanía de la Nueva España.
- 2) Convocar a un Congreso de Ayuntamientos para crear un Estatuto Provisional, en tanto se definía la Autoridad en España.

Los precursores de la Independencia fueron: El Licenciado Azcárate, el Licenciado Primo de Verdad y Ramos y Melchor de Talamantes.

Los peninsulares, el 15 de septiembre de 1808 hicieron fracasar el esfuerzo de los Criollos por medio de la Conspiración de Yermo; depusieron al Virrey Iturrigaray, encarcelaron a Azcárate hasta 1811 y también a Primo de Verdad y Ramos y a Talamantes quienes murieron en prisión.

Posteriormente, es Don Miguel Hidalgo el continuador -- del movimiento independiente, al que se le conoce como el defensor de los derechos humanos. En un Edicto del 3 de diciembre de 1810, Hidalgo se refirió al Municipio concibiéndolo como un ci-miento material y con su Decreto de Guadalajara declara abolida -- la esclavitud.

Después, Morelos se levantó en armas y es considerado -- como el precursor de las ideas sociales, porque expresó: "La soberanía de la nación está por encima del individuo, así se trate -- del individuo mas conspicuo."(2)

También reafirma ^{esta} la declaración de Hidalgo, al decir: -- "Ni la raza, ni el pensamiento o la riqueza son condiciones para justificar la esclavitud y los privilegios."(3)

(2) Citado por Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 211.

(3) Idem.,

Morelos sentó los cánones de nuestras instituciones y de la reforma expresando: "El gobierno dimana del pueblo y se sostiene por el pueblo."(4). Morelos se preocupa más por la sociedad y el cuerpo Nacional que por el individuo.

De ésta manera se resumen los tres conceptos de Soberanía Nacional que impulsaron el movimiento independiente, siendo popular con el Licenciado Verdad, liberal con Hidalgo y social con Morelos.

El movimiento independiente, originó en España la celebración de las Cortes Generales Extraordinarias, de la que emanó la Constitución de la Monarquía Española, conocida como Constitución de Cádiz, ésta fué promulgada en España el 19 de marzo de 1812 y en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año por el Virrey Francisco Javier Venegas.

Fernando VII, expidió en Valencia el 4 de mayo de 1814 un Decreto abrogando la Constitución de Cádiz; en México, Félix María Calleja hizo la publicación oficial de ese Decreto el 11 de agosto de 1815 quedando restablecido el Régimen Colonial tradicional.

Pero en marzo de 1820, Fernando VII volvió a Decretar la vigencia de la Constitución de Cádiz obligado por la insurrección de Riego; en México el Virrey Apodaca ordenó su vigencia.

En el Título VI denominado "Del Gobierno Exterior de las Provincias y de los Pueblos", compuesto de dos capítulos, la Constitución de Cádiz de 1812 regula detalladamente la Institución Municipal.

(4) Idem.

La Constitución de Cádiz crea la institución de los Jefes Políticos, a semejanza del modelo francés de la época napoleónica que creó la institución de las Prefecturas, en donde el Prefecto era el delegado del poder ejecutivo y administraba el Departamento y el Subprefecto como delegado del Prefecto administraba el Distrito.

También en apoyo de la Constitución de Cádiz, el 23 de junio de 1813, se expidió la "Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias".

La Constitución de Cádiz modifica el Régimen Municipal en los aspectos siguientes:

a) Los Ayuntamientos tendrían el gobierno interior de los pueblos, debiendo estar integrados por Alcaldes, Regidores y un Procurador Síndico, presididos por el Jefe Político y donde no lo hubiese, por el Alcalde. El número de personas que integraba el Ayuntamiento, dependía de la proporción de la comunidad; también dispuso el sistema electivo para los funcionarios del Ayuntamiento.

b) Los Ayuntamientos tenían a su cargo: Expedir las Ordenanzas municipales, atender la recaudación y manejo de las rentas locales; el fomento de la industria y el comercio de la localidad, vigilar la calidad de los comestibles y los servicios públicos; éstas funciones se encontraban establecidas en el Artículo 321: "La policía de salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Además, expedir las Ordenanzas municipales, atender a la recaudación y al manejo de las rentas locales, al fomento de la industria y el comercio de la localidad, vigilar la -

calidad de los comestibles, agua potable, abastecimientos y estadísticas de nacimientos, matrimonios, etc."(5)

Cada Provincia estaba a cargo de un Jefe Político y de su respectiva Diputación, ésta compuesta del Presidente que fungía como tal el Jefe Político, del Intendente y de siete individuos; teniendo la Diputación funciones predominantemente hacendarias.

La mencionada "Instrucción para el Gobierno Económico - Político de las Provincias", facultaban a los Jefes Políticos con las atribuciones siguientes: Era la Autoridad Superior de cada Provincia, debiendo cuidar de la tranquilidad pública, de la seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamientos del Gobierno y en general todo lo que constituyeran las funciones gubernativas, además, era el intermediario de las relaciones entre los Ayuntamientos y las Autoridades Superiores.

De ésta manera en conclusión la Constitución de Cádiz estableció:

- 1) El Sistema de elección popular directa.
- 2) La no reelección de Funcionarios Municipales.
- 3) Renovación de los Funcionarios cada año.
- 4) La integración del Ayuntamiento por un número de Regidores en proporción al número de habitantes y no basado en la categoría de los pueblos.
- 5) Consideraba el desempeño de los cargos Consejiles como una obligación ciudadana.

(5) Idem., p. 224.

Pero también sentó precedentes negativos como son:

- a) El sometimiento de los Ayuntamientos al Régimen de centralización por medio de los Jefes Políticos.
- b) La pérdida de la Autonomía Municipal en materia hacendaria.

Los dos ordenamientos ya citados constituyen el último intento legislativo para transformar el Régimen Municipal de la Metrópoli y sus Colonias, en tanto en Nueva España se desarrollaba el Movimiento de Independencia.

Por último cabe hacer mención que la Constitución de -- Cádiz tuvo una vigencia efímera en Nueva España, la primera vez -- del 30 de septiembre de 1812 al 17 de agosto de 1814 y la segunda vez en 1820.

IV.- SITUACION DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1824.

Consumada la Independencia, por Decreto del 26 de febrero de 1822, el Congreso Constituyente, ratificó con carácter intrino a todas las autoridades civiles y militares, por lo tanto en ningún momento se modificó la estructura del Municipio mexicano, quedando consecuentemente los Ayuntamientos bajo el control de -- los Jefes Políticos, conforme a los lineamientos marcados por la Constitución de Cádiz.

Posteriormente, el 4 de enero de 1824 se rompieron los lazos con España y el 31 de enero de éste mismo año se expidió el Acta Constitutiva de la Federación, siendo hasta el 4 de octubre del mismo año cuando la Constitución Federal de los Estados Uni-- dos Mexicanos fué sancionada por el Congreso General Constituyen-- te.

Fueron los dos ordenamientos legales anteriormente cita-- dos, los que establecieron en el marco de las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para darse los ordenamientos que regularan su régi-- men interior, con la única limitación de que no se opusieran a -- las mismas.

Por lo consiguiente, no se contempló constitucionalmente la regulación del régimen municipal en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y como consecuencia los -- Estados que conformaban la República se limitaron a copiar en és-- te aspecto los lineamientos de la Constitución de Cádiz.

El Doctor Ignacio Burgos, refiriéndose a los Municipios del siglo XIX y particularmente a la Constitución de 1824, dice:-- "... el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desapa-- recer, sino que en el ámbito de normatividad constitucional ape--

nas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales." (6)

La Constitución de 1824, facultó al Congreso para elegir el lugar de residencia de los Supremos Poderes de la Federación, el cual por Decreto del 20 de noviembre de 1824 designó a la Ciudad de México para ello. Este Decreto constituye el origen de la creación del Distrito Federal, siendo en ese entonces Presidente Don Guadalupe Victoria.

Dicho Decreto estableció, que el Distrito de la Ciudad de México respecto a su Gobierno Político y Económico quedaba exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General.

En el lugar del Jefe Político, el Gobierno General, nombró a un Gobernador interino para que se encargara del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica del Distrito Federal.

Posteriormente, procedieron a regular el régimen interior del Distrito Federal y para ello se expidieron los ordenamientos siguientes:

El Decreto de 11 de abril de 1826, el cual disponía que en materia fiscal, las rentas del Distrito Federal formarían parte de la Federación y así mismo le concedía el derecho de nombrar representantes en la Cámara de Diputados.

Retrocediendo cronológicamente, el 6 de febrero de 1822 se expidió el Reglamento de Jueces Auxiliares, el cual establecía que el Jefe Político tenía la facultad de aprobar los nombramientos de los dos Auxiliares que funcionarían con carácter consejil, por cada cuartel menor, además del Regidor comisionado; consecuen

(6) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, -- p. 978.

temente como el Decreto que creó el Distrito Federal substituyó - al Jefe Político por un Gobernador, a éste se le trasladó tal facultad, esto es, en lo que se refiere a la materia de policía.

Dichos Jueces auxiliares que funcionarían con carácter-consejil, tenían a su vez, la facultad de nombrar seis vecinos -- honrados para que los acompañasen en sus rondas, imponiéndoseles-severos castigos en caso de negarse a hacerlo; además, debían llevar un libro en donde registrasen el número de personas que habitaran en su circunscripción, así como sus nombres, calidades, hábitos y ocupaciones; también debían registrar en el mismo, todos-los talleres, almacenes, cafeterías, fondas y bodegas; se encargaban de tomar conocimiento de las mudanzas, que por obligación los dueños o administradores les notificaban, así como, de la ocupación de cuartos y casas en arrendamiento; visaban las referencias de los criados que solicitaren empleos y registraban el movimiento de huéspedes en los hoteles; vigilaban que no hubieran vagos, - ni gentes de malas costumbres, ni casas de prostitución o de juegos prohibidos, conciliaban los problemas que se daban entre los-vecinos, velaban que los padres de familia enviaran a sus hijos - menores a la escuela, auxiliaban a las autoridades penales en la-prevención y conocimiento de los delitos levantando las primeras-diligencias y procedían a la detención de los delincuentes sorprendidos in fraganti o cuando hubiere temor fundado de que se -- sustrajeran a la acción de la justicia; así mismo informaban al - Regidor respectivo de los desórdenes, de las faltas de policía, - el aseo de calles, aprovisionamiento de agua, estado de edificios alumbrado y pavimentos.

Los Jueces auxiliares, tenían gran importancia ya que - constituyen el eslabón de la vida del vecindario con los respecti- vos Regidores, abarcando todos los aspectos de su convivencia so-

cial. Este cargo se extendió por todo el país con el nombre de -- Jueces de Cuartel, teniendo una gran influencia en el orden municipal, por lo que, el autor Moisés Ochoa Campos, manifiesta: "... pero en lo general, apuntaron un procedimiento de conexión y promoción vecinal en cuanto al problema de la habitación, aseo, educación, orden y servicios públicos, que sería interesante considerar en nuestros días, debidamente actualizado." (7)

El 7 de febrero de 1825, se expidió un Bando de Policía para el Distrito Federal y en su género ha sido uno de los más -- completos, con la característica que dejó subsistentes los Bandos de 23 y 31 de enero de 1822, el del 21 de noviembre de 1790, el de 9 de junio de 1800 y el de 29 de diciembre de 1802. Dicho Bando también se caracteriza por tener una reglamentación muy detallada sobre las materias de orden y seguridad urbanas, limpieza de la ciudad, inspección del comercio y diversiones; estableciendo -- para el caso de infringir las mencionadas, penas consistentes en multas, castigo correccional y el decomiso, según la circunstancia del caso.

(7) Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 233.

V.- REGIMEN MUNICIPAL ESTABLECIDO POR LAS LEYES CONSTITUCIONALES-
DE 1836.

La primera República Centralista instaurada en México, se rigió por las Siete Leyes Constitucionales, expedidas el 29 de diciembre de 1836, tuvo importancia para el Municipio mexicano ya que consagró constitucionalmente los Ayuntamientos, estableciendo que fueren electos popularmente, señaló los lugares donde existirían y conservó el caracter consejil de los cargos municipales, - así como el derecho de los Alcaldes a presidir los Cabildos, además de señalar los ramos que tendrían a su cargo los Ayuntamientos.

A continuación se transcribirá textualmente lo que establecían las Leyes Constitucionales de 1836, en materia municipal:

"Art. 22. Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esa población habrá jueces de Paz, encargados también de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los Gobernadores respectivos.

"Art. 23. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una Ley - dictada el 20 de marzo de 1837-. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

"Art.25. Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de Salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escue

las de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios y promover el adelantamiento de la Agricultura, Industria y Comercio y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos.

Art. 26. Estará a cargo de los Alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, -- instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, -- practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción -- en ésta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas; el Art. 30 preceptúa: Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos son consejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador o en caso de reelección."(8)

Por otra parte, el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, que fué expedido con fecha 20 de marzo de 1837, reguló la organización del Sistema Municipal en la República Centralista de México.

Dicho Reglamento establecía que el Presidente de la República nombraría un Gobernador por cada Departamento en que se dividía la República y que estaría auxiliado en sus funciones por un Secretario General. El Gobernador designado se encontraba provisto de facultades políticas, gubernativas y administrativas; te

(8) Idem., pp. 237-238.

niendo como obligaciones la conservación del orden público y la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del Gobierno General y de la Junta Departamental respectiva; también le correspondía la atribución de nombrar a los Prefectos y confirmar los nombramientos de los Subprefectos y Jueces de Paz, además, calificaban las elecciones de los Ayuntamientos y autorizaban las Ordenanzas Municipales.

A su vez el Prefecto era designado por el Gobernador y confirmado por el Presidente de la República, se le otorgaban funciones políticas, policíacas y administrativas, debiendo tener su residencia en la cabecera de Distrito; además, tenía la potestad de presidir sin voto el Ayuntamiento de la cabecera de Distrito y de cualquier otra que perteneciera a éste.

El Subprefecto tenía jurisdicción en el Partido con residencia en la cabecera de éste con facultades iguales pero dentro de su demarcación a las del Prefecto, a quien estaba subordinado y fungía como su auxiliar.

Los Ayuntamientos estaban sujetos directamente a los Subprefectos de Partido, al Prefecto y al Gobernador.

Respecto a las atribuciones del Ayuntamiento, el autor Moisés Ochoa Campos nos dice: "... comprendían los ramos de policía, salubridad, comodidad, ornato, orden y seguridad. Intervienen en cuestiones de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, agua, alumbrado, paseos, parques y, en general, en todo lo conducente al mayor bienestar del vecindario, incluyendo lo relativo a espectáculos e instrucción pública, expedición de reglamentos de policía y buen gobierno y administración de su patrimonio."(9)

(9) Idem., p. 238.

Los Alcaldes tenían como función velar por la ejecución y cumplimiento de los Reglamentos de Policía, Leyes, Decretos, y Ordenes que le dieran los Subprefectos y otras Autoridades Superiores; además, tenían la facultad de imponer multas gubernativamente por un monto no superior a veinticinco pesos, penas de trabajar en obras públicas hasta por cuatro días o en su caso el doble de tiempo arrestado; también, presidían con voto las sesiones del Ayuntamiento.

En donde no existiera Ayuntamiento, la conservación del orden público correspondía al Juez de Paz.

VI.- EL MUNICIPIO ANTE LA CONSTITUCION DE 1857.

Santa Anna tomó el poder por última vez a consecuencia del pronunciamiento del Plan del Hospicio, al hacerlo reimplantó las Bases Orgánicas de 1843 y expidió la Ordenanza Provisional -- del Ayuntamiento de la Ciudad de México, en la que declaró refiriéndose a la función de los Ayuntamientos, que era la de practicar los actos de administración únicamente establecidos en la Ley y que no podían ejercer ninguna atribución relacionada con la política del país, ni con su forma de gobierno, ni con los actos de administración pública. De ésta manera el Ayuntamiento quedó como un mero órgano del gobierno central, debiéndose encargar únicamente de la administración local sin tener funciones políticas.

Mediante la Comunicación de fecha 21 de septiembre de -- 1853, Santa Anna ordenó que los Estados serían Departamentos y -- también convirtió al Distrito Federal en el Distrito de México.

Por Decreto de fecha 20 de mayo de 1853, Santa Anna dispuso que sólo habrían Ayuntamientos en las Capitales de los Estados, en las Prefecturas, en los Cantones o Distritos, pero no en los demás pueblos y villas. Respecto a los lugares en donde desaparecerían los Ayuntamientos, los Prefectos o Jefes Políticos, -- nombrarían a Jueces de Paz en donde no hubieran Jueces de Letras, a quien le correspondería desempeñar la dirección de los ramos -- administrativos municipales.

Otra disposición de Santa Anna, fué la del 17 de marzo de 1855, siendo un Decreto sobre el arreglo de las municipalidades, la que facultó el desempeño de las funciones administrativas y municipales a los Intendentes, a los Substitutos y a los Consejos, éstos últimos se establecerían en aquellos lugares que tuvieran cuando menos veinte individuos que supieran leer.

Todo éste sistema de cosas, desencadenó la elaboración del Plan de Ayutla, de tendencia federalista, calificada por el autor Moisés Ochoa Campos: "... como la Declaración de Independencia Política del mexicano, complementaria de la Declaración de Independencia Política Nacional." (10)

El movimiento liberal de Ayutla tuvo como finalidad --- principal, quitar del poder a Santa Anna y fijar las Bases Constitucionales para que el pueblo retomara su soberanía; en materia municipal tuvo el efecto de destruir el último intento centralista de suprimir por completo a los Ayuntamientos.

El Plan de Ayutla surgió el primero de marzo de 1854, era de tipo político por lo que estableció disposiciones generales sin ocuparse en detalle del régimen municipal, pero impulsó de tal manera el sistema representativo y popular que generó la reorganización de los Ayuntamientos electivamente.

El 12 de agosto de 1855 cayó definitivamente el régimen gubernamental de Santa Anna, instaurándose el régimen provisional de Ignacio Comonfort, quien expidió el 15 de mayo de 1856 el Esttuto Orgánico Provisional fijando con ésta las bases de gobierno en tanto se promulgaba la Constitución.

El 5 de febrero de 1857 se promulgó la Constitución Política, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente. Esta Constitución organizó al país en forma de República representativa, democrática y federal; pero no elevó a rango constitucional el régimen de las municipalidades, reservando a los Estados la facultad de organizar su régimen interior, en sus artículos 40 y 41.

(10) Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 251.

Esta Constitución, sí se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, estableciendo la forma de --- elección popular de las autoridades municipales, en su Artículo - 72, Fracción IV, que a la letra decía: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales." (11)

También fijó la obligación de los ciudadanos mexicanos de inscribirse en el padrón de la municipalidad, en su Artículo - 36, Fracción I; y en la Fracción II del mismo Artículo estableció la obligación de los ciudadanos de contribuir a los gastos del Municipio.

La organización política local que derivó de ésta Constitución fué sin modificaciones substanciales, ya que el régimen de las Prefecturas únicamente recibió nueva reglamentación, estableciéndose que en cada Partido debía existir un Prefecto en calidad de Presidente nato de los Ayuntamientos de su jurisdicción, - teniendo además atribuciones de Jefe de policía. Por lo tanto, se le otorgó a los Prefectos tanto poder que anulaba la autoridad de los Ayuntamientos.

La Constitución de 1857 también afectó la economía municipal al abolir las alcabalas, ya que los ingresos locales se vieron afectados dejando sin recursos a los Ayuntamientos.

La Institución de las Jefaturas Políticas, se constituyó en una autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el poder central, acentuándose a tal grado, que al paso del tiempo y a fines del siglo XIX desplazaron de su campo de acción a los Ayunta-

(11) Citado por Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 253.

mientos, reduciéndolos al simple papel de Agentes municipales, -- constituyéndose por lo tanto en una institución que afectaba grandemente al país.

Son muchas las facultades de que gozaron los Prefectos, en la esfera local y en perjuicio de la autoridad de los Ayuntamientos, al ser de su competencia los ramos siguientes:

1. Vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos.
2. Publicar las Leyes y hacerlas cumplir.
3. Servir de conducto para la observancia de las órdenes del Gobierno Federal.
4. Acatar las disposiciones judiciales.
5. Cuidar del orden y tranquilidad.
6. Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase.
7. Nombrar los Jueces de Paz.
8. Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.
9. Excitar a los Jueces a la pronta administración de justicia.
10. Formar la estadística de su respectivo Partido.
11. Fomentar la instrucción pública.
12. Perseguir la vagancia.
13. Atender a la higiene pública.
14. Imponer sanciones gubernativamente.
15. Librar órdenes de cateo, etc.". (12)

La Constitución de 1857, en lo que se refiere al Distrito Federal, fijó como residencia de los Poderes Federales a la Ciudad de México y previó para el caso de que los Poderes mencio-

(12) Ochoa Campos Moises, op. cit. p. 254.

nados se trasladaran a otro lugar, se formaría una nueva Entidad denominada Estado del Valle de México. También le otorgó al Congreso de la Unión la facultad de arreglar el gobierno interior -- del Distrito.

Con fecha 4 de mayo de 1861, fué expedido un Decreto -- que disponía sobre la integración del poder municipal, estableciendo que el Ayuntamiento de la Capital debería estar compuesto por veinte Regidores y dos Procuradores de la ciudad, el cual estaría presidido por el Primer Regidor y en caso de ausencia por el que le siguiera en orden de numeración. Sobre las demás poblaciones del Distrito que tuvieran no menos de cuatro mil habitantes, estatuyó, que se eligiera su Ayuntamiento integrado por siete Regidores y un Procurador.

Para ocupar los cargos de Gobernador del Distrito, Magistrados del Tribunal, y los Jueces de lo Criminal y de lo Civil se debería ser electo popularmente también.

De 1857 a 1861, en el Distrito Federal, se expidieron algunos Acuerdos, Prevenciones y Reglamentos sobre actividades y servicios públicos, entre los que se encuentran los siguientes:

"Ley que eliminó al clero de toda intervención en Cementerios, Panteones, etc..- Julio 13 de 1859.

Uso de campanas.- Enero 5 de 1861.

Cementerios y Camposantos.- Enero 6 de 1861.

Prohibiendo los Juegos de Azar.- Enero 17 de 1861.

Creación de la Inspección General de Policía.- Marzo 17 de 1861.

Creación de la Administración de rentas municipales.- Mayo 23 de 1861.

División Política del Distrito Federal.- Mayo 6 de 1861.

La Constitución Política del Estado de Oaxaca, expedida el 15 de septiembre de 1857, siendo Gobernador don Benito Juárez-constituye el modelo en cuanto a materia municipal se refiere, en contrándose establecido en su Sección II relativa al Gobierno y - Administración interior del Estado.

Dicha Sección en sus términos establecía:

"Artículo 65. El territorio del Estado se divide en Distritos y Municipios. En cada Distrito habrá un Jefe Político y en cada Municipio un Ayuntamiento. La ley determinará la división territorial.

Artículo 66. Los Jefes Políticos serán nombrados y removidos como previene ésta Constitución y con sujeción inmediata al Ejecutivo publicarán las leyes, decretos y órdenes que se les comuniquen, cuidarán de la tranquilidad y de la seguridad de las personas y bienes, vigilarán sobre el cumplimiento y observancia de las leyes y ejercerán las demás atribuciones que éstas les señalaren.

Artículo 67. Cada Ayuntamiento será elegido directamente por los vecinos del Municipio, se compondrá de un número de miembros que no baje de cinco y se renovará cada año por mitad. - La ley determinará su organización.

Artículo 68. Los Ayuntamientos tienen las facultades y obligaciones siguientes:

I. Ejecutar las leyes y las órdenes que reciban del Gobierno.

II. Acordar toda obra de utilidad pública local y los -

(13) Ochoa Campos Moises, op. cit. pp. 256,257.

arbitrios y fondos necesarios.

III. Cobrar los impuestos municipales que acuerde, invirtiéndolos en el objeto a que sean destinados.

IV. Administrar los bienes comunales y las casas de beneficencia y de instrucción primaria.

V.- Cuidar de la policía en todos sus ramos, dictando los reglamentos convenientes.

VI. Cuidar de la tranquilidad, del orden y buenas costumbres.

VII. Cuidar de los otros objetos de la administración general y local que les designen las leyes, sin tomar parte jamás en los asuntos políticos.

Artículo 69. Los Ayuntamientos ejercerán sus facultades sin infringir la Constitución y las leyes, y sin atacar las propiedades de tercero.

Artículo 70. Los arbitrios que acuerden los Ayuntamientos deben ser generales y proporcionados, y en ningún caso podrán decretar peajes, derechos de consumo, alcabalas o cualquier otro impuesto indirecto que grave el comercio." (14)

Una particularidad de la legislación municipal oaxaqueña, es que estuvo vigente hasta los principios del siglo XX.

La Ley de Desamortización de 1856, afectó al Municipio ya que les obligó a enajenar sus bienes raíces no destinados directamente al servicio público.

Otra de las Constituciones locales que se destacó fue la del Estado de Hidalgo, ya que en su Artículo 17 elevó a la categoría de Cuarto Poder al Municipio, al expresar, que el Gobierno del Estado se dividiría para su ejercicio en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.

(14) Citado por Moises Ochoa Campos, op. cit. pp. 259, 260.

VII.- ASPECTOS DEL MUNICIPIO EN LOS PLANES REVOLUCIONARIOS.

La causa por la que se originó la Revolución, la encontramos en el régimen dictatorial de don Porfirio Díaz, quien sofocó la más leve autonomía que poseían los Municipios por medio de las Jefaturas Políticas a cargo de los Jefes Políticos, que se -- constituyeron como agentes de los Gobernadores de quienes acataban directamente las órdenes que les giraban con el objeto de centralizar el poder.

Al respecto las Jefaturas Políticas tuvieron en todo el país las siguientes características generales:

"a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.

b) Estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores.

c) Centralizaban y maniataban toda actividad municipal.

d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción". (15)

Dicha Institución adoleció de los vicios de suprimir -- cualquier manifestación democrática y cívica de la ciudadanía ya que controlaban las elecciones y cometían toda clase de atropellos y abusos para controlar el poder.

En virtud de que las Constituciones locales de los Estados regulaban su régimen interior, la institución de las Jefaturas Políticas varió de un Estado a otro, aún cuando, siempre conservaron las características anteriormente citadas y en cuanto a su variación únicamente se refirió a su denominación, ya que algunas las contemplaban como Jefes Políticos, otras como Prefectos, Subprefectos, Jefes de Policía, Directores Políticos, Prefectos -

(15) Ochoa Campos Moises, op. cit. p. 274.

Populares o Visitadores.

Otra de las Instituciones que interfirió y limitó las funciones del Municipio Mexicano a finales del siglo pasado, fueron las denominadas Juntas Especiales o Auxiliares, creada con la finalidad de ayudar a los Ayuntamientos, ante la insuficiencia de la organización municipal.

Las mencionadas Juntas formalmente debían ser auxiliares y depender de los Ayuntamientos, pero la realidad era otra ya que actuaban como si poseyeran personalidad propia, desplazando a segundo plano los Ayuntamientos; y los miembros que la integraban eran seleccionados entre personas prominentes, además de que no se renovaban periódicamente, ya que el porfirismo menospreciaba la voluntad popular para su integración.

Las Juntas auxiliares se integraban para administrar algún ramo del servicio público municipal, por ejemplo para la ejecución de alguna obra de servicio público, como de desagüe, saneamiento, alumbrado, etc.; de ésta manera invadían atribuciones reservadas a los Ayuntamientos en sus funciones más importantes.

La institución de las Juntas auxiliares se crearon en las capitales de importancia y en los Municipios de último orden y de menor importancia subsistieron los Ayuntamientos que ejercieron todas sus funciones.

Por los antecedentes anteriormente mencionados, la libertad municipal fué el principal postulado de la Revolución desde sus inicios, así como también la abolición de las Jefaturas Políticas.

Seguidamente, analizaremos los Planes Revolucionarios desde el Programa del Partido Liberal de 1906, hasta las Adiciones al Plan de Guadalupe.

EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO.

El primero de julio de 1906 la Junta Organizadora de -- San Luis, Potosí, proclamó éste Programa conteniendo los siguientes puntos:

- La supresión de los Jefes Políticos.
- La reorganización de los Municipios suprimidos.
- El robustecimiento del poder municipal.
- La restitución de la zona libre.

Este Programa fué suscrito por Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalfo Bustamante.

EL MANIFIESTO A LA NACION DEL PARTIDO DEMOCRATICO.

Este fué concebido en la Asamblea General de fecha 22 - de enero de 1909 del Partido Democrático, con él hacen un llamado a todos los ciudadanos para cumplir con sus deberes cívicos, y -- quitaba a los Ayuntamientos la viciada tutela de los Jefes Políti cos para reinstaurar los fueros de la libertad municipal. Este -- Partido reunía a Don Benito Juárez Maza, Jesús Urueta, Abraham -- Castellanos, Diódoro Batalla y Rafael Lubarán Capineny.

EL PLAN DE EL ZAPOTE.

Este se constituyó en uno de los primeros planes que se manifestaba en contra de la dictadura porfirista, siendo suscrito el 21 de abril de 1901 en Mochitlán, Guerrero; el cual contenía - los puntos siguientes: Demandas agrarias, demandas políticas en - defensa del sufragio efectivo, en contra de la reelección en los puestos públicos y lucharon contra el caciquismo regional.

EL PLAN DE VALLADOLID, YUCATAN.

A principios del mes de junio de 1910, en Valladolid, -- Yucatán, Miguel Ruz Ponce y Maximiliano Bonilla dirigiendo un gru por de vecinos se posesionaron de la población en protesta al Jefe Político Luis Felipe Regil.

El Plan de Valladolid se dió el 10 de mayo de 1910, manifestándose en contra del caciquismo y el régimen dictatorial de Porfirio Díaz.

EL PLAN DE SAN LUIS POTOSI.

Con éste Plan cundió la Revolución por todo el país, -- fué elaborado por Francisco I. Madero y proclamado el 5 de octubre de 1910 en San Luis Potosí.

Dicho Plan hacía un llamado para tomar las armas el 20 de noviembre de 1910, para conquistar la soberanía del pueblo y -- sus derechos democráticos después de 36 años de dictadura, la --- cual no respetaba la división de poderes, como tampoco la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos de los ciudadanos, infringiendo con tales actitudes la Constitución que se encontraba vigente.

EL PLAN DE BERNARDO REYES.

Este fué lanzado en Soledad, Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1911, hace modificaciones al Plan de San Luis Potosí y lo adiciona restableciendo la zona libre en la frontera norte e insiste en la efectividad del sufragio. Así mismo, declara Ley Suprema de la República el principio de la no reelección del Presidente, Vice-Presidente, Gobernadores y Presidentes Municipales.

EL PLAN POLITICO SOCIAL.

Este Plan zapatista es de fecha 18 de marzo de 1911 y - fué proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, - Campeche, Puebla y el Distrito Federal; postulando los siguientes puntos:

- La reorganización de los municipios suprimidos.
- Sobre el problema urbano de la habitación, estableció la revisión de las fincas urbanas para establecer equitativamente los alquileres. También proyectó la construcción de habitaciones-higiénicas y cómodas para las clases obreras, pagaderas a largos-plazos.

EL PLAN DE AYALA.

Este otro Plan zapatista fué dado en Ayala, Morelos, el 28 de noviembre de 1911, proclamando el derecho a la tierra, decretó la expropiación de tierras para los campesinos, previa indemnización de la tercera parte a sus propietarios con la finalidad de formar ejidos, colonias, fundos legales para pueblos y campos de sembradío o de labor.

EL PROGRAMA DE REFORMAS POLITICO-SOCIALES DE LA REVOLUCION.

Este fué aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria y expedido en Jojutla, Morelos, el 18 de abril de 1916. Estableció los postulados del zapatismo en materia municipal al incluir como reforma política, el hacer realidad la independencia - de los municipios, otorgándoles libertad de acción para atender - eficazmente los intereses comunales y para protegerse de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y local.

EL PLAN DE MILPA ALTA.

Este Plan zapatista también, se dió a conocer el 6 de agosto de 1919; contiene un punto muy importante sobre colonización, estableciendo la preferencia de colonizaciones extranjeras adelantadas en agricultura, para que los labradores indígenas mejoraran su sistema de cultivo.

EL PLAN DE SANTA ROSA.

Proclamado el 2 de febrero de 1912, solamente contiene una alusión a los municipios en cuanto a materia electoral, al establecer que la ley electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartieren con oportunidad las boletas para las elecciones o que defrauden el sufragio y con prisión a los ciudadanos que burlen el voto.

EL PACTO DE LA EMPACADORA.

Es un Plan orosquista, dado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912 y sobre el régimen municipal contiene dos puntos:

- Hacer efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

- La supresión de los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serían desempeñadas por los Presidentes Municipales.

EL PLAN DE GUADALUPE.

Don Venustiano Carranza con su Plan de Guadalupe de fecha 26 de marzo de 1913, inició la lucha contra el usurpador Victoriano Huerta y como ésta era su única finalidad, no existe ningún postulado de carácter social, ni sobre materia municipal.

VIII.- LOGROS MUNICIPALES CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Como antecedentes de la Constitución de 1917 tenemos -- los siguientes: Una vez destituido Huerta del poder, Carranza en la Convención de Generales reunidos en la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914 para discutir el programa político del Gobierno Provisional de la República y los asuntos generales para lograr la realización de los ideales de justicia y libertad, abordó el problema municipal al expresar en su mensaje:

"Igualmente -durante la campaña-, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en ésta convención se considerarán de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división-política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas ... Que los Municipios, por causa de utilidad pública, expropian, en todas las negociaciones establecidas - en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad -necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia ...". (16)

Dicha Convención Militar aplazó sus trabajos trasladándose a la Ciudad de Aguascalientes, pero a pesar de ello, se llevó a cabo el Programa de Reformas Político Sociales.

(16) Ochoa Campos Moises, op. cit. pp. 317, 318.

El 12 de diciembre de 1914, en Veracruz, lugar donde -- Don Venustiano Carranza instaló el Gobierno con todo su gabinete, expidió el Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe, para satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, y entre ellas consideraba el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional. Los Proyectos que adicionaron al Plan de Guadalupe fueron 19, de los que cinco trataban sobre la materia municipal:

"1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.

2. Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

3. Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.

4. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.

5. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.". (17)

El primero de los Decretos anteriormente mencionados se expidió con fecha 26 de diciembre de 1914 en Veracruz y se constituye en un antecedente del Artículo 115 Constitucional, al reconocer en los Municipios la base de nuestra organización política y al dotarlos de la autonomía que habían perdido con la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos; el cual expresa textualmente:

"Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero

(17) Idem.

de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, 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 de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente". (18)

Don Venustiano Carranza, es considerado como el Apostol del Municipio Libre, y con éste Decreto de 26 de diciembre de --- 1914 inició la reforma municipal de la Revolución.

En 1916 se reunió el Congreso Constituyente en Querétaro y designada que fué la Comisión de Constitución, se dió lectura al proyecto presentado por don Venustiano Carranza, que en materia municipal decía:

" TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación.

Art. 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias 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 señala la legislatura

(18) Ochoa Campos Moises, op. cit. p. 319.

ra 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." (19)

Respecto a la primera parte de éste Proyecto, fué aprobada por el Congreso Constituyente en la sesión del 24 de enero de 1917 y únicamente tuvo la modificación al crear la Fracción I.

La que sí causó una polémica muy enconada fué la Fracción II de dicho proyecto; impugnándola en primer lugar el Diputado Rodríguez González, alegando que la absoluta libertad municipal traería como consecuencia una anarquía en materia educativa, por lo que solicitó la supresión de la palabra "libremente" y se agregara un inciso cuarto, para establecer, que en lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado; a éste planteamiento intervino el Diputado de la Barrera, para aclarar, que confundía la cuestión financiera con los de la enseñanza.

El Diputado Jara, que era miembro de la Comisión, en términos generales expresó, que no era posible concebir la libertad política de los Municipios, cuando no la tuvieran asegurada en materia económica, y así mismo aclaró el sentido municipalista que había inspirado la Fracción II, aduciendo que las autoridades municipales en los municipios tienen la obligación de resolver la gama de problemas que se les presenten porque son las que están capacitadas para la solución de los mismos en forma eficaz y están en mejores condiciones para distribuir sus dineros para lo---

(19) Citado por Moises Ochoa Campos, op. cit. pp. 320, 321.

grar su desarrollo.

También intervino el Diputado Rafael Martínez de Escobar, comentando que en su concepto los Municipios únicamente debían recaudar los impuestos absolutamente municipales, ya que de recaudar los impuestos del Estado, a éste se le facultaba para nombrar inspectores que vigilarían la actuación del Municipio en cuanto a la recaudación de impuestos, lo que no sería otra cosa, que la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio, lo que a la postre se caería en una subordinación del Municipio al Estado en cuanto a su libertad económica. También se manifestó en contra de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera los conflictos entre el Municipio y el Estado por que se atacaba la soberanía de los Estados, debiendo en su lugar resolver dichos problemas la Legislatura Estatal o su Supremo Tribunal de Justicia. Así mismo propuso que los Estados debían recaudar directa e inmediatamente los impuestos que le pertenezcan por conducto de sus receptorías, para no dar lugar a la intervención directa del Estado sobre el Municipio, nombrándole inspectores para revisar su contabilidad; el segundo punto que propuso se refiere a la libertad del Municipio, manifestando, que para su consecución el Municipio necesita ser oído por la Legislatura del Estado.

Posteriormente tomó la palabra el Diputado José Álvarez quien se manifestó en apoyo de la fracción que se discutía, aduciendo que los Municipios deben sujetarse a las leyes que dicten las Legislaturas de los Estados, porque los Municipios no son Repúblicas y en la Ley que regule la materia dirá cuál será la hacienda municipal, lo cual en ningún momento podrá ser contrario a lo que establezca la Constitución General de la República y por otra parte la Fracción II, establecía que los Municipios adminis-

trarán libremente su hacienda, por lo que se refiere a la hacienda municipal y no a todos los fondos del Estado; por otra parte -- reprobaba la idea de crear dos oficinas recaudadoras, una para el Estado y otra para el Municipio, ya que carecía de sentido práctico y causaría un sin fin de confusiones en los contribuyentes. -- Por lo que pidió se aprobase dicha Fracción tal como se encontraba redactada por la Comisión.

Posteriormente ocupó la Tribuna el Diputado Reynoso para apoyar la explicación de don Heriberto Jara; hubo un cambio de opiniones entre los señores Alvarez y Reynoso después.

El Diputado Andrade, manifestó que no se lograría la libertad municipal, si le faltara la base esencial, que es la económica; referente a la designación de inspectores por el Estado, lo consideró inconveniente, porque de hecho los Municipios no podían ser enteramente independientes, por lo que era ociosa dicha intervención.

El Diputado Cepeda Medrano, manifestó que la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación no debería intervenir en la solución de conflictos entre el Estado y el Municipio en cuanto a materia hacendaria, y también defendió la existencia de dos recaudaciones. Adujo, que la manera de establecer un Municipio libre -- real, era dándole su hacienda con toda libertad.

Después intervino el Diputado Medina para dar una explicación solicitada, en la cual manifestó la conveniencia de que la Suprema Corte resolviera sobre los conflictos originados entre el Estado y el Municipio en cuanto únicamente a las cuestiones hacendarias, porque es esencial para la consecución de la libertad municipal el aspecto económico, de tal suerte que le podría ser difícil alcanzar la justicia al actualizarse un conflicto con el Estado y sea la Legislatura Local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado quien la impartiera, porque entre los tres Poderes ---

existe una especie de solidaridad.

Seguidamente intervino el Diputado Fernando de Lizardi, para apoyar la redacción de la Fracción discutida, manifestando - que la Constitución Federal debe fijar las bases generales para - todos los Estados, quedando a cargo de las Legislaturas Locales, - de acuerdo con las necesidades de cada Estado, el fijar por medio de las leyes reglamentarias los detalles sobre la materia hacenda-
ria.

Posteriormente habló el Diputado Calderón, diciendo que las Legislaturas Locales deben señalar al Municipio sus recursos- debiendo determinar también sus recursos propios para que lo recaude por medio de sus oficinas de rentas y así se evitaría el re-
currir a la Suprema Corte de la Nación; además, de que los proble-
mas que se originaran con ese motivo deben resolverse dentro del-
propio Estado, porque de otra manera la república no sería fede--
ral.

Después intervino el Diputado Hilario Medina, secreta--
rio de la segunda Comisión de Constitución, aduciendo que sean --
los Municipios los que recojan todas las rentas y que contribuya-
a los gastos del Estado, logrando con ello su personalidad propia
y su independencia.

El Diputado Esteban B. Calderón, tomó la palabra poste-
riormente, para sostener que debía evitarse la intromisión del Es-
tado en el Municipio, lo cual se lograría estableciendo una ofici-
na recaudadora para el Estado y otra para el Ayuntamiento. A lo -
cual se opuso el Diputado Heriberto Jara.

Intervino el Diputado Cándido Avilés, para defender el-
dictamen de la Comisión sobre la Fracción discutida; e intervino-
Alberto M. González para objetar cuestiones de detalle, levantán-

dose la sesión.

Los Diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, formularon un voto particular sobre la Fracción II, el cual fué sometido a debate en la sesión del 30 de enero, mismo que estaba redactado en los términos siguientes: "II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva."(20). Este voto particular también -- originó polémicas, sin llegar a ninguna solución.

Finalmente el Diputado Ugarte, también presentó una propuesta, que textualmente dice: "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 sus necesidades."(21). Esta -- propuesta fué sometida a votación, siendo aprobada.

El Congreso Constituyente de Querétaro consagró constitucionalmente el Municipio Libre, pero no logró reglamentar su -- ejercicio, quedando integrado el Artículo 115 de la Constitución de 1917, en los siguientes términos:

"TITULO QUINTO.

"De los Estados de la Federación.

"Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular,-

(20) Citado por Moises Ochoa Campos, op. cit., p. 337.

(21) Muñoz Virgilio y Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, p. 80.

teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

"II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a 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 y transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

"Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

"En los Estados, cada distrito electoral, nombrará un diputado propietario y un suplente.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menos de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección." (22)

(22) Const. Pol. de los Edos. Unidos Mexicanos. Art. 115.

El Constituyente de Querétaro, sentía la necesidad de otorgar la libertad política de los municipios, pero no encontró la fórmula para regular las relaciones entre el Municipio y el Estado, ya que se interfería la cuestión referente a la libertad económica municipal, aspecto éste, en que no concretó, ni determinó una libertad económica real y efectiva de los Municipios y por tanto su libertad política quedó truncada.

CAPITULO SEGUNDO

E L M U N I C I P I O

I.- CONCEPTO DE MUNICIPIO.

Sobre el concepto de Municipio, diversos tratadistas -- nos han proporcionado sus consideraciones particulares, por lo -- que en primer lugar analizaremos éstos y finalmente plasmaremos -- la que establece la Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos.

Los autores Ochoa Campos y Virgilio Muñoz, concuerdan -- al considerar que la acepción lata del Municipio, tiene dos conno -- taciones: El natural y el político o institucional. En la primera consideran al municipio como la comunidad domiciliaria amparados -- en la protección recíproca, independientemente de que tengan forma política propia, por medio del cual se regule su régimen local. En segundo lugar, consideran que existe un Municipio político, -- cuando la comunidad domiciliaria institucionaliza políticamente -- su régimen social, constituyendo el cimiento de la estructura sociopolítica de la Nación.

Por otra parte, para Ochoa Campos, el Municipio desde -- el punto de vista sociopolítico, "... es el tipo institucionaliza -- do de la asociación de vecindad." (1); y por lo tanto define al -- Municipio "... como la institución primaria sociopolítica por -- excelencia." (2), ya que en él, la convivencia social se institu -- cionaliza.

El Diccionario de la Academia Española de la Lengua, -- contempla la siguiente definición: "Municipio. Conjunto de habi -- tantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intere--

(1) Ochoa Campos Moises, op. cit. p. 507.

(2) Idem.

ses vecinales por un Ayuntamiento." (3)

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, nos aporta el siguiente concepto de Municipio: "... es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos..." (4), debiendo tener como notas peculiares la autonomía y la autarquía; el primero, es la facultad de otorgarse sus reglamentos conforme a los lineamientos fundamentales establecidos en las Constituciones - tanto federal, como estatal -, con la potestad de elegir a los funcionarios de su órgano de gobierno; y la autarquía es la capacidad que debe tener un Municipio para satisfacer sus necesidades, así como, el de resolver sus problemas económicos, sociales y culturales. Y concluye diciéndonos: "... el municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado." (5)

Gabino Fraga, principal exponente de la doctrina administrativista, comenta al respecto: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial." (6)

Siguiendo la posición administrativista, Feliciano Calzada Padrón, considera que el Municipio se organiza por la necesidad de descentralizar la administración pública para ejercer sus-

(3) Idem.

(4) Burgoa Orihuela Ignacio, op. cit. p. 852.

(5) Idem. p. 853.

(6) Citado por Feliciano Calzada Padrón. Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo, p. 140.

atribuciones eficazmente en beneficio de una colectividad; y concibe al Municipio como "Una institución descentralizada de los -- servicios públicos, a la que se le ha dado autonomía en el área -- administrativa." (7); por lo que asevera que la autonomía otorgada al Municipio, es sobre la administración de los servicios públicos que motivaron su creación y los bienes que forman su patrimonio.

En cambio, para el autor Julio D'Acosta y Esquivel Obregón, opina que la palabra Municipio significa: "Gobierno ejercido por los miembros de una colectividad en un territorio y época determinados, para la satisfacción de necesidades colectivas o -- realización de un bien común específico." (8). Este autor está en desacuerdo con Gabino Fraga, para quien el Municipio es simplemente un organismo público que realiza funciones administrativas descentralizadas por región; así mismo considera, que el Municipio -- justifica su existencia por su fin propio, que es la satisfacción de las necesidades de sus miembros, lo cual viene a constituir su bien común específico, que puede variar de un Municipio a otro, o de región a región; y opina que "el municipio como comunidad natural, tenga el poder, el derecho subjetivo -- correlativo del deber de realizar el bien común y derivado de éste --, de darse sus propias normas, proveer a su ejecución y juzgar sobre su aplicación." (9), considerando que para tal efecto, el Municipio debe tener -- sus propios órganos legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales puede ejercer en un cuerpo directivo. Y también considera, que el carácter distintivo del Municipio es el ejercicio democrático por los vecinos de las funciones que tienden a la realización del fin

(7) Idem.

(8) D'Acosta y Esquivel Obregón, Julio. El Fuero del Municipio. Breves consideraciones sobre el Artículo 115 Constitucional, p.23

(9) Idem. pp. 20,21.

municipal; conceptuando como bien común municipal "... la satisfacción integral de las necesidades económicas, políticas, culturales, religiosas, de sus componentes en el ámbito de su jurisdicción." (10); y que, no debe considerarse como Municipio so pena de desnaturalización de éste, cualquier comunidad que no tenga su autonomía económica, política y jurídica con relación al Estado; y que sólo se justificaría la limitación de la autonomía del Municipio por el bien común del Estado, lo cual se traduciría en el medio para que el Municipio lograra su perfeccionamiento.

Por su parte, el autor Seraffín Ortíz Ramírez considera como Municipio "... al conjunto de habitantes de determinada circunscripción territorial, regido por un Ayuntamiento." (11)

Rafael Loret de Mola, opina que el Municipio "... es una porción territorial que enclavado en un Estado esté habitado por núcleos familiares agrupados para la satisfacción de sus necesidades, en forma autónoma y con suficiente libertad para establecer los servicios públicos que le corresponden de acuerdo con la descentralización regional, designando para ello a sus propias autoridades." (12)

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115, contempla que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, al plasmar en su primer párrafo: "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." (13)

(10) Idem., p. 24.

(11) Ortíz Ramírez Seraffín. Derecho Constitucional Mexicano, p. 508

(12) Loret de Mola Rafael. Problemática del Municipio sin Recursos, pp. 20 y 21.

(13) Const. Pol. de los E.U.M., p. 119.

II.- ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

El Municipio en México se encuentra integrado con cinco elementos esenciales: Población, Territorio, Gobierno, Orden Jurídico y Poder Público.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, equipara los elementos del Municipio con los de la entidad estatal, adicionando a -- los elementos tradicionales, el Orden Jurídico y el Poder Público; fundando su posición al argumentar, que sin el Poder Público, el Gobierno y en especial el Orden Jurídico "... no puede concebirse teóricamente ni existir fácticamente el municipio." (14). Ya que el municipio entraña una entidad jurídico- política, por lo tanto los elementos naturales sin ninguna estructura de éste tipo no -- constituyen al Municipio. Así mismo, rebate la posición de Ochoa-Campos, al decir, que no existen municipios naturales, manifestando al respecto: "... que el municipio como concepto abstracto y -- como realidad histórica no puede concebirse ni funcionar sin el -- derecho, aunque tampoco, evidentemente, sin sus elementos naturales que son la comunidad humana y la porción territorial en que -- vive y se desenvuelve." (15)

El Orden Jurídico, és la estructura normativa interna, -- la cual se integra con tres tipos de normas: Las constitucionales -- las estatales y las reglamentarias.

También nos aporta que, el Territorio es la extensión -- sobre la cual se asienta la población y en la que el gobierno municipal ejerce su poder de imperium y de dominium; considerando -- al primero, como el ejercicio del poder público por medio de ac--

(14) Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 853.

(15) Idem.

tos de autoridad jurisdiccionales, administrativos y legislativos en su marco competencial que fija la ley; y el segundo, és el que ejerce sobre los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.

El Gobierno municipal, viene a ser, la estructura orgánica integrada por las autoridades electas, a quienes se les encomienda el ejercicio del poder público.

El Poder Público, és el que ejercen los órganos de gobierno al desempeñar las funciones públicas que se traducen en actos de autoridad legislativos, administrativos y jurisdiccionales. Además el ejercicio del poder público debe ser autónomo y autárquico, tocándole a la Constitución determinar su grado y extensión, ya que és la fuente formal del Municipio.

Al respecto, el Doctor Ignacio Burgoa, manifiesta: "... el concepto de municipio, in abstracto, reconoce como elementos sustanciales la autonomía y la autarquía sin los cuales la entidad municipal no podría existir. Si el derecho fundamental del Estado las suprimiese, eliminaría al municipio de su sistema político administrativo para sustituirlo por una mera división territorial sujeta por modo absoluto a la heteronomía y gobiernos estatales despojando a las diversas comunidades ... de su potestad de autogobierno interior, que és, repetimos, uno de los signos más destacados del régimen municipal." (16)

Por último nos queda decir, que la población és el conglomerado de individuos establecidos en asentamientos urbanos o rurales que expresan civilización en todas sus manifestaciones, organizados en base a la división del trabajo.

(16) Idem., p. 854.

III.- ESTRUCTURA ORGANICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN MEXICO.

Los Municipios en México se encuentran administrados -- por Ayuntamientos, constituyéndose en su órgano de gobierno.

El Ayuntamiento, es el órgano colegiado y deliberante -- de elección popular directa, encargado de la administración del -- Municipio y que se encuentra integrado por un Presidente Municipi-- pal, el número de Síndicos y Regidores que determinen cada una de las Legislaturas locales.

Al respecto, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Es-- tado de Chiapas, en su Artículo 22 establece: "El Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal a través del cual el pueblo, en -- ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los-- intereses de la comunidad. No existirá autoridad intermedia entre los Municipios y el Gobierno del Estado."

Referente a la integración del Ayuntamiento municipal -- chiapaneco, en el Artículo 23 del ordenamiento legal mencionado, -- estatuye que lo integrará un Presidente Municipal, un Síndico, -- seis Regidores propietarios y tres suplentes. Pero así mismo orde-- na que el número de Regidores se incrementará conforme a la canti-- dad de habitantes; estableciendo, que aumentará un Regidor más, -- en Municipios con población de hasta cien mil habitantes; con dos Regidores más, cuando la población sea de hasta doscientos mil ha-- bitantes; y con tres Regidores más, cuando la población rebase -- los doscientos mil habitantes.

Las sesiones del Ayuntamiento son, ordinarias y extraor-- dinarias, siendo en éstas donde se analizan y resuelven los asun-- tos del Municipio tomando las determinaciones conducentes, que --

pueden consistir en reglamentos, acuerdos, circulares u otras disposiciones administrativas.

A la Ley Orgánica Municipal de cada Entidad le corresponde fijar el lapso con que se celebrarán las sesiones ordinarias, siendo éstas las reuniones normales del Cabildo para resolver los asuntos de su competencia; también le toca señalar el supuesto para que el Municipio celebre sesiones extraordinarias y al funcionario municipal facultado para convocarlas.

En seguida, se analizará a cada uno de los funcionarios municipales integrantes del Ayuntamiento, mencionando de manera general sus facultades y obligaciones que son más comunes encontrar en las respectivas Leyes Orgánicas, reiterando que éstas serán las que las fijen enunciativamente en cada Entidad.

El Presidente Municipal, es el funcionario municipal ingrante del Ayuntamiento, encargado de ejecutar las disposiciones, acuerdos del Ayuntamiento y de realizar la administración del Municipio bajo los criterios establecidos por el Ayuntamiento.

Las facultades y obligaciones del Presidente Municipal, se encuentran establecidas en las Leyes Orgánicas de cada Estado, pero de manera general se enunciarán algunas de ellas:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.

- Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento, teniendo voz y voto, transformándose éste en voto de calidad en caso de empate.

- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y representantes del Ayuntamiento en las divisiones

del territorio municipal.

- Ordenar la publicación de leyes, reglamentos y disposiciones de observancia general o concernientes al municipio, ya sean federales, estatales o municipales.

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

- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

- Administrar y vigilar la recaudación de todos los ramos de la hacienda municipal.

- Vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.

- Vigilar que las áreas administrativas y técnicas funcionen con apego a las disposiciones legales.

- Vigilar la aplicación del presupuesto municipal y autorizar los pagos conforme a éste.

- Visitar los poblados del municipio con los representantes de las comisiones respectivas, para conocer y solucionar sus problemas, informando al Ayuntamiento de ello.

- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento.

- Inspeccionar las dependencias municipales y disponer lo necesario para mejorar su funcionamiento.

- Solicitar al Ejecutivo estatal la aprobación del plan municipal de desarrollo y la declaratoria de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

- Dirigir y supervisar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

- Disponer de la fuerza pública para preservar las garantías individuales, el orden y tranquilidad públicas.

- Ejercer la vigilancia sobre templos y ceremonias religiosas que establece el Artículo 130 de la Constitución Federal.

- Calificar y sancionar a los infractores de reglamentos municipales.

- Resolver sobre peticiones de particulares referidos a permisos para el aprovechamiento de vías públicas, las que serán temporales, revocables y onerosos.

- Solicitar autorización del Ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de quince días.

- Informar al Ayuntamiento una vez al año del estado -- que guarden la administración municipal.

El Síndico, es el funcionario integrante del Ayuntamiento, encargado de la procuración de los intereses municipales, de la vigilancia de sus aspectos financieros y de representarlo jurídicamente; realicen funciones auxiliares de Ministerio Público, cuando no existen éstos en el municipio.

Respecto a las facultades y obligaciones del o de los Síndicos, éstas se encuentran establecidas en las leyes orgánicas municipales, a continuación enunciaremos las más comunes:

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

- La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que sea parte.

- La revisión y aprobación de los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la correcta aplicación del presupuesto.

- Vigilar que las multas por infracción a las leyes y reglamentos ingresen a la tesorería.

- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y vigilar que se presente oportunamente al Congreso local la cuenta pública.

- Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la elaboración y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio.

- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento con voz y voto.

- Certificar que los funcionarios municipales cumplan las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades.

Los Regidores, son los funcionarios, miembros del Ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos municipales. La Ley Orgánica Municipal de cada Estado, determina el número de Regidores que deben haber en sus respectivos municipios.

Las facultades y obligaciones más frecuentes a cargo de los Regidores, son los siguientes:

- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento con voz y voto.

- Suplir, conforme a la Ley Orgánica Municipal, las faltas temporales del Presidente Municipal.

- Desempeñar las comisiones que les sea encomendado por el Ayuntamiento, debiendo informar de sus resultados.

- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos a dictarse sobre mejoramiento de los servicios públicos municipales.

- Supervisar el buen funcionamiento de los ramos de la-

administración que les encomiende el Ayuntamiento, debiendo informar al mismo periódicamente y proponer modificaciones para el mejor funcionamiento.

- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que sean citados.

A continuación enunciaremos las facultades y obligaciones que le corresponden al Ayuntamiento integrado como Organó de Gobierno, previniendo que no son comunes a todos los Ayuntamientos de la República, ya que la Ley Orgánica Municipal de cada entidad establece expresamente las que les corresponderán a sus Ayuntamientos:

- Formular, expedir y publicar su Reglamento Interior y los de Policía y Buen Gobierno, y todos los demás reglamentos necesarios para cumplir con sus fines, como son para la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales, para la prestación y establecimientos públicos municipales, para la prestación de los servicios públicos, para garantizar la tranquilidad, seguridad y bienes de las personas, para conservar la moralidad y salud pública.

- Iniciar leyes y decretos ante las Legislaturas Locales o Federales, en materia municipal.

- Formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para presentarla a aprobación ante la Legislatura Local.

- Enviar a la Legislatura Local a través del Gobernador del Estado, para la aprobación de proyectos de contratación de préstamos que afecten los ingresos de administraciones posteriores.

- Nombrar al Secretario, Tesorero y demás funcionarios

necesarios, pudiendo removerlos con justa causa (a propuesta del Presidente Municipal).

- Nombrar las representaciones municipales en los poblados del municipio.

- Convocar a elecciones de los miembros de colaboración municipal.

- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.

- Crear los órganos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar, poner en operación y administrar la prestación de los servicios públicos municipales.

- Administrar su hacienda y controlar a través del Presidente, Síndico o Regidor correspondiente, la aplicación correcta del presupuesto de egresos.

- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos tomados por el mismo.

- Rendir al Congreso del Estado, la cuenta del gasto público del año anterior.

- Impartir justicia a través del Juez menor municipal en faltas a los reglamentos.

- Elaborar, aprobar, difundir y ejecutar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores so-ciales y culturales, y fomentar las actividades que satisfagan las necesidades públicas, promoviendo la participación de los habitantes.

- Llevar el control del Registro del Estado Civil de la

población.

- Administrar, conservar e incrementar el patrimonio -- económico, histórico y cultural del Municipio.

- Auxiliar a las autoridades sanitarias en sus funcio-- nes.

- Fomentar la integración social de sus habitantes.

- Reglamentar los espectáculos públicos y ejercer vigi-- lancia sobre ellos.

- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.

- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos.

- Formular la estadística municipal.

- Conceder las licencias y permisos en los asuntos de - competencia municipal.

- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando lo soliciten.

- Proveer en la esfera administrativa lo necesario para crear y sostener los servicios públicos municipales.

- Conceder licencia a sus miembros.

- Suspender a sus miembros en caso de proceso por res-- ponsabilidades provenientes de faltas o delitos oficiales.

- Promover y auxiliar el cumplimiento y ejecución de -- los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.

- Participar en la planeación y procesos de conurba-- ción.

- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elabora-- ción y aprobación del plan municipal y a la expedición de declara-- torias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y pre-- dios, y realizar su publicación.

- Someter a consulta pública el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras y la prestación de servicios públicos.

- Rendir a la población anualmente un informe sobre el estado que guarden los negocios municipales.

- Prevenir y combatir el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial.

- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.

- Vigilar que los manejadores de valores municipales precaucionen su manejo.

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tutela.

- Sancionar las infracciones a las leyes y reglamentos vigentes.

- Cuidar del embellecimiento de los centros de población.

- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cura, guarderías infantiles, escuelas, correccionales y proveer sobre su sostenimiento.

- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al municipio.

- Fomentar las actividades económicas del municipio.

- Designar la oficialidad y gendarmería, empleados de ésta, excepto cuando la cabecera municipal sea la capital del Estado.

Como nos percatamos, son muchas las facultades y obliga

ciones a cargo del Ayuntamiento de un Municipio respecto a los -- servicios públicos municipales.

Generalmente, las Leyes Orgánicas Municipales señalan -- entre las facultades del Ayuntamiento, la de nombrar a propuesta del Presidente Municipal, al Secretario, Tesorero y demás funcionarios que sean necesarios para auxiliar al Ayuntamiento en su -- función administrativa, como pueden ser el Oficial mayor, a los -- jefes de obras públicas, de servicios urbanos, de mercados, de -- servicio de limpia, de panteones, de alumbrado público, de par-- ques y jardines, de actividades culturales, de organización so-- cial, etc.; aunque la mayoría de los municipios tienen el obstá-- culo de la falta de recursos para nombrar todo el personal antes-- citados, por lo que, lo más viable es que el Ayuntamiento enco-- miende varias funciones congruentes a una persona.

Por lo general, los funcionarios más indispensables que nombra el Ayuntamiento son, el Secretario y el Tesorero municipal, razón por la cual enunciaremos algunas de sus funciones, aclarando que éstas las fija la Ley Orgánica respectiva:

Algunas de las funciones del Secretario municipal, son-- las siguientes:

- Convocar a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones y levantar el acta de los acuerdos tomados.

- Validar con su firma los documentos oficiales del --- Ayuntamiento.

- Llevar el archivo del Ayuntamiento.

- Informar al Presidente Municipal de los asuntos pendientes y vigilar que su trámite se realice en el término señalado por los reglamentos.

- Expedir la boleta de libertad, cuando el detenido cumpla con la sanción administrativa impuesta.

Entre las funciones que le corresponden al Tesorero Municipal, haciendo extensiva las observaciones respecto a que éstas las señala cada Ley Orgánica Municipal, tenemos las siguientes:

- Formular el proyecto de presupuesto de egresos y el de ingresos.

- Llevar la contabilidad del municipio.

- Llevar la caja del Ayuntamiento.

- Recaudar los impuestos fijados por las leyes.

- Efectuar los pagos conforme a los procedimientos legales.

- Elaborar los informes financieros necesarios.

IV.- SISTEMAS DE GOBIERNO MUNICIPALES.

A continuación analizaremos los diferentes sistemas de gobierno municipales que existen, entre los que se encuentran: El Sistema de Consejo Abierto, el Sistema de Gobierno Municipal por Alcalde y Consejo, el Sistema de Gobierno Municipal por Comisión y el Sistema de Gobierno Municipal por Gerente.

EL SISTEMA DE CONSEJO ABIERTO.

En éste sistema el gobierno municipal es ejercido por los individuos residentes en el municipio, que son convocados al toque de campana, para reunirse en el atrio del templo o en la plaza pública. El Alcalde es quien preside las sesiones, es electo por los vecinos durando en funciones un año y puede ser reelecto pasados dos años; las funciones administrativas las desempeña auxiliado de otros funcionarios, también electos directamente por los vecinos. Es conveniente la aplicación de éste sistema para gobernar municipios pequeños. En nuestro país éste sistema no se utiliza en ningún municipio.

EL SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL POR ALCALDE Y CONSEJO.

Este es el sistema que practica nuestro país, el cual se encuentra inspirado en el principio de la separación de poderes y es apto para administrar municipios con gran número de habitantes.

Este sistema de gobierno ya lo analizamos ampliamente en el apartado anterior, por lo que únicamente se aportan algunas opiniones.

Sergio Francisco de la Garza, opina que en México los -

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

poderes del Consejo han disminuído en favor del Alcalde y que --- cuando el Consejo es numeroso se transforma en un mero órgano de consulta, a diferencia del poco numeroso, que se avoca más a la administración del municipio.

Bielsa, nos dice que las decisiones del Consejo, pueden ser: "a) Ordenanza, si se crea, reforma, suspende o deroga una regla general, cuyo cumplimiento compete a la intendencia municipal; b) Decreto, si tiene por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Consejo y en general toda disposición de carácter imperativo que requiera promulgación del departamento ejecutivo; c) Resolución, si tiene por objeto expresar una opinión del Consejo sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado no siendo incidental el recurso ordinario de un debate o de adoptar reglas referentes a sus procedimientos; d) Comunicación, si tiene por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo."

(17)

Los otros dos sistemas de gobierno municipal, son denominados por el autor Serafín Ortíz Ramírez como sistemas modernos de Gobierno Municipal, los cuales se han puesto en práctica únicamente en Estados Unidos de Norteamérica a causa de la ineficacia del sistema de gobierno por Alcalde y Consejo que se basa en la división de poderes, en el cual el Presidente Municipal o Alcalde se encarga de los actos ejecutivos y el Consejo o Ayuntamiento de los deliberativos. Este sistema tiene sus desventajas, ya que el Alcalde tiene facultades para vetar las resoluciones del Consejo y éste la de aprobar previamente las resoluciones del Alcalde, --

(17) Citado por Sergio Francisco de la Garza, El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno. pp. 119 y 120

creandose de tal manera un funcionario inepto que no podía desempeñar bien sus funciones, lo que se traducía en la inactividad -- del Ayuntamiento y la imposibilidad de fijar responsabilidades en una persona determinada; por lo que se hizo necesario concentrar las facultades y obligaciones en un funcionario; además, las necesidades de los municipios en la actualidad tienen una naturaleza de tipo técnico, siendo necesaria su atención, consecuentemente, -- por técnicos y no por políticos de elección popular, según opi---nión de Ortíz Ramírez. Sobre éste aspecto, Rian opina lo siguiente: "Donde se requiera habilidad se debe nombrar, donde se requier representación se necesita elección." (18)

SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL POR COMISION.

Este sistema se consolida a principios del presente siglo en Galveston y se perfecciona en Des Moines, en el año de ---1900, denominandose Commission Government.

En Galveston, se creó un organismo colegiado o Comisión dotado de amplios poderes, el cual se encontraba compuesto de cinco miembros, de los que tres eran nombrados por el Gobernador del Estado y dos electos por los ciudadanos; dichos miembros elegían entre ellos un Mayor-presidente, que se distinguía por gozar de -- un sueldo mayor y presidir las reuniones, mismos que duraban en -- su cargo dos años.

Los integrantes de la Comisión, administraban la ciudad en igualdad de poderes y para realizarlo dividieron la administración en cuatro departamentos administrativos, a saber: Hacienda y rentas, aguas y alcantarillado, Policía e incendios, y calles y --

(18) Citado por Serafín Ortíz Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. p. 519.

propiedad pública. El Mayor-presidente, era quien ejercía la acción directiva de conjunto. Para el año de 1903, todos los miembros eran electos por voto popular.

En la Ciudad de Des Moines, éste sistema se perfeccionó al darse algunas medidas para que el pueblo tuviera acción directa sobre la Comisión, siendo la iniciativa popular, el referendum y el recall; otra medida la constituyó, que los funcionarios fueran electos sin consideración de partido, democratizando con ésta medida la administración.

A partir de 1917 decae éste sistema, porque sólo fué eficaz para las ciudades medianas y pequeñas, pero no para las ciudades grandes.

Las ventajas que tiene éste sistema frente al régimen tradicional, son: concentra la responsabilidad, existe mejor eficacia ya que una sola comisión aprueba las decisiones y las ejecuta reduciendo la pérdida de tiempo, además, simplifica el gobierno.

SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL POR GERENTE.

Este es el Manager Plan, teniendo sus antecedentes en las ciudades de Atauton, Roswel y Sumter; pero la primera ciudad que lo pone en práctica es Dayton del Estado de Ohio en 1913.

En éste sistema se elegía por voto popular un Consejo de pocos miembros, que duraban en funciones cuatro años. En éste Consejo se concentraba el poder legislativo municipal, teniendo como principales funciones las de aprobar las Ordenanzas, dictar resoluciones y nombrar al Gerente de la Ciudad.

Este régimen de gobierno, tiene la característica de separar la política de la administración, ya que le administran-

se encuentra a cargo del Gerente y la política a cargo del Consejo. Reconociendo la separación de poderes, éste sistema atribuye al Consejo las funciones de deliberación y al Gerente las de gestión práctica.

La Comisión estaba compuesta de cinco a siete miembros y era quien determinaba la política a seguir; además conserva la figura del Alcalde, que se elegía de entre los consejales y tenía únicamente a su cargo la representación social del Consejo y la de presidirlo.

El Gerente, es el funcionario nombrado por el Consejo, y se constituía como jefe de la administración, siendo el encargado de llevar a cabo la política trazada por el Consejo; en las reuniones de éste tiene voz pero no voto, así mismo tiene libertad para nombrar y remover a sus subordinados; su responsabilidad es directa ante el Consejo e indirecta ante el pueblo, sus honorarios son elevados ya que se le requiere competencia y eficacia, así mismo es conveniente que no sea originario de la ciudad, teniendo facultad el Consejo para removerlo, aunque también podía hacerlo por medio del referendun.

En síntesis como nos dice Sergio Francisco de la Garza: "Debe ser un hábil y competente administrador, un hombre preparado en la ciencia y el arte de gobernar y que domine la técnica del manejo y gestión de los grandes servicios públicos." (19)

Por otra parte, ante el pueblo, la responsabilidad administrativa del municipio recae sobre el Consejo, ya que es electo por él; así mismo los miembros del Consejo están sujetos al recuento de los electores, o sea, que éstos tienen la facultad para deponer a aquellos, después de seis meses de estar en funciones, cuando así lo pida por escrito el veinticinco por ciento de los

(19) De la Garza Sergio Francisco, op. cit. p. 138

electores.

Los méritos de éste sistema son los siguientes: El haber introducido en la administración del municipio un satisfactorio método de gestión de negocios, y la simplicidad de la estructura del gobierno municipal.

Los defectos que se le han señalado, son: La de no limitar perfectamente las funciones del Consejo y del Gerente, no habiendo logrado separar la política de la administración; también que fracasó, en querer producir una competente dirección política con el Consejo, por la falta de costumbre de esa responsabilidad, careciendo como consecuencia de iniciativa y de visión para resolver los problemas municipales; además, que los puestos de consejales no son atractivos para hombres de prestigio; por otra parte, es difícil para éste sistema adquirir un buen gerente y definir cuáles son las condiciones técnicas preferibles en él.

En los dos sistemas anteriormente analizados, el pueblo como mayoría tiene iniciativa de leyes, refrendo de las mismas y la facultad para revocar el nombramiento de comisionados y consejales.

CAPITULO TERCERO

BASE LEGAL DEL MUNICIPIO MEXICANO.

I.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Nuestra actual Constitución Política, es una obra magna realizada por el Constituyente de Querétaro en 1917, ésta creó y dotó de competencia a la estructura gubernamental, constituyéndose por ende en su fuente.

El concepto de Constitución es analizada para su estudio, desde dos puntos de vista: El material y el formal.

Para Kelsen, el concepto de Constitución desde el punto de vista material, se constituye "... por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, y especialmente, - la creación de Leyes." (1). El concepto antes citado, es de acuerdo como lo entiende la teoría del derecho.

Por su parte, Tena Ramírez nos aporta el concepto como se utiliza en la teoría política, manifestándonos al respecto --- "... el concepto ha sido forjado con la mira de abarcar también - aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los - órganos ejecutivos y judiciales supremos." (2)

Jellinek expresa al respecto: "La Constitución abarca - los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto al poder del Estado." (3)

Sobre éste aspecto, Serra Rojas nos dice: "Desde el punto de vista material la Constitución está integrada por el conjunto de reglas jurídicas que determinan el arreglo y el funcionamiento de los órganos de la Nación constituidos en Estado." (4)

(1) Citado por Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano, p.20.

(2) Idem.

(3) Idem.

(4) Serra Rojas. Derecho Administrativo, p.167.

El autor Ortíz Ramírez, opina que desde el punto de vista material, la palabra Constitución, "se aplica a la misma estructura u organización política del Estado, a la competencia de sus diversos poderes y a las relaciones de éstos con las personas." (5)

En el sentido formal de la palabra Constitución, Kelsen nos aporta: "La Constitución en sentido formal es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas." (6)

Al respecto Serra Rojas, nos dice: "Siguiendo el criterio formal, una Constitución es la Ley suprema, que se caracterize por el hecho de que no puede ser modificada más que siguiendo el procedimiento especial que la misma señala." (7)

El autor Ortíz Ramírez, sobre el punto que se trata, nos aporta lo siguiente: "La palabra Constitución se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado." (8)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley suprema del país, obra del Poder Constituyente en ejercicio de la soberanía del pueblo.

El objeto de nuestra Constitución, es la de organizar los poderes públicos al crearlos y dotarlos de competencias, también, el de proteger frente al poder público los derechos fundamentales del individuo.

(5) Ortíz Ramírez Serafín, Derecho Constitucional Mexicano, p.104.

(6) Tena Ramírez, op. cit. p. 22.

(7) Serra Rojas Andres, op. cit. p. 167.

(8) Ortíz Ramírez Serafín, op. cit. p. 104.

La Constitución Política, se divide para su estudio, en la parte Dogmática, lugar donde se encuentran establecidos los derechos fundamentales del individuo; y la parte Orgánica, encargada de establecer la estructura del Estado, la forma de gobierno, y la competencia de los órganos gubernamentales.

Nuestra Constitución referida en sentido formal, o sea, el documento solemne que lleva éste nombre, contiene normas que no forman parte de la Constitución en sentido material, dichas normas, las cuales deberían establecerse en leyes ordinarias, se plasman constitucionalmente para investirlos del rango constitucional y así dificultar su reforma mediante un procedimiento estricto.

Los agregados constitucionales a los que nos referimos, tienen dos orígenes: El primero, es por el interés de los partidos políticos en colocar sus logros en la Constitución; y en segundo lugar, por la importancia nacional que tienen. En el primer caso, se encuentran los Artículos 27, 123 y 130; en el segundo caso los Capítulos II, III y IV del Título Primero, los cuales se refieren a la nacionalidad y a la ciudadanía; en éste también encontramos preceptos complementarios de nuestro sistema federal, como lo es el Título V, en donde se establecen prohibiciones u obligaciones positivas para los Estados; y preceptos que regulan lo relativo al territorio nacional, ubicados en el Capítulo II del Título segundo.

Es precisamente en el Título V de nuestra Constitución Política, titulado "De los Estados de la Federación", en donde lo calizamos el Artículo 115, el cual establece la institución del Municipio Libre, estudio de la presente tesis, en lo que respecta a los servicios públicos municipales.

El Artículo antes citado, establece que el Municipio -- Libre es la base de la división territorial, y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federa--- ción.

Con fecha 29 de abril de 1933, se publicó la adición -- que se le hizo a la Fracción I, agregándose el Párrafo segundo, - estatuyendo lo siguiente: "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las - personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designa ción de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no po drán ser electas para el período inmediato. Todos los funciona--- rios antes mencionados, cuando tengan el caracter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el caracter - de suplentes, pero los que tengan el caracter de suplentes sí po drán ser electos para el período inmediato como propietarios a me nos que hayan estado en ejercicio." (9). Esta adición incorporó a nuestra Constitución, el principio revolucionario de la no reelec ción en el régimen municipal.

El Párrafo primero de la mencionada Fracción, continúa intacto hasta la fecha, y en él establece que el Municipio será - administrado por un Ayuntamiento, elegido por voto popular direc to , y que no debe existir ninguna autoridad intermedia entre és te y el Gobierno del Estado.

El Artículo 115 Constitucional, también señala la forma de gobierno de los Estados miembros, la cual será republicano, re

(9) Const. Pol. Mex., art. 115, f. I.

representativo y popular.

Respecto al Estado Federal, lo encontramos ubicado entre el Estado Unitario y la Confederación de Estados. En el Estado Unitario existe unidad política y constitucional, en la cual existe homogeneidad e indivisibilidad y sus regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En cambio, en la Confederación de Estados, éstos conservan su soberanía interior y exterior, de tal manera, que las determinaciones de los órganos de la Confederación para obligar a los Estados, tienen que ser aprobados por el gobierno de cada Estado confederado.

En la Federación de Estados, los miembros pierden totalmente su soberanía exterior y algunas facultades interiores en favor del gobierno central, aunque reservan para su gobierno propio las facultades que no otorga el gobierno central, conforme al Artículo 124 Constitucional, siendo aquí donde encontramos la distribución de facultades, constituyéndose ésta en una característica del federalismo.

a).- REFORMA Y ADICION DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El Artículo 115 de nuestra Constitución Política, fué reformada y edicionada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, Estas constituyen una evolución sin precedentes en el campo de nuestro básico y esencial sistema municipal.

En la exposición de motivos respectiva, se reconoce en primer lugar, que el Municipio Libre, es una institución esencial para la vida política de México; así también reconoce que el desarrollo institucional del Municipio, no se ha realizado cabalmente porque los órganos federales siempre han actuado en base a una po

lítica centralizadora de las funciones, fundamentándose para hacerlo en la consolidación de los intereses urgentes de la Nación, para que con éste proceder se multiplicara la riqueza, se acelerara el crecimiento económico, el desarrollo social y la creación de centros productivos modernos. En la actualidad esa tendencia centralizadora se ha convertido en un obstáculo para la realización del proyecto nacional del actual régimen gubernamental. .

Las reformas y adiciones antes mencionadas, contribuirán enormemente para llevar a cabo el proceso descentralizador, para lo cual, también, se hará una revisión de las competencias constitucionales entre la Federación, los Estados miembros y los Municipios, con la finalidad de determinar cuáles pueden redistribuirse para lograr un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional. La redistribución de competencias, tiene el objeto de devolver al Municipio todas las atribuciones inherentes a su función primordial, que es, el gobierno directo de la comunidad básica de nuestra federación: El Municipio Libre.

Se reconoce también, que el Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para llevar a cabo la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, para de esta manera lograr un desarrollo integral y por ende el fortalecimiento de nuestro sistema federal.

El proceso de descentralización, se fundamentará en el ejercicio pleno del Municipio Libre, donde los ciudadanos de cada comunidad tomen las decisiones que correspondan a ésta instancia en el marco de las leyes de la República, respetando y situando con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional.

De ésta manera, sólo se obtendrá la cabal descentralización de la vida nacional, cuando se haya logrado la descentralización política hacia las comunidades.

El fortalecimiento municipal, además, de ser la vía para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en los municipios poco desarrollados, ayudará a resolver los graves problemas de las concentraciones urbano-industriales, así el fortalecimiento municipal adquiere carácter nacional.

Teóricamente nuestro municipio constituye una fórmula de descentralización, más en el sentido administrativo que en el político; para llevar a cabo la real vigorización del federalismo se debe primeramente revisar las estructuras que contiene nuestra Carta Máxima para instrumentar el proceso de cambio en el Municipio y lograr en el ámbito municipal tanto su autonomía económica, como política.

Para lograr el objetivo de vigorizar al Municipio como estructura y célula política, debe otorgársele constitucionalmente los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios-republicanos. El cambio social debe plasmarse en la Constitución, cuando sea necesario para el mayor beneficio del pueblo, pero siempre respetando sin alterar sus principios y naturaleza.

Se toma como medida fundamental para robustecer a nuestra célula política, el hacer cambios en el Artículo 115, teniendo como objetivos los de vigorizar su hacienda, su autonomía política y todas aquellas facultades que fueron absorbidas por los Estados y la Federación, bajo el respeto estricto de los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar en lo más mínimo las facultades conferidas a los Estados miembros en los Artículos 40, 41 y 124 de nuestra ---

Constitución Política.

El objetivo a realizar es, vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo en la Constitución las normas básicas, constituyéndose en el cimiento para que los municipios fortalezcan su desarrollo regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales, para evitar la emigración del campo hacia las grandes ciudades, esto es, con los propósitos de redistribuir la riqueza nacional en todas las regiones del país y para ubicar las decisiones de gobierno en los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

En el Artículo 115 Constitucional, se establecerán los principios que deben ser comunes, sirviendo como reglas básicas a todos los municipios del país, dejándose la regulación de las comunidades a las Constituciones y Leyes locales de acuerdo con las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas de cada uno de los Estados miembros de la Federación.

Dentro de las reformas y adiciones que se hicieron al Artículo 115 Constitucional, encontramos las siguientes:

La Adición del párrafo tercero a la Fracción I, que otorga facultad a las Legislaturas locales para suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros; éstas determinaciones para que surtan efectos legales, deben ser tomadas por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes cuando menos y que los miembros del Ayuntamiento hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y realizar los alegatos en defensa de sus derechos. Este párrafo delega en la Ley local respectiva, el señalamiento de las causas graves por las que se debe proceder contra de un Ayuntamiento.

Se adicionó con el Párrafo Cuarto a la Fracción I, facultando también a las Legislaturas locales, para designar los Consejos Municipales en el caso de que se actualizara lo dispuesto en el párrafo tercero de ésta misma fracción; dicha facultad se ejercerá cuando no procediere que entraren en funciones los suplentes, ni se pudiese celebrar nuevas elecciones. Los Consejos Municipales designados se encargarán de concluir el período respectivo.

También se adicionó con el Párrafo Quinto a la Fracción I, estableciéndose la hipótesis, para cuando alguno de los miembros del Ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será substituído por su suplente, o se procederá de acuerdo con la Ley Reglamentaria respectiva.

La Fracción II del Artículo en estudio fué reformado, otorgándole personalidad jurídica a los Municipios y facultándolos para manejar su patrimonio con apego a la Ley Reglamentaria.

También se otorga facultades a los Ayuntamientos para expedir, conforme a las Leyes Reglamentarias, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones.

En la reforma a la Fracción IV, se dispone que los Municipios administrarán libremente su hacienda, estableciéndose para efectos de constituir ésta, los bienes con los cuales se formará; éstos serán: Los rendimientos de los bienes pertenecientes al Municipio, las contribuciones, e ingresos que las Legislaturas establezcan para ellos, además, se enumeran enunciativamente los in---

gresos, que en todo caso, percibirán los Municipios:

- Las Contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, incluyendo las que tengan por base el cambio de su valor. Para el efecto de la administración de las contribuciones antes señaladas se faculta al Municipio para celebrar convenios con el Estado, en los cuales éste se encargue de llevarlo a cabo.

- Las Participaciones Federales, que cubrirá la Federación a los Municipios, de acuerdo con las bases, montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas locales.

- Los Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios.

Las Leyes federales no podrán en ningún momento limitar la facultad de los Estados para imponer las contribuciones a que se refieren los apartados uno y tres; tampoco podrán conceder exenciones sobre ellas. Las leyes locales también no podrán establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones mencionadas. Sólo estarán exentos de dichas contribuciones los bienes de dominio público de la federación, de los Estados y de los Municipios.

La Legislatura local de los Estados, es quien tiene la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y de revisar sus cuentas públicas. Los Ayuntamientos, sólo tienen la facultad de aprobar sus presupuestos de egresos, en base a su ley de ingresos.

El Decreto mencionado también reformó la Fracción V, facultando a los Municipios, bajo las disposiciones federales y locales, para: formular, aprobar y administrar la zonificación y --

planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; el control y vigilancia de la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; expedir licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; y expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios.

La Adición de la Fracción VI, establece: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica; la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia." (10)

La Adición de la Fracción VII, reza: "El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente." (11)

(10) Const. Pol. Mex., Art. 115, f. VI.

(11) Idem., f. VII.

b).- LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES CONSAGRADOS EN-
LA FRACCION III DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El Decreto de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3- de febrero de 1983, tiene una importantísima relevancia jurídica, en lo que se refiere a los Servicios Públicos Municipales; porque estatuye en nuestra Carta Magna, cuáles serán los mínimos que debe prestar el Municipio, relacionandolos de manera enunciativa; - lo que viene a constituir un avance cualitativo en el campo del - Derecho Municipal, de la cual no se tenía antecedente alguno, --- siendo éste Decreto, único en su género en cuanto a los Servicios Públicos Municipales se refiere.

En el primer párrafo de la Fracción III del mencionado Artículo, nos percatamos en principio que los Municipios, tienen la obligación constitucional de prestar los Servicios Públicos Municipales que estatuye enunciativamente, por lo que éstos, se consideran legalmente municipales; pero además se prevee, que cuando sea necesario y así se encuentre determinado por las leyes respectivas, los Estados tendrán la obligación constitucional también, - de participar en la creación y prestación de los mismos, en auxilio de la mencionada obligación municipal.

El primer párrafo de la Fracción III, del Artículo 115- Constitucional, establece: Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.

- e) Panteones.
- f) Restro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera." (12)

Consideramos en primer lugar, que los servicios públicos municipales mínimos que tiene obligación de prestar un Municipio, son los establecidos en los primeros ocaos incisos; y en el último de éstos, se otorga a las Legislaturas locales, la facultad para determinar el incremento de los servicios públicos, bajo los siguientes requisitos:

- Que sean necesarios al Municipio.
- Que el estudio de las condiciones territoriales y socioeconómicas lo determinen procedente, y
- Que el Municipio tenga la capacidad administrativa y financiera.

El segundo párrafo de la Fracción citada, otorga facultad a los Municipios de un mismo Estado, para coordinarse y asociarse con la finalidad de que la prestación de los servicios públicos municipales sea más eficaz.

La Fracción X del mencionado Artículo, apoya sobre la prestación de los servicios públicos municipales, al permitir que se celebren convenios entre la Federación y los Estados, para que éstos se encarguen del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

(12) Const. Pol. Mex. Art. 115, f. III.

Así mismo, faculta a los Estados para que celebren los-
convenios antes mencionados con sus municipios, para que éstos --
asuman la prestación de los servicios públicos o la atención de -
las funciones mencionadas con anterioridad.

II.- LAS CONSTITUCIONES LOCALES DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA.

La Constitución General de la República, no fija los requisitos para la creación de Municipios, tampoco establece los ambitos municipal y estatal, ni los controles y apoyos al municipio ya que todas éstas materias se encuentran reservadas a las Constituciones y leyes locales de cada Estado.

Las Constituciones Políticas de los Estados de la República, tienen un capítulo regulador del Municipio, en éste se plasma el espíritu del Artículo 115 de la Constitución General y se encarga de reglamentar el régimen municipal, tanto en su actuación legal, como en sus facultades administrativas.

En el capítulo regulador del Municipio, de las Constituciones locales, cada uno de los Estados establecen el número, denominación y límites de sus respectivos municipios; la categoría que le otorga a sus poblados; las condiciones para la creación y supresión de municipios; el patrimonio y la hacienda pública municipal; la integración, elecciones, instalaciones y duración de los Ayuntamientos y dependencias municipales.

En las Constituciones locales de toda la República, establecen la forma de gobierno del Alcalde-Consejo; otorgándole al primero facultades ejecutivas y al segundo las legislativas.

Así mismo, otorgan a los Ayuntamientos, la facultad de iniciar leyes ante el Congreso del Estado y de participar en el procedimiento de reformas a las propias Constituciones, por lo cual forman parte del Poder Constituyente Ordinario.

Algunas Constituciones de los Estados, contienen disposiciones que coartan la libertad municipal, las más comunes son las siguientes:

"a) Considerar a los Ejecutivos de los Estados, como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos.

b) Conferir a los Gobernadores, facultades para fiscalizar los actos de las Corporaciones Municipales, y

c) Otorgar al Poder ejecutivo estatal, el derecho de -- declarar disueltos los Ayuntamientos." (13)

Estos vicios señalados, de hecho nulifican la autonomía municipal, ya que ésta no debe admitir más control y autoridad -- que la de sus Cabildos.

(13) Ochoa Campos Moises, op. cit. p. 375.

III.- LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

Respecto a la regulación jurídica de los Municipios, -- los Estados de la República, además, de las Constituciones Locales, cada uno de ellos cuenta con su respectiva Ley Orgánica Municipal, también llamados Códigos Municipales.

La Ley Orgánica Municipal, es la Ley reglamentaria de todos los aspectos del Municipio y tiene su base, tanto en la Constitución General, como en la Local, siendo expedidas por las Legislaturas locales.

Los aspectos de la vida municipal que regulan las Leyes Orgánicas Municipales, se refieren a:

- El funcionamiento, facultades y obligaciones de los Ayuntamientos.
- Las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores.
- La integración de comisiones y ramos de la administración municipal.
- La suplencia o inhabilitación de los miembros del Ayuntamiento.
- Las divisiones del territorio municipal y sus poblados.
- Los órganos auxiliares o de colaboración del Municipio.
- Las principales dependencias de la administración municipal.
- Los servicios públicos municipales.
- Las condiciones para contratar, realizar empréstitos, adquirir y enajenar bienes.

- Las bases para que los municipios expidan reglamentos y bandos específicos.

- Las sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos procedentes, y

- Las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el Estado y la Federación.

El autor Moises Ochoa Campos, resume las siguientes materias que debe contener una Ley Orgánica Municipal:

I. Caracterización política del Municipio.

II. División Municipal.

III. La Administración Municipal, su radio de competencia y fines.

IV. Elección, integración y funciones del Ayuntamiento.

V. Funciones específicas de los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y Comisiones Edilicias.

VI. Hacienda Municipal. Arbitrios.

VII. Comisarías o Secciones.

VIII. Responsabilidad de las Autoridades Municipales.

IX. Juntas Auxiliares.

X. Disolución de Ayuntamientos.

XI. Juntas o Consejos Municipales.

XII. Transitorios." (14)

(14) *Idea*, p. 377.

IV.- LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Como ya hemos analizado anteriormente, el orden jurídico municipal, se contempla en tres niveles de ordenamientos:

El primero, és el nivel Constitucional, que contiene -- las normas rectoras fundamentales, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en las Constituciones de los Estados miembros de la Federación.

El segundo, es el nivel Orgánico, representado por las Leyes Orgánicas Municipales de cada Estado.

El tercero, és el nivel Reglamentario, representado por los acuerdos tomados por los Ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes, para regir la vida municipal, con apego a las normas Constitucionales y Orgánicas, siendo éstas, las que le -- otorgan la facultad reglamentaria a los Ayuntamientos.

La facultad reglamentaria de los Municipios pueden agruarse en cuatro tipos:

"a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del Ayuntamiento.

b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del Municipio.

c) Los que establecen y regulan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos.

d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afecten el desarrollo normal de la vida comunitaria." (15)

(15) México. Presidencia de la República. Manual de Administración Municipal, p. 16

CAPITULO CUARTO.

EL SERVICIO PUBLICO.

I.- CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.

Los seres humanos por su propia naturaleza tienen necesidades esenciales que satisfacer, cuando se suman todas las necesidades al agruparse el hombre en comunidades, se forman las necesidades sociales o colectivas.

En un principio las necesidades colectivas eran satisfechas por los particulares bajo la vigilancia y fomento de la organización política; posteriormente y a pesar del liberalismo que siempre fué reacio a toda intervención del Estado, ésta ha sido de vital importancia para satisfacer una gama de necesidades colectivas, por lo que la Administración Pública como principal sujeto prestador de bienes y servicios ha ido extendiendo su campo de acción, asumiendo en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y servicios a los administrados.

Algunos autores, consideran que la razón de la denominación de Servicio Público, es por su doble carácter: En primer lugar, porque satisfacen necesidades colectivas, y en segundo lugar porque son prestadas por el propio Estado.

Esta posición se encuentra fundamentada en la corriente doctrinal que dá al Servicio Público una importancia esencial en la función administrativa del Estado moderno.

Al respecto, el Profesor Alvarez Gendín, manifestó: -- "Es corriente ... identificar la función administrativa con la satisfacción de las necesidades públicas y, sobre todo, con la gestión y el funcionamiento del servicio público."(1). También

(1) Citado por Fernando Albi. Derecho Municipal Comparado del -- Mundo Hispánico, p. 123.

León Duguit, quien es el principal exponente de la teoría objetiva del servicio público, afirmó: "que de la noción del servicio público deviene la noción fundamental del derecho público moderno." (2); y que, "el Estado se transforma resueltamente en un -- sistema de servicios públicos." (3); además, "la noción del servicio público acaba por sustituir a la soberanía; el Estado no -- es un poder soberano que manda, es un grupo de individuos que -- tienen una fuerza que deben emplear en crear y dirigir los servi cios públicos." (4).

Este autor, conceptúa al servicio público, como: "Toda actividad cuyo cumplimiento debe estar asegurado, regulado y con trolado por los gobernantes, porque el cumplimiento de ésta acti vidad es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social. La cual es de tal naturaleza que ella -- no puede ser realizada completamente sino por intervención de la potestad gobernante." (5); dando tal importancia a los servicios públicos, al extremo de manifestar que el Estado "... es una cog peración de servicios públicos organizados por los gobernantes." (6).

Bonnard, otro seguidor de la teoría objetiva, al tra-- tar sobre el concepto de servicio público, manifestó: "... los -- servicios públicos son los órganos que forman la estructura misma del Estado. Los servicios públicos tienen por objeto esencial el asegurar la realización de las intervenciones del Estado, el ejercicio de las atribuciones del Estado." (7).

(2) Idem.

(3) Idem.

(4) Idem., p. 124.

(5) Citado por Andres Serra Rojas. Derecho Administrativo, T.I., -- pp. 107-108.

(6) Idem.

(7) Idem.

También Gastón Jéze, consideró al servicio público como la piedra angular del Derecho Administrativo francés, al considerar que "el derecho público administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos." (8). Así mismo realizó la importancia del procedimiento administrativo, manifestando "... son únicamente, exclusivamente servicios públicos las necesidades de interés general que los gobernantes, en un país dado, en una época dada, han decidido satisfacer por el procedimiento de servicio público." (9).

Los exponentes de las teorías subjetivas del servicio público, pusieron mayor atención en las modalidades de organización y funcionamiento del servicio para con ello fijar los caracteres del servicio público.

Uno de ellos es Maurice Hauriou, quien define al servicio público "... como un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública no lucrativa." (10). Pero en una edición posterior, modificó dicho concepto al definirlo "... como organización de funcionarios que ejercitan el poder y la competencia de la administración para ofrecer al público un servicio regular y continuo y que contribuye a la policía de la ciudad." (11).

Por otra parte, Alcides Greca, sobre el concepto en -- estudio expresa: "Servicio público es toda prestación concreta -- del Estado o de la actividad privada, que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la Adminis--

(8) Citado por Fernando Albi, op. cit. p. 124.

(9) Citado por Andrés Serra Rojas, op. cit. p. 108.

(10) *Idem.*, p. 102.

(11) *Idem.*

tración Pública, o indirectamente por los particulares, mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, efectividad, continuidad y eficacia." (12)

Para el autor Rafael Bielsa, el concepto de servicio público se ciñe al de servicio propio, y define al servicio público propio "Toda acción o prestación (diferenciase, desde luego, la "acción" de la "prestación") realizada por la Administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía." (13). Este autor hace la referencia al servicio público propio porque hace la distinción del impropio, conceptos que serán tratados en el apartado cuarto de éste capítulo de manera más extensa.

Louis Rolland, por su parte, nos proporciona la siguiente definición: "Es la empresa o institución de interés general que, bajo la alta dirección de los gobernantes, está destinada a dar satisfacción a las necesidades colectivas del público." (14)

La definición que nos da Serafín Ortíz Ramírez sobre el servicio público es "Una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de una regulación especial del Poder Público, deben ser regulares, continuos y uniformes." (15).

(12) Citado por Sehwerert Ferrer Arnaldo. Curso de Derecho Municipal., p.303.

(13) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo., p. 479.

(14) Citado por Andres Serra Rojas, op. cit. p. 109.

(15) Ortíz Ramírez Serafín. Derecho Constitucional Mexicano., p. 522.

Por su parte, el autor Fernando Albi, proporciona una definición concisa sobre el concepto que se analiza: "Es servicio público toda actividad jurídicamente regulada por la Administración y enderezada a satisfacer una necesidad general." (16). Este autor considera que dicho concepto es amplio y que incluye en ella las realizaciones llevadas a cabo por particulares, manifestando sobre ello que "todos los servicios que encajen en la competencia municipal y sean realizados por particulares, siempre que afecten al vecindario con carácter general, tendrán la consideración jurídica de servicios públicos, porque en todo caso serán regulados jurídicamente por el Municipio." (17), aseverando por otra parte que, "la gestión de los servicios públicos puede perfectamente estar confiada a los particulares sin que pierdan su carácter y sin más intervención municipal que la puramente jurídica." (18).

Al respecto, el autor Andrés Serra Rojas, no considera como servicios públicos la actividad que desarrollan los particulares relacionadas con los servicios que prestan, pero son reglamentadas por el poder público en ejercicio de su poder de policía. Además opina, que una de las principales actividades de la Administración Pública, se orienta a la satisfacción de las necesidades colectivas en la forma de servicios públicos o por medio de ordenes con el objeto de que se cumplan los fines del Estado.

Sobre el concepto de servicio público, el autor antes citado, proporciona el siguiente: "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y

(16) Albi Fernando, *op. cit.* p. 124.

(17) *Idem.*, p. 125.

(18) *Idem.*

y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, -
continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesi-
dad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial
de derecho público." (19).

Además de que asevera, "que el servicio público es una
verdad primaria del derecho administrativo." (20), nos proporci-
ona los siguientes criterios que caracterizan a los servicios pú-
blicos:

- El criterio Orgánico, que se refiere a la organiza-
ción pública, o sea, al conjunto de órganos y medios de que se
proporciona a la misma, para el cumplimiento de sus fines.

- El criterio Material, que viene a ser la actividad de
interés general que la administración pública tiene obliga-
ción de prestar.

- El criterio Jurídico, la que estriba que existe un
servicio público, cuando está sometido a un régimen jurídico es-
pecial.

- El criterio Técnico, que hace referencia al servicio
público como un medio para satisfacer las necesidades colectivas.

Un concepto que es similar al del autor Alcides Graça,
con pequeñas variaciones, es el que nos aporta el Manual de Ad-
ministración Municipal, al definir los servicios públicos: "Como
toda prestación concreta que tiende a satisfacer necesidades pú-
blicas y que es realizada directamente por la Administración Pú-
blica o por los particulares mediante concesión, arriendo o una
simple reglamentación legal, en la que se determinen las condi-

(19) Serra Rojas Andrés, op. cit. pp. 100-101.

(20) Idem., p. 99.

ciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia."(21)

En nuestro país, jurídicamente el Servicio Público es-- una creación del legislador mediante la elaboración de una ley general de Servicios Públicos o de una ley específica, en la que determina la atención del Servicio Público que se trate; bajo ésta--premisas, el Servicio Público es una creación del Estado, mismo -- que se encarga de su organización y funcionamiento, dando los elementos legales y materiales que son necesarios para tal objeto; y que la Administración Pública resuelve con una decisión, que determinada necesidad de carácter colectivo debe convertirse en Servicio Público, determinando también bajo qué régimen jurídico se regulará.

Seguidamente analizaremos la noción del Servicio Público en nuestra legislación.

En la legislación administrativa, tenemos la Ley de Servicios Públicos del Distrito Federal, que posteriormente fué incorporada a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978; misma que en su Artículo 23 define al Servicio Público en los términos siguientes: "Para los efectos de ésta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito -- Federal, con el fin de satisfacer en forma contínua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de éstos servicios es de interés público."

"La declaración oficial de que determinada actividad --

(21) México. Presidencia de la República. Manual de Administra---
ción Municipal, p. 64.

constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieren para la prestación de servicio."

El Artículo 24 de la mencionada Ley, expresa: "Cuando a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal el -- Presidente de la República decida que un servicio público debe -- ser prestado en colaboración con particulares, dicho Jefe tendrá a su cargo la organización del mismo y la dirección correspon--- diente."

El Artículo 455 de la Ley Federal del Trabajo, contempla sobre el concepto de servicio público, lo siguiente: "Para -- los efectos de éste Título se entiende por servicios públicos; -- los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y -- energía eléctrica, los de limpia y los de aprovisionamiento y -- distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de -- alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en éste último caso se afecte alguna rama completa -- del servicio."

Al respecto, el Artículo 3o. de la Ley de Educación Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973, establece: "La educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validéz oficial de estudios, es un servicio público."

También la Jurisprudencia de la Suprema Corte, en su --

afán de elaborar un concepto orgánico de Servicio Público, ha resuelto: "En derecho administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración."(22)

(22) Sem. Jud. Fed., V ép. T. XV, p. 1252.

II.- ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.

De las definiciones de Servicio Público analizadas anteriormente, obtenemos los elementos del mismo y que son los siguientes:

a). Es una actividad técnica, la cual puede consistir en una acción o prestación, que constituye el medio para dar satisfacción a las necesidades sociales y según éstas, será el tipo de especialización técnica que requiera un Servicio Público - en particular, ya sea para otorgar prestaciones de orden material, de orden financiero o de orden cultural, es por ello, que la prestación de un Servicio Público requiere que se encuentre a cargo de personal especializado o capacitado para que cumpla eficazmente con su finalidad.

b). La finalidad de satisfacer necesidades colectivas, éste es uno de los elementos esenciales del Servicio Público, ya que, para que el Estado determine instituir determinado Servicio Público, debe existir una necesidad pública insatisfecha, por lo que precisamente ésta será su finalidad, o sea, satisfacer mediante la creación de un Servicio Público una necesidad pública actual.

c). La entidad pública debe realizar su prestación y excepcionalmente los particulares, éste elemento es circunstancial, a causa de que el Estado cuando determina su inconveniencia para prestarlo, permite que los particulares se hagan cargo de la prestación de determinado Servicio Público, pero si el interés público exige la conveniencia de la prestación por parte de una entidad pública, será determinado en la ley de su creación.

d). Es regulado por un régimen jurídico especial, éste elemento también tiene su razón de ser en base al interés público que el Estado tenga, para que con su regulación jurídica asegure el cumplimiento de los fines para los cuales se crea el servicio público.

Además de los mencionados anteriormente, los servicios públicos tienen otros elementos de carácter general acordes con su configuración doctrinal, que en seguida se mencionan:

- El de Generalidad, lo que significa que todos los habitantes tienen derecho de utilizar de los servicios públicos, conforme a las normas que lo regulan, o sea, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones.

- El de Igualdad del servicio, significando que todos los habitantes tienen derecho a recibir las prestaciones en igualdad de condiciones, cuando cumplan los requisitos exigidos por las normas que lo rigen.

- El de Continuidad, por lo cual el servicio público por ningún motivo debe interrumpirse, debiendo funcionar de acuerdo con sus estatutos.

- El de Regularidad, éste supone que el servicio debe realizarse de acuerdo con las condiciones establecidas en la ley para con ello poder realizar su finalidad que es la de satisfacer necesidades generales.

- El de Obligatoriedad, ésta establece el deber que tienen las autoridades de encargarse de prestar el servicio, aunque éste elemento no es uniforme, además de que es circunstancial como ya se ha mencionado.

- La Persistencia o Permanencia, significando que el -

servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para el que fué creado.

- La Gratuidad del servicio, éste elemento consiste en que la prestación del servicio debe realizarse sin la finalidad de obtener lucro; aunque el elevado mantenimiento de los servicios ha ido transformando éste elemento.

III.- CLASIFICACIONES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Doctrinariamente existen diversas clasificaciones de los Servicios Públicos, las cuales corresponden a los puntos de vista de los diversos tratadistas de la materia.

Al respecto Rafael Bielsa, clasifica a los Servicios Públicos en Propios e Impropios; referente al primero argumenta: "Servicios públicos propios son los que presta o debe prestar el Estado directamente o por concesionario."(23); y sobre el segundo dice: "Servicios públicos impropios son aquellos que tienen de común con los propios el satisfacer en forma más o menos continua necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presta ni los concede, sino que tan sólo los reglamenta."(24)

Analizando un poco más sobre ésta clasificación, el autor mencionado considera que, es la apreciación del Estado el que determina cuándo un Servicio Público debe ser Propio, Impropio o en su caso ninguno de los dos; de tal manera que, cuando a juicio del Estado considere que la prestación de un Servicio debe ser realizado por él mismo o concesionado en razón del interés colectivo, el Servicio Público es Propio; más, sino considera lo anterior simplemente lo regula y se limita a autorizarlo -reglamentándolo para que sus fines de continuidad y precio sean uniformes, entonces, se trata de un Servicio Público Impropio. - Por lo que expresa: "Son servicios públicos propios los que presta la Administración pública directamente, o bien indirectamente por concesión. Son servicios públicos impropios los prestados por particulares por mera autorización y, por eso, sujetos a un-

(23) Bielsa Rafael, op. cit., p.477.

(24) Idem.

régimen administrativo en cuya virtud se asegura la continuidad del servicio y la certeza y uniformidad de tarifas."(25)

El autor García Oviedo por su parte, clasifica los Servicios Públicos en Generales y Especiales: "Son los primeros los que miran a los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías y de las que todos podemos aprovecharnos, (ferrocarriles, correo, telégrafos). En cambio, los servicios públicos - especiales, son aquellos que solamente se ofrecen a ciertas personas, en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (beneficencia, asistencia, que sólo aprovecha a los pobres o asalariados)". (26)

También nos aporta otra clasificación, basándola en razón de la competencia, así los divide en Exclusivos y Concurrentes; considerando a los primeros, a aquellos que sólo pueden ser prestados por los organismos públicos administrativos o por encargo de ellos; y los segundos, a aquellos que se prestan conjuntamente con la autorización dada a particulares, facultándolos a prestar Servicios de la misma naturaleza, por ejemplo, los hospitalarios.

En base al criterio de importancia, existe la clasificación de los Servicios Públicos en Esenciales y Secundarios, según se les considere como imprescindibles o no a la existencia misma del Estado; de tal manera que "Los primeros son los relativos al cumplimiento de los fines que justifican la existencia de la personalidad administrativa de que se trate ... Los secundarios, en cambio, son servicios cuya creación no deriva de lo que

(25) Idem., p. 481.

(26) Sehwerert Ferre, Arnaldo, op. cit., p. 305.

constituye la base esencial de la existencia del ente de que se trate, respondiendo más bien al cumplimiento de sus fines accesorios."(27)

Otra de las clasificaciones que existen de los Servicios Públicos, es aquella que los divide en Necesarios y Voluntarios; ésta toma en consideración la circunstancia de que la entidad pública esté o no obligada a prestarlos, de conformidad con su regulación jurídica. "Con respecto a los municipios hay servicios que les están impuestos por el Estado, en virtud de una delegación; son éstos los necesarios. Además de ellos pueden sostener los que crean convenientes para el bienestar de sus habitantes y ellos son los voluntarios."(28)

Tomando en consideración su utilización, los Servicios Públicos se clasifican en Obligatorios y Facultativos: "Los primeros son aquellos cuyo uso se impone a los particulares por supremos motivos de interés social ... Los segundos son aquellos - cuyo uso es fruto de libre aceptación."(29)

Existe otra clasificación, que divide a los Servicios Públicos en Directos e Indirectos: "Los primeros son aquellos -- que se encaminan de inmediato a la satisfacción de las necesidades sociales, por ejemplo, el de seguridad pública; considerándose indirectos los que, como el sistema fiscal, no satisfacen por sí mismo una necesidad, sino que facilitan los medios económicos necesarios para realizar los primeros."(30)

(27) Garza, Sergio Francisco de la. El Municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno, p. 173.

(28) Idem.

(29) Idem., p. 174.

(30) Schwerert Ferrer, Arnaldo, op. cit., p. 306.

La clasificación de los Servicios Públicos más acorde con nuestro sistema jurídico, es la que nos aporta el autor - - Andrés Serra Rojas, clasificación que hace tomando en consideración la competencia de los diversos órganos del Estado Federal - Mexicano; la cual analizaremos a continuación:

- a) Servicios Públicos Federales.
- b) Servicios Públicos de las Entidades Federativas.
- c) Servicios Públicos Municipales.
- d) Servicios Públicos Internacionales.

a) Servicios Públicos Federales, de acuerdo con el autor, la naturaleza de éstos Servicios se encuentra determinada - por las facultades otorgadas a los Organos Federales; es nuestra Constitución General en su Artículo 124, la que hace tal determinación, al estatuir: "Las facultades que no están expresamente - concedidas por ésta Constitución a los funcionarios federales, - se entienden reservadas a los Estados."

En base a lo dispuesto por el Artículo anteriormente - mencionado, analizaremos a continuación algunas de las facultades que nuestra Carta Magna concede expresamente a la Federación en lo que se refiere a los Servicios Públicos.

El Artículo 30. Constitucional, se refiere al Servicio Público de la Educación, contemplando que puede ser prestado tan to por la Federación, como por los Estados y Municipios; por lo que se considera subclasificable como Concurrente, ya que además, - de facultar a las tres instancias de Gobierno para prestarlo, lo pueden realizar los particulares como lo contempla la Fracción - II de dicho Artículo, al estatuir: "Los particulares podrán im-- partir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que --

conciérne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la - de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) - deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expressa del poder público...". Además, se establece la obligatoriedad de la educación primaria y que será gratuita la educación impartida por el Estado.

La Fracción IX del mismo Artículo dispone: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, -- los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondiente a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan."

El Párrafo tercero del Artículo 4o. de nuestra Constitución General, fija al respecto: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución.". Este Servicio Público, también se subclasifica como Concurrente.

Referente a los Servicios Públicos Exclusivos, el Artículo 25 Constitucional en su Párrafo cuarto establece: "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas -- estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan."

El Artículo 27 Constitucional en la parte conducente - de su Párrafo sexto, establece un Servicio Público subclasificable como Exclusivo, a cargo de la Federación: "... Corresponde - exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la -- prestación de servicio público. En ésta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."

Sobre éstos mismos Servicios Públicos subclasificados como Exclusivos, a cargo de la Federación, el Artículo 28 Constitucional en sus Párrafos quinto y subsecuentes, dispone: "No --- constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere éste precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno - Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen - las leyes que expida el Congreso de la Unión."

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de éste artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado - exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

Los Párrafos noveno y décimo del mismo Artículo, estatuyen: "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contrañen el interés público."

"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley."

Respecto a las facultades del Congreso de la Unión en lo que se refiere a nuestra materia, establece en su Fracción X: "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, - para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del Artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del Artículo 123."

En su Fracción XVI, le faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre salubridad general de la República.

En la Fracción XVII, le faculta para dictar leyes sobre vías generales de comunicación; sobre postas y correos; y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

La Fracción XVIII, le faculta para establecer casas de moneda, fijando las condiciones que deba cubrir; dictar reglas - para determinar el valor adquisitivo de la moneda extranjera y -

adoptar un sistema general de pesas y medidas.

Su Fracción XXV faculta al Congreso de la Unión en los términos siguientes: "Para establecer, organizar, y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como 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..."

En su Fracción XXIX, faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre Servicios Públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, entre otros.

El autor Andrés Serra Rojas, subdivide a los Servicios Públicos Federales en Exclusivos, Concurrentes con particulares y Concurrentes con otras entidades.

En cuanto a los Exclusivos, considera que son aquellos que tienen el carácter de monopolios, como los establecidos por los Artículos 27 y 28 Constitucionales.

Respecto a los Concurrentes con los particulares, se trata de aquellos Servicios Públicos de competencia Federal que el Estado concesiona a particulares, por ejemplo, los servicios de radiodifusión; éstos Servicios Públicos prestados por particu

lares, se rigen en sus relaciones privadas por el derecho común, y el Servicio Público se rige por principios de orden público.

Relativo a los Servicios Públicos Federales Concurrentes con otras entidades, éstas pueden ser prestadas o atendidas tanto por Autoridades Federales, como locales y Municipales, pudiendo estar organizados en servicios coordinados, como por ejemplo, Educación Pública.

b) Servicios Públicos de las Entidades Federativas, es también el Artículo 124 Constitucional el que delimita la competencia de las Entidades Federativas, por exclusión, ya que, las que no estén expresamente concedidas a las Autoridades Federales de deberá entender reservadas a los Estados integrantes de la Federación. Por lo que corresponde a las Constituciones locales regular dicha competencia formando la de los Servicios Públicos locales, mismas que deberán ser reglamentadas por las leyes que ex pidan las Legislaturas de los Estados.

c) Los Servicios Públicos Municipales, al respecto el autor citado nos dice: "Son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una ciudad o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, transportes, jardines, cementerios, diversiones públicas." (30-A). Sobre éste tema se hará un análisis más detenido en el apartado quinto de éste capítulo.

d) Los Servicios Públicos Internacionales, considera -

(30-A) Serra Rojas Andrés, op. cit., p. 116.

dicho autor, que son los creados por la acción de la Organiza---
ción de las Naciones Unidas en determinados ramos de importancia
para todas las naciones, y para prestarlo crean Organizaciones
que se regulan por convenios entre los Estados, para atender
ejemplo, los problemas sanitarios, educativos, asistenciales,
económicos, etc.

IV.- DETERMINACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS PROPIAMENTE MUNICIPALES.

Anteriormente a las Reformas y Adiciones de nuestra -- Constitución General, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 3 de febrero de 1983, era incierta e imprecisa la determinación de los Servicios Públicos con carácter netamente Municipal, ya que dicha determinación estaba reservada a las Constituciones locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales, por lo que no existía uniformidad sobre los mismos en --- nuestra República.

De tal modo que, para determinar la materia municipal-- sobre Servicios Públicos, se acudía a la fórmula descriptiva la cual, a la vez de ser incierta era extensa, rigiéndose por el principio de que correspondía a la competencia de los Municipios todo aquello que no estaba reservado por la Ley de modo expreso al Estado y a las Entidades Federativas; lo cual daba motivo a -- confusiones, además, de verse mermada por las constantes intru-- siones en la esfera Municipal de los otros dos niveles de Gobierno, el Federal y el Estatal.

Al respecto algunos autores nos proporcionan sus consi-- deraciones, para determinar en qué consiste lo Municipal, por lo que analizaremos algunas opiniones.

Por su parte Rafael Bielsa, considera lo siguiente: -- "Los servicios públicos comunales son los que por virtud de dele-- gación hecha por la Nación en su jurisdicción, o por las provin-- cias en las suyas, han atribuido a las entidades autárquicas te-- rritoriales, genéricamente llamadas comunas, pues ellas compren--

den los municipios de diversas categorías y otros tipos de administración local."(31)

El autor Rafael Loret de Mola, sobre el tema que se -- trate concluye en los términos siguientes: "Las funciones municipales son aquellas atribuciones otorgadas a los Ayuntamientos pa ra regular su vida interior y generar los servicios indispensa-- bles para la convivencia."(32)

El Manual de Administración Municipal nos proporciona un concepto de Servicio Público Municipal, en los términos si -- guientes: "Los servicios públicos municipales son aquellos de ca rácter local que el Estado atribuye al Municipio a través de las constituciones de las entidades federativas y de las leyes orgá-- nicas municipales."(33)

Es de hacerse notar que con las Reformas y Adiciones -- que se hicieron al Artículo 115 Constitucional, se determinó cla-- ramente cuáles son los Servicios Públicos Municipales que están-- obligados a prestar los Municipios, estableciéndolo en su Prac-- ción III en forma enunciativa:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.

(31) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo, p. 513.

(32) Loret de Mola Rafael. Problemática del Municipio sin Recursos, p. 57.

(33) México. Presidencia de la República. Manual de Administra-- ción Municipal, p. 65.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública y tránsito, e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen -- según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."

En mi opinión los Servicios Públicos Municipales enunciados del inciso a) al h), pueden ser subclasificados a su vez en Exclusivos, Esenciales y Necesarios.

Se consideran como Exclusivos, en virtud de que únicamente tienen competencia para prestarlos los Municipios y cuando fuere necesario y lo determinan las Leyes los Estados pueden -- apoyar en la prestación de los mismos.

Son Esenciales, en virtud que el cumplimiento de sus -- fines justifican la existencia del Municipio; y se consideran -- Necesarios, porque el Municipio está obligado por la Constitu-- ción a prestar dichos Servicios Públicos.

Por otra parte, la facultad consagrada en el inciso i) dará origen en cada Municipio a los Servicios Públicos Municipales subclasificables como Secundarios y Voluntarios, ya que las Legislaturas locales previo estudio que realice de las condiciones territoriales, socioeconómicas y de la capacidad administrativa y financiera de cada Municipio en particular.

V.- SISTEMAS DE PRESTACION O EXPLOTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

El autor Fernando Albi denomina a éstos, modos de gestión, conceptuándolos como "... los métodos de acción, integrados en formas jurídicas, mediante las cuales desarrollan su actividad las entidades públicas." (34)

La prestación de los servicios públicos puede realizarse por medio de diversos sistemas y para la adopción de alguno - en particular, deben de tomarse en cuenta circunstancias de tipo político, económico y social. Al decir de Alcides Greca, "Ya no se discute, que el Estado o el Municipio en su lugar, debe asumir la realización de todos los servicios que la colectividad reclama; se discute, cuando más, la oportunidad de hacerlo o la capacidad técnica y económica de la Administración Pública." (35)

Sáenz Valiente opina que la prestación de los servicios públicos municipales, en términos generales se verifica de dos maneras: a) Directa y b) Delegada o Indirecta; considerando que se efectúa de la primer manera, "cuando la satisfacción de las necesidades materiales de los habitantes de un Municipio está a cargo directamente de la autoridad comunal." (36). Pudiendo considerarse delegada o indirecta, cuando la autoridad municipal concede o faculta a personas individuales o morales la prestación de determinado servicio público o concurre con ellas a su prestación.

(34) Albi Fernando, op. cit. p. 152.

(35) Citado por Schwerert Ferrer Arnaldo, op. cit. p. 307.

(36) Idem.

Los tratadistas de la materia en sus estudios establecen doctrinariamente diversos y variados sistemas de prestación de servicios públicos de los cuales no todos tienen aplicación práctica en nuestro país.

Por su parte el autor Alcides Greca, establece cinco sistemas de prestación de los servicios públicos, colocándolos en el orden que corresponde según sea el perfeccionamiento y progreso técnico administrativo de un Estado y considerando que cada uno de ellos son etapas que indican un mayor perfeccionamiento en su prestación; al respecto se debe observar, que en nuestro país dicho orden no es indicador del mayor o menor perfeccionamiento en la prestación de los servicios públicos, ya que se utiliza algunos de ellos de acuerdo a su mayor conveniencia y tomando en consideración el interés público del Estado, entre otras circunstancias.

Los cinco sistemas de prestación de servicios públicos que aporta el autor anteriormente mencionado, son los siguientes:

"1.- Explotación privada, que puede presentarse bajo dos aspectos: a) como una mera actividad industrial; b) bajo una reglamentación legal.

"2.- Arriendo.

"3.- Concesión, que también puede presentarse en: a) libre concurrencia con otras empresas; b) bajo un régimen de monopolio.

"4.- Economía mixta.

"5.- Municipalización." (37)

A su vez, Sergio Francisco de la Garza, contempla en su obra un sexto sistema: Consorcios.

(37) Idem.

EL SISTEMA DE EXPLOTACION PRIVADA.

Este sistema lo aplican aquellos países en los cuales predomina el individualismo liberal y también donde las condiciones económicas de la población en general no requieren el proteccionismo del Estado, y cuando se trata de un servicio que no requiere la fiscalización del Estado.

Respecto al derecho que tienen los particulares para prestar servicios que satisfacen necesidades colectivas, el autor Gabino Fraga manifiesta lo siguiente: "Es indudable que los particulares pueden, en uso de sus libertades, crear empresas — que satisfacen necesidades colectivas de orden económico o cultural."(38)

Cabe aclarar que hasta éste momento dicha actividad no constituye un servicio público propiamente, sino, hasta cuando — el Estado interviene organizando la actividad del particular, y reglamentándola a fin de garantizar la regularidad y uniformidad de sus prestaciones en beneficio del usuario.

La causa de la mayor intervención del Estado en la — prestación de servicios que cataloga como públicos, es en virtud del interés general, así como los abusos que origina por parte — de los particulares prestadores en su excesivo afán de lucro. — Este sistema se encuentra en completa decadencia, próxima a desaparecer.

(38) Citado por Sergio Francisco de la Garza, op. cit., p. 176.

EL SISTEMA DE ARRENDAMIENTO.

Referente a éste sistema de prestación de servicios públicos, Sergio Francisco de la Garza manifiesta: "En virtud del arrendamiento de un servicio público y mediante el precio convenido, un particular explota un servicio disfrutando, si los hubiere, de los beneficios que produce la explotación." (39)

Por su parte Fernando Albi, sobre ésta institución puntualiza dos situaciones:

"1o. Cuando el Municipio es propietario de una instalación y cede su explotación a un particular, percibiendo del mismo el precio que se establezca, cuyo particular hace efectivas, de los usuarios, las tasas que fija la correspondiente tarifa. - Aquí es arrendador el Municipio.

"2o. Cuando la arrendataria es la Corporación, y paga el servicio que se le presta, siendo frecuente que el arrendador aporte, además de sus servicios personales y los del personal -- que contrate, diversos elementos materiales." (40)

Respecto a la diferenciación entre el arriendo y la -- concesión, se dice, que en ésta el concesionario debe invertir su capital en la obra o empresa, para construirla, organizarla y hacer posible la prestación del servicio de que se trate; mientras que en el arriendo, el empresario o arrendatario se hace cargo -- de un servicio ya organizado, integrado con todos sus elementos para llevarla a cabo.

(39) Idem.

(40) Albi Fernando, op. cit. p. 156.

Para Alcides Greca éste sistema se encuentra desacreditado, ya que, "equivale a una plena confesión de falta de capacidad administrativa o financiera en la administración pública, -- aunque ésta se reserve el derecho de intervenir los servicios, -- tanto para salvaguardar sus propios intereses como los del público." (41)

EL SISTEMA DE CONCESION.

Para el autor Rafael Bielsa, la concesión es "un acto-administrativo por el cual se atribuye a una persona, con el fin de que ella gestione o realice el servicio público concedido, conexo a la construcción de una obra pública, un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública." (42)

Korn Villafañe considera que "existe el sistema de concesión a una empresa privada cuando la municipalidad delega por contrato en un particular una parte de su actividad gubernamental para que éste, en su calidad de concesionario, la ejerza a nombre propio y por cuenta propia, reservándose la comuna un derecho especial de contralor." (43)

Por su parte, Maurice Hauriou nos dice, que "La concesión es una operación por la cual un particular se encarga de -- los gastos, riesgos y peligros del funcionamiento de un servicio público y, en su caso, de la ejecución de trabajos públicos, en virtud de la subrogación temporal de los derechos del poder público efectuada de modo reglamentario, percibiendo en cambio una remuneración prevista de modo contractual que consiste, general-

(41) Citado por Sergio Francisco de la Garza, op. cit., p. 176.

(42) Idem. p. 177.

(43) Idem.

mente, en la facultad de hacer efectivas tasas sobre los usuarios del servicio."(44)

Sobre la concesión Fleiner nos dice que "es un acto administrativo en el que el concedente otorga al concesionario un derecho público subjetivo para establecer y explotar una determinada empresa."(45)

Alvarez Gendín, autor español, considera que la concesión es "un derecho otorgado por la administración a una empresa privada o al particular para instalar y explotar un servicio público durante un determinado número de años."(46)

Este sistema implica dos tratos sucesivos coordinados según opinión de Fernando Albi: el primero, consistente en la construcción de obras o el establecimiento de instalaciones; y la subsecuente, es la explotación de las mismas por tiempo determinado, percibiendo de los usuarios un precio para resarcirse de los gastos efectuados, revirtiendo al término de la concesión los elementos del servicio gratuitamente a la Administración.

En opinión de Gabino Fraga, la concesión, es una de las formas de colaboración de los particulares en la ejecución de la función administrativa, y afirma lo siguiente: "En las concesiones para servicios públicos, el Estado no se limita a reglamentar una actividad privada, sino que hace que el servicio que debía prestarse por el propio Estado se preste por una empresa privada sujeta al acto de concesión, que establece un equilibrio entre el interés público y el interés privado del concesionario."(47)

(44) Citado por Fernando Albi, op. cit., p. 158.

(45) Idem., p. 159.

(46) Idem.

(47) Citado por Sergio Francisco de la Cerza, op. cit., p. 177.

En síntesis, la Concesión es un contrato de derecho público por el que se faculta al concesionario a ejercer parte de la actividad de la Administración Pública, pero no en nombre del Estado o el Municipio, sino en nombre propio y por su cuenta; -- por otra parte la Administración Pública, tiene una situación de privilegio, por la facultad que se reserva de modificar las condiciones y el funcionamiento del servicio objeto de la concesión conforme a su reglamentación y ésta situación de privilegio se encuentra basado en el interés público.

Respecto a las ventajas que se le atribuyen a éste sistema, se dice, que libera al Estado o al Municipio de las cuantiosas inversiones que requieren ciertos Servicios Públicos; además que en virtud del derecho de Reversión, al término de la concesión pasa a propiedad del Estado o el Municipio los bienes y la explotación del Servicio Público; otra de las ventajas que se le atribuyen consiste en que es mucho más eficaz la gestión financiera del servicio al estar en manos de particulares, en virtud de su interés personal.

Como desventajas de la Concesión se considera, que constituye un obstáculo para el progreso de una mejor explotación y prestación del servicio al subordinarse el interés público al particular del concesionario, trayendo como consecuencia que la colectividad se priva de beneficios que quedan en manos del empresario.

Sobre la naturaleza jurídica de la Concesión, es viable la opinión de Gabino Praga, al considerar que se trata de un acto administrativo distinto e irreductible a la forma contractual, al decir que "es un acto mixto compuesto de tres elementos

que, por estar condicionados unos a otros, no hacen perder el carácter unitario de la concesión. Estos elementos son tres: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato." (48)

El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio. El Estado puede modificar éstas normas en virtud de las necesidades del servicio.

El acto condición es consecuencia necesaria y forzosa del primero, "puesto que los poderes y obligaciones que la ley atribuye al concesionario, como son por ejemplo las facultades de expropiar, de gozar de ciertas franquicias fiscales, etc. requieren para su aplicación un acto intermedio, que es precisamente el acto condición, el cual viene así a condicionar la atribución a un caso concreto de la situación prevista por la ley." (49)

El elemento contractual, tiene por objeto proteger los intereses legítimos del concesionario, estableciendo una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la administración.

Una característica ineludible de la concesión es la Reversión, y que consiste en que por el transcurso del tiempo fijado previamente, la Administración llega a hacerse cargo de la prestación del servicio, asumiendo la propiedad del mismo.

La concesión de un servicio público puede terminarse anticipadamente por Caducidad y consiste en la rescisión del contrato originado por el incumplimiento de las condiciones estable

(48) Citado por Sergio Francisco de la Garza, op. cit., p. 178.

(49) Idem.

cidas en el mismo; debiendo entenderse que la caducidad en realidad constituye una sanción que impone la Administración Pública.

Otra de las fórmulas por la cual se dá término anticipado a la Concesión, és el Rescate, por medio del cual la Administración en cualquier momento dá por terminada la Concesión, cuando así conviene a los intereses generales y mediante una indemnización al concesionario.

EL SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA.

Este sistema es producto de una colaboración del Estado o el Municipio con el capital privado, con la finalidad de -- realizar la prestación de determinado Servicio Público, lo que -- puede ser mediante ayuda económica o protección fiscal, configurándose como sociedades de tipo mercantil.

Al respecto Sombart considera como, "empresas públicas mixtas todas aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vistas a un interés común."(50)

Por su parte Delius, afirma que, "debe entenderse por empresa mixta toda empresa económica de derecho privado en la -- cual organismos públicos y privados participan en común en el -- capital y en el ejercicio de la administración."(51)

Al decir de Zavalía, "existe empresa mixta cuando el -- Estado y los particulares se asocian, mediante aportes de dinero con el fin de explotar en común una determinada actividad de tipo industrial o prestar un determinado servicio público."(52)

(50) Citado por Fernando Albi, op. cit., p. 182.

(51) Idem.

(52) Citado por Sergio Francisco de la Garza, op. cit., p. 182.

Para Fraga, la empresa de economía mixta consiste, "en otorgar la explotación del servicio público a una sociedad en la que figuren como accionistas, no sólo los particulares, sino también el Estado y aún los usuarios del servicio, de tal manera -- que tanto en la inversión del capital que el servicio requiere, -- como en la administración del mismo, intervenga el Estado aportando parte de los fondos públicos y figurando en los consejos -- de administración de las empresas."(53)

Una empresa de economía mixta, regularmente implica la existencia de una persona jurídica de derecho privado, como lo -- és cualquier empresa mercantil, en la cual son socios los particulares y el Estado o Municipio, según el caso; los cuales hacen aportaciones a la empresa, generalmente con recursos financieros aún cuando por parte del Estado pueden consistir también en subvenciones o en franquicias fiscales; además, de que por lo general, establece las bases de su organización y fija su plan de -- trabajo.

Como los beneficios que aporta la empresa mixta, se -- consideran entre otros, el que permite al Estado controlar de -- cerca las actividades industriales, así como, el de participar -- en las utilidades y con el tiempo el llegar a liberar a los contribuyentes de pesados gravámenes. Al respecto, Gabino Fraga opina que "el Estado obtiene el concurso financiero de los particulares y los métodos que éstos usan en sus empresas, pero la presencia del Estado facilita la adaptación de la empresa a las necesidades del público y evita, además, que el interés de éste sea pospuesto a una finalidad de lucro, logrando finalmente, que las

(53) Idem.

utilidades de la explotación también benefician al Estado."(54)

Así mismo, el autor Alcides Greca manifiesta, que a través de la empresa de economía mixta puede explotarse una industria o actividad comercial para favorecer el progreso económico de un país y prestar servicios públicos más eficaces que el Estado o el capital privado en forma separada; además de otorgar un mayor beneficio a la población en general en los aspectos económico, moral o sanitario; y el poder obtener una fuente de recursos que permita aliviar la carga de los contribuyentes."(55)

Por su parte, el autor Fragalli manifiesta, "en éste nuevo régimen se produce la fusión de las ventajas de la actividad industrial y de la actividad pública. En el desarrollo aislado la una encuentra el obstáculo del individualismo utilitario y egoísta, que a menudo descuida el interés general; la otra presenta las dificultades de una contabilidad formalista y de una burocracia temerosa de excederse en sus riesgos. El choque de los dos intereses solamente llega a evitarse a través de una acción común concurrente: un régimen de convivencia del doble criterio económico atenúa los extremismos de los dos."(56)

También es importante lo que manifiesta el autor Rodríguez Arias, al decir que "permite al poder público controlar directamente la marcha de las empresas económicas y mantenerlas alejadas de toda influencia de capitales indeseables o de intereses extranjeros, que pudieran alterar los propósitos puramente -

(54) Idem., p. 185.

(55) Idem.

(56) Idem.

nacionales de las mismas y perturbar su desenvolvimiento de acuerdo con las necesidades del país; aporta además, a las fuerzas -- privadas, el apoyo financiero del Estado y asegura la máxima garantía respecto a las excesivas ganancias de los concesionarios-- en el caso de servicios propios."(57)

En éste sistema los representantes del Estado o del Municipio tendrán la función de moderadores y de frenos o controles, orientando las actividades de la empresa hacia la realización de sus fines; pero permitiendo a los socios particulares la dirección técnica de la empresa conforme a sus métodos.

Por otra parte, el autor Rafael Bielsa critica éste -- sistema de prestación de Servicios Públicos, manifestando al respecto: "mediante una forma de iniciativa privada, de inversión -- de capitales privados, se establece una especie de colaboración-- híbrida; que se dice en 'interés público'. Se arguye que lo dominante de la institución es la colaboración financiera de los particulares o administrados con la Administración pública que actúa como accionista."(58)

Nos dice, que en éste sistema la Administración Pública no renuncia a su facultad de contralor como manifestación de potestad administrativa y diferente al que ejerce el accionista-particular.

Posteriormente aduce, "... la forma 'mixta' es jurídicamente impropia del Estado e inconveniente desde el punto de -- vista administrativo."(59), y que además, "es algo enteramente -- ilógico y extraño a la institución y a las funciones jurídicas y

(57) Idem., p. 186.

(58) Bielsa Rafael, op. cit., p. 505.

(59) Idem., p. 508.

sociales del Estado; éi no es un particular que cuando dispone de unos pesos más los aporta a una sociedad comanditaria o de responsabilidad limitada. Hay una directa y visible incompatibilidad entre sus fines, su organización, sus funciones (y, sobre todo, su autoridad moral) con esta forma subalterna de claudicar en beneficio de unos cuantos capitalistas o consorcios generalmente extranjeros (aunque sean del país, ello no modifica la situación)." (60); agregando que, "Las actividades del Estado como órgano del bienestar colectivo y defensor de la seguridad nacional imponen una separación lógica, pues los atributos inalienables de su autoridad, de su propia índole de poder soberano e imparcial, no puede ponerse al servicio de determinados capitales, garantizarles un interés, protegerlos en manera diferencial, como asociados, eximirlos de impuestos, compensarles sus pérdidas, y en resumen hacer pagar al pueblo ese favoritismo." (61)

Otros autores han considerado que las sociedades de economía mixta, como una etapa necesaria previa a la estatización o municipalización de los servicios públicos, ya que la implantación directa de éstos, careciendo de bases económicas y técnicas sólidas conduciría a su fracaso.

EL SISTEMA DE MUNICIPALIZACION.

Sobre el concepto de Municipalización Jordana de Pozas nos proporciona el siguiente: "Propiamente municipalizar un servicio es entregar a la gestión directa del Municipio una actividad para satisfacer necesidades públicas, que anteriormente no -

(60) Idem., p. 509.

(61) Idem.

existían o eran desarrolladas por empresas o particulares." (62)

Por su parte Montemartini nos dice: "La Municipalización de los servicios públicos como una producción directa, cuyos gastos de costo son soportados por la municipalidad, y que tiene por objeto obtener ciertos productos a un precio unitario mas bajo que aquel que se podría obtener si se recurriese a productores privados que trabajasen en condiciones de libre concurrencia." (63)

El autor Alcides Greca, considera a la Municipalización como: "La realización directa por el poder comunel de un servicio público o de una actividad industrial, que tiene por fin en unos casos, obtener productos o realizar actividades destinados a ser utilizados por la población a un precio de venta inferior al que se paga a la producción privada en libre concurrencia, y en otros, cuando su costo es superior, el allegar recursos al erario municipal para la realización de obras de interés general. Cuando el servicio se proporciona gratuitamente, su costo es soportado por la municipalidad y tiene por fin ofrecer un bienestar especial, social o económico, a los habitantes de la ciudad." (64)

Sehwerert, por su parte dice: "Municipalización es, en términos elementales, la realización directa por el Municipio de una actividad cualquiera, encaminada a la prestación de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades colectivas, en beneficio de los munícipes." (65)

(62) Cítase por Sehwerert Ferrert Arnaldo, op. cit., p. 348.

(63) Idem.

(64) Idem., p. 349.

(65) Sehwerert Ferrert Arnaldo, op. cit. p. 348.

Otro de los conceptos es el que nos proporciona Jesús-Castorena al considerar lo siguiente: "Municipalización quiere decir, la facultad de los municipios para administrar y explotar por sí mismos los servicios necesarios al bienestar moral y material de la población; los servicios deben ser pues, servicios públicos." (66)

El concepto que nos proporciona Serra Rojas, es concreto: "Municipalizar un servicio es el acto por el cual el municipio legalmente se hace cargo de un servicio público municipal," agregando al respecto: "Desde luego la municipalización debe operarse en servicios que son de la exclusiva competencia del municipio." (67)

La municipalización ha tenido gran acogida por factores de tipo político, económico y social, entre ellos los derivados como es el fenómeno del urbanismo; por lo que es importante dejar establecidos sus elementos determinativos, que son los mismos a los que Greca considera como "los fundamentos de orden social, económico, político y financiero, que recomiendan la municipalización, serían los siguientes:

- a) Menor costo de los servicios.
- b) Mejor calidad de los productos.
- c) Regularidad y eficacia en los servicios públicos.
- d) Incapacidad de las empresas privadas para satisfacer fines sociales.
- e) Mejor trato y remuneración del Estado a los obreros y empleados que trabajen en sus empresas de servicios públicos.

(66) Castorena J. Jesús. El Problema Municipal Mexicano, pp. 142 y 143.

(67) Serra Rojas Andrés, op. cit. p. 597.

f) Las utilidades que producen los servicios municipalizados vuelven a la colectividad en forma de mejoras del servicio, implantación de otros nuevos o realización de obras de interés general.

g) La municipalización evita la inmigración de la riqueza, en forma de intereses, en aquellos países donde las empresas concesionarias de servicios públicos se forman con capitales de procedencia extranjera." (68)

En teoría existe lo que se denomina formas de la municipalización, entre las que se encuentran las siguientes: la forma directa o simple y la forma compleja, que a su vez puede ser industrial o social.

La municipalización directa o simple, "consiste en la actividad del Municipio, tendiente a procurarse determinados bienes que utilizan para sus necesidades internas o para el funcionamiento de un servicio." (69). Esta forma no constituye una verdadera municipalización, ya que su finalidad es proporcionarse - el medio más económico para obtener productos que le son necesarios.

La municipalización compleja, denominada por Alcides - Greca producción compleja o industrial, sí constituye una verdadera municipalización; la que es industrial "cuando el municipio procura obtener productos a un precio más reducido que el que se obtendría recurriendo a empresas particulares." (70). Y es social "cuando proporciona a sus habitantes servicios gratuitos o a un precio inferior al costo." (71)

(68) Citado por Arnaldo Schwerert Ferrer, op. cit., pp. 353-354.

(69) Schwerert Ferrer Arnaldo, op. cit., p. 356.

(70) Garza, Sergio Francisco de la, op. cit. p. 70.

(71) Idem.

Dicho autor también nos señala cuáles son las finalidades de la municipalización compleja:

- " a) Procurar un mayor bienestar colectivo.
- b) Producción eficaz y a precio de costo inferior a la de las empresas privadas.
- c) Seguridad en la calidad de los productos.
- d) Mayor amplitud en la prestación de ciertos servicios de carácter social.
- e) Efectividad y comodidad de ciertos servicios.
- f) Gratitud de algunos servicios urgentes, necesarios y generales.
- g) Mejoramiento continuo del servicio.
- h) Continuidad del servicio." (72)

Existe otra clasificación de formas de municipalización que toma en cuenta la actitud del Municipio frente a la libertad industrial o comercial; por su parte Royo Villanova dice que la municipalización puede realizarse con monopolio y sin monopolio y por la otra Membiela, denomina a la primera administración directa excluyente y a la segunda, administración directa concurrente.

Al respecto Arnaldo Schwerert, dice: "Que la municipalización de los servicios públicos debe tener la forma de monopolio, en virtud de que en éste caso lo que se trata es de incrementar los recursos del Municipio o de empleados en la satisfacción de las necesidades de interés general." (73)

Referente a la municipalización sin monopolio, Royo Villanova, hace una clasificación de los productos o servicios -

(72) Citado por Arnaldo Schwerert, op. cit., pp. 356-357.
(73) Schwerert Ferrer Arnaldo, op. cit. p. 357.

que deben realizarse bajo ésta forma: "Los establecimientos de suministros de artículos alimenticios o de primera necesidad, como hornos, tablas, panaderías, y otros similares; las viviendas, los Pósitos, las instituciones de crédito y ahorro; los espectáculos públicos y otros análogos." (74). Así mismo señala que, -- "Podrán municipalizarse con monopolio los servicios de abastecimiento de agua, electricidad, gas, recogida y aprovechamiento de basuras, alcantarillado, lonjas, mercados, mataderos, cámaras -- frigoríficas, pompas fúnebres, y los de autobuses, tranvías, tro-
leobuses, ferrocarriles y demás medios de transporte dentro del límite municipal, así como el servicio de estaciones de autobuses." (75)

A continuación cabe analizar las ventajas y desventajas que se le han señalado a la municipalización de los servicios públicos. Como los primeros, tenemos los siguientes: procuran un mayor bienestar colectivo; la producción es más eficaz y a menor costo que las empresas privadas; la prestación de servicios de carácter social son más amplios; las utilidades revierten a la colectividad en forma de mejoras del servicio; implantan nuevos servicios o se realizan obras de interés general; evita la emigración de la riqueza, y da la posibilidad de proporcionar gratuitamente servicios urgentes. Como desventajas, se advierten, la falta de capacidad técnica del personal que colabora con el gobierno del Municipio; el predominio del factor político sobre el económico y administrativo, lo que motive mayores gastos, burocratización, producción deficiente y costosa; arriesga las fi-

(74) Citado por Amalco Schwerert Ferrer, op. cit., pp. 357-358.
(75) Idem.

nanzas municipales; incrementa las cargas impositivas a los contribuyentes; impide la libre concurrencia y consecuentemente el progreso de las industrias y del comercio; supedita a la influencia política y con fines electorales al personal que colabora en las mismas.

En lo que se refiere al sostenimiento de los Servicios Públicos municipalizados, los gastos se solventarán con el producto de las tasas o de los impuestos; debiendo aplicarse el sistema de impuestos cuando los Servicios Públicos son gratuitos; y para cuando no lo sean el establecimiento de tasas que deben ser proporcionadas a la importancia y utilidad del servicio.

Antes de finalizar, es dable diferenciar la estatización de la municipalización, ya que aún cuando son similares, -- sus procedimientos tienen causas y persiguen fines diferentes; -- los procedimientos son coincidentes, en cuanto que a través de la supresión de la iniciativa privada existe la tendencia a prestar directamente determinados Servicios Públicos; "Pero mientras que en la estatización el Estado persigue un interés general superior, que no es el de los consumidores, como la defensa de la producción, la independencia económica, la implantación de sistemas tendientes a la socialización de la propiedad, en la municipalización se tiene en cuenta, principalmente, el interés de los consumidores."(76), ésto és, de una población municipal.

Finalmente, considero válida la opinión del autor Sergio Francisco de la Garza, al advertir que, "La municipalización

(76) Garza Sergio Francisco de la, op. cit., p. 179.

es un fenómeno relativo, susceptible de variar en sus resultados y efectos según el medio y la época, y por consecuencia sus ventajas no pueden ser proclamadas en una forma absoluta, sino teniendo en vista las circunstancias de tiempo y lugar en que debe aplicarse." (77)

EL SISTEMA DE CONSORCIOS.

Para Zavala, consorcio es, "una asociación de sociedades o entidades ya existentes para el logro de una finalidad común y sin que ninguna de sus componentes pierda su personalidad inicial." (78)

Los elementos que integran el consorcio, son: es una forma de asociación; la componen personas jurídicas, y cada asociado conserva su personalidad jurídica.

Debe diferenciarse el consorcio de la municipalización en el sentido de que en el primero, el riesgo de la explotación de un servicio público es compartido entre la municipalidad y los demás componentes; mientras que en la municipalización, el servicio se presta a cargo y riesgo absoluto de la entidad pública que lo municipalizó.

Poco debe confundirse con la empresa mixta, ya que en ésta la municipalidad ingresa como un socio en la sociedad, mientras que en el consorcio, la municipalidad se asocia con la sociedad.

(77) *Idem.*, n. 180.

(78) Citado por Sergio Francisco de la Garza, *op. cit.*, p. 187.

VI.- ORGANOS FEDERALES Y LOCALES QUE ADMINISTRAN O APOYAN LOS -- SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Ante la falta de recursos financieros por parte de la mayoría de los Municipios Mexicanos para el establecimiento de - Servicios Públicos Municipales necesarios e indispensables, además de obligatorios conforme a la reforma, tanto el Gobierno Federal como los Estatales se han preocupado por establecer mecanismos que auxilien al establecimiento y prestación de Servicios Públicos, para satisfacer con mayor eficacia las necesidades generales de las comunidades que integran nuestro país.

Uno de ellos, lo constituye el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), el cual es un organismo multisectorial - participativo y descentralizado, cuyo objeto es atender las zonas rurales marginadas de nuestro país, que no han logrado obtener dentro del proceso económico y social, los niveles óptimos - de producción, alimentación, educación, salud y bienestar que -- les otorgue una existencia digna acorde con el resto del país.

Este Programa surge en 1973 y es creado por el Gobierno Federal, con el objetivo de promover un proceso de desarrollo autosostenido en las comunidades rurales marginadas, mediante la participación de sus habitantes y con el propósito principal de aumentar la oferta de productos alimenticios para dar satisfacción a la demanda de las localidades, elevando con ello los niveles de ocupación y de ingreso dentro de las regiones.

El PIDER en 1981 se incorpora al Convenio Unico de --- Coordinación (CUC) y en el año de 1983 al Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

Las obras y servicios municipales que apoya el PIDER, se encuadran en dos tipos de programas: Productivos y de apoyo.

Entre los principales Programas Productivos se establecieron los siguientes: Obras de riego; rehabilitación; obras de abrevadero y para uso doméstico; conservación de suelo y agua; fomento pecuario; fomento agrícola; desarrollo forestal; desarrollo turístico y pesquero; industrias rurales y fomento artesanal.

Los Programas de Apoyo establecidos fueron: Investigación agrícola; caminos y obras públicas; electrificación rural; comercialización; organización y capacitación campesina; programas sociales; agua potable y alcantarillado; casas y centros de salud; mejoramiento de la vivienda y espacios públicos; construcción de aulas, y otras obras diversas.

Otro de los mecanismos creados por el Gobierno Federal para apoyar la creación o prestación de Servicios Públicos, lo constituye el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), el cual es un acuerdo que celebran cada año el Ejecutivo Federal con el Estatal de cada uno de los Estados de la Federación, con el objeto de fortalecer los mecanismos de coordinación de acciones y la integración de recursos de ambos, para con ello impulsar la política de desarrollo social y económico en los Estados y Municipios.

Como un ejemplo tenemos el Convenio Unico de Desarrollo 1983, celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Chiapas, de fecha 25 de febrero del presente año y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de éste mismo año; el cual en su Cláusula Primera establece su objeto en los términos siguientes: "... tiene por objeto fortalecer los mecanismos de coordinación de acciones e integración de recursos entre ambos órdenes de gobierno en el marco del Sistema

Nacional de Planeación Democrática, para: impulsar la política - de desarrollo social y económico en estados y municipios, consolidar los avances alcanzados en la política de descentralización de la vida nacional y continuar con el proceso de cambio estructural promovido por el Gobierno de la República."(79)

En la Cláusula Segunda, se comprometen a realizar una política regional tendiente a orientar la reactivación y diversificación de las actividades productivas y la ampliación de la cobertura de servicios sociales básicos en áreas urbanas y rurales que padezcan mayor desequilibrio, con el objeto de lograr su integración al desarrollo nacional.

La Cláusula Sexta, es el acuerdo por el que tendrán al Convenio como la única vía de coordinación entre las instancias de gobierno concertantes.

Como acciones objeto de coordinación entre ambas instancias se establecen las siguientes:

"- Continuar con la estrategia de cambio estructural - en el orden presupuestal para dar mayor prioridad al gasto de -- contenido social.

"- Procurar que la actividad económica continúe su recuperación gradual y sostenida.

"- Mantener la disciplina presupuestal para apoyar la lucha continuada contra la inflación.

"- Seguir asegurando el manejo honesto y eficaz de los fondos públicos.

"- Continuar con el redimensionamiento del Sector Público.

"- Proseguir con los programas de educación y ción de la fuerza de trabajo."(80)

Así mismo se conviene que para cumplir con los objetivos y estrategias mencionados, orientarán sus programas de trabajo a la reordenación de las finanzas públicas y el crecimiento económico, con el objetivo esencial de seguir atendiendo prioritariamente el bienestar social de los núcleos de población, como son los servicios educativos, de salud, vivienda, abasto, seguridad pública y la impartición de justicia.

El Convenio antes mencionado en su Cláusula Cuadragésima segunda, expresa enunciativamente las obras que se realizarán en apoyo a la ejecución del Plan Chiapas 1983-1988, entre las -- que se encuentran Servicios Públicos en materia de vías de comunicación principalmente y otras en materia de salud.

En materia de nuestro estudio es muy importante el Capítulo X denominado De Los Programas de Desarrollo Regional, en dicho Convenio. El acuerdo fijado en la Cláusula Cuadragésima -- Tercera refiere que los Programas de Desarrollo Regional es la -- modalidad programática básica del Convenio para realizar inversiones coordinadas entre las partes, además que, "A través de éstos Programas de realizarán proyectos que propicien la diversificación de las actividades productivas; que amplíen la participación de los municipios en el mejoramiento de los servicios básicos, vivienda y abasto; que atiendan una mayor cobertura y calidad de los servicios sociales de educación y salud en las áreas rurales y urbanas."(81)

(80) Idem., p. 20.

(81) Idem., p. 23.

En la Cláusula Cuadragésima Cuarta, se establecen los Programas de Desarrollo Regional que serán financiadas coordinadamente con recursos federales y estatales:

- "- Programa de abasto.
- "- Mejoramiento de la planta física educativa.
- "- Programa de caminos rurales.
- "- Programa de electrificación rural.
- "- Programas de asistencia social."(82)

Se acuerda también, en la Cláusula Cuadragésima Quinta que en la realización de los Programas antes mencionados, se dará prioridad a la ejecución de las obras siguientes:

"- Construcción de espacios educativos, recreativos y culturales, centros de salud, clínicas y hospitales.

"- Construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable y drenaje; obras de equipamiento urbano, acciones de vivienda y electrificación de poblados.

"- Instalación y equipamiento de almacenes, bodegas y tiendas rurales.

"- Construcción y remodelación de centros de readaptación de los cuerpos de protección ciudadana.

"- Proyectos para consolidar la infraestructura agropecuaria, agroindustrial y pesquera.

"- Conclusión de obras hidráulicas en proceso.

"- Construcción y rehabilitación de caminos rurales; - conservación de la red de carreteras en el Estado.

"- Protección de parques y reservas ecológicas y control de la contaminación del medio ambiente."(83)

82) Idem.

83) Idem., p. 24.

El Convenio analizado, en su Capítulo XIV, denominado- Del Financiamiento para el Desarrollo Regional, establece de don- de y de que manera se obtendrán los recursos para tal efecto.

Por su parte el Ejecutivo Estatal se compromete a rea- lizar las aportaciones que le corresponda para el financiamiento de tales Programas.

Al respecto en la Cláusula Quincuagésima Octava se es- tablece lo siguiente: "La ejecución y conclusión de las obras, - la prestación de los servicios públicos y demás acciones, mata- - ría de los programas a que se refiere este Convenio, habrán de - realizarse con fondos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la H. Cámara de Diputados y la de -- los presupuestos de egresos del Estado y de los municipios; de - las aportaciones, que en efectivo o en especie, hagan los secto- res social y privado; de los recursos derivados de empréstitos - que otorguen a la Entidad y a los ayuntamientos las institucio- - nes de banca y crédito, en congruencia con el Programa Nacional- de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988; y en forma complemen- taria, de los recursos crediticios provenientes de fondos perma- nentes de fomento económico constituidos por el Ejecutivo Fede- - ral."(84)

A efecto de lograr una mejor prestación de los Servi- - cios Públicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, elec- - trificación y en general el mejoramiento y equipamiento urbano,- el Ejecutivo Estatal se compromete a utilizar en forma racional, equitativa y proporcional los recursos crediticios de los fondos creados específicamente para tales fines.

(84) Idem., p. 25.

En lo que se refiera al financiamiento de Programas -- que se realicen total o parcialmente con fondos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, se instrumentarán bajo cualquiera de las formas siguientes:

"1.- Con las transferencias de fondos al Ejecutivo del Estado que acuerde el Ejecutivo Federal.

"2.- Por encargo al Ejecutivo Estatal de los proyectos contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el señalamiento expreso de las medidas que para su realización se convengan.

"3.- Mediante la aplicación directa de fondos que el Ejecutivo Federal realice con cargo a los recursos previstos en sus programas."(85)

Finalmente queda por mencionar que el citado Convenio obliga al Ejecutivo Estatal a informar trimestralmente sobre los avances físico y financiero de los programas convenidos.

Por otra parte, también en el ámbito local se hace necesario la integración de organismos que apoyen al Municipio en la creación, prestación y sostenimiento de Servicios Públicos Municipales. Este aspecto también es regulado por cada una de las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados, motivo por el cual -- en éstos pueden denominarse de diferente manera y su integración puede ser distinta en cada uno de ellos.

Por lo tanto se hace necesario concretizar al respecto y para tal efecto se analizará como lo regula la Ley Orgánica -- del Municipio Libre del Estado de Chiapas; la que en su Artículo 62 establece: "Los Ayuntamientos podrán crear Consejos de Colabo

(86) Idem., p. 26.

ración Municipal y los Comités que consideren necesarios, mismos que tendrán la categoría de Organismos Auxiliares de la Administración Municipal."

En lo que se refiere a las funciones del Consejo de Colaboración Municipal, el Artículo 63 del ordenamiento mencionado establece: "Los Organismos Auxiliares a que se refiere éste Capítulo podrán coadyuvar en el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales, promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos del Municipio en todos los aspectos de beneficio social, presentar propuesta al Ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso, cooperar en la solución de los problemas del Municipio y prestar la asesoría que se les solicite."

Sobre la integración del Consejo de Colaboración Municipal, se encarga el Artículo 64 del mismo ordenamiento, que estatuye: "Los Organismos Auxiliares se integrarán con un mínimo de tres miembros y podrán tener tantos como se juzgue conveniente."; en éste aspecto, el Artículo 65 complementa: "Los integrantes de los Organismos Auxiliares serán designados por el Presidente Municipal quien también designará a quien, entre ellos, habrá de presidirlos."

Como se ha advertido, cada Estado en particular de acuerdo con las necesidades de los Municipios que lo integran, dispondrán lo necesario en cuanto a la integración y funciones de sus Organismos Auxiliares, en sus respectivas Leyes Orgánicas.

Los Estados también pueden promover la participación de los ciudadanos en sus respectivos Municipios por medio de las Asociaciones de Colonos y las Juntas de Vecinos.

La Asociación de Colonos, puede estar integrada por --

los miembros de una misma colonia, los que una vez que se hayan reunido en Asamblea, previa convocatoria, el Ayuntamiento les -- propondrá su participación para dar solución a los problemas que afecten a la misma, en lo que respecta a la satisfacción de sus necesidades; en la misma Asamblea debe proveerse sobre su inte--gración, cuya dirección puede estar compuesta por un Presidente, un suplente y un Tesorero.

La Junta de Vecinos, puede ser otro Organismo Auxiliar del Ayuntamiento, la cual puede estar integrado por los vecinos de todo el Municipio y cuya participación es con la finalidad si milar a las marcadas anteriormente pero en todo el ámbito munic pal.

LAS JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CIVICO Y MATERIAL.

Por la importancia que tuvieron; y siguen teniendo las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material a nivel local en el Estado de Veracruz, se hará un parentesis para analizarla en términos generales.

El antecedente lo encontramos en las Juntas de Mejoras Materiales que funcionaron en ése Estado hasta 1945 en algunos - Municipios. Siendo Gobernador del Estado de Veracruz Don Adolfo-Ruiz Cortínez, expidió la Circular número 24 el 2 de abril de -- 1945, creando las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material dependiente del Departamento de Gobernación. Las finalidades para las que fueron creadas fueron las siguientes: Elevar y dignificar la conducta del individuo, luchando contra el vicio, fomen--tando diversiones sanas, el espíritu de solidaridad, la atención a la infancia y la creación de centros de cultura y orientación--

vocacional. En el aspecto Cívico, perseguía la divulgación de -- los deberes y derechos del ciudadano, así mismo, estimulaba el -- culto a los héroes y el amor a la bandera, para así fortalecer -- el sentimiento de nacionalidad. Sobre el aspecto Material, promo -- vía la ejecución de obras, preferencialmente la edificación de -- escuelas, caminos y hospitales.

Estas Juntas son organizaciones apolíticas, cuyo obje -- tivo primordial es el de obtener el desarrollo de la comunidad y de sus habitantes.

Al llegar a la Presidencia de la República Don Adolfo -- Ruiz Cortínez, determinó el establecimiento a nivel federal de -- las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material; para lo --- cual en 1953 la Secretaría de Gobernación publicó las Normas de -- Organización de dichas Juntas, estableciendo entre otros puntos: "En cada una de las cabeceras de los municipios, en las demás lo -- calidades de éstos en que sea posible, así como en la capital y -- delegaciones del Distrito y Territorios Federales, se integrarán -- dichos organismos, con la finalidad de obtener y encauzar la coo -- peración de los particulares en los tres aspectos que su nombre -- señala, o sea en lo moral, en el cívico y en el material, sin -- distinción de ideas sociales, políticas o religiosas."(87)

Al respecto Ochoa Campos manifiesta: "Se trata, por lo -- tanto, de típicas asociaciones de carácter vecinal, pero sin com -- petencia de autoridad municipal y desligadas de las funciones -- propias de los Ayuntamientos ..."(88)

La Autoridad Municipal tenía la facultad de estar pre -- sente en las deliberaciones de las Juntas y a presentar sus pro --

(87) Citado por Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 493.

(88) Ochoa Campos Moisés, op. cit., p. 493.

pios puntos de vista en las mismas.

También debe observarse que las Juntas se allegaban de sus propios recursos para llevar a cabo sus objetivos, los que obtenían mediante colectas, festivales, eventos deportivos, aportaciones especiales, pudiendo utilizar también cualquier procedimiento lícito para tal fin.

Para 1968 ya funcionaban en todo el país éstas Juntas, en las cabeceras municipales y en las principales poblaciones de cada Municipio, beneficiando con su labor el ámbito local, siendo en el aspecto material muchísimas las obras de electrificación, caminos vecinales, escuelas, drenajes, pavimentación de calles e introducción de agua potable que realizaron a lo largo de nuestra República. A pesar de ello, desaparecieron en el ámbito federal.

CONCLUSIONES

Sintetizando lo tratado en el presente trabajo, concluyo en los términos siguientes:

La Institución del Municipio nació en nuestro país con la fundación de la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, por el conquistador español Don Hernán Cortés, cuyo Ayuntamiento estuvo integrado por dos Alcaldes Ordinarios, cuatro Regidores, un Aguacil Mayor, un Capitán de Entradas, un Maestro de Campo, dos Alferaces Reales y un Escribano, quienes a su vez designaron como Capitán del Ejército y Justicia Mayor a Don Hernán Cortés.

Es notable que tanto en el primer Municipio, como en el segundo, que lo fué Coyoacán, primero se designaron sus autoridades y posteriormente se dió la asociación de vecindad.

Durante el Virreinato la Organización Municipal se encontró regida por los siguientes ordenamientos: Las Ordenanzas de Cortés de 1525; las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, que fueron expedidas por Felipe II el 13 de junio de 1573; las Ordenanzas de Gobierno del 11 de diciembre de 1682 y las Ordenanzas de Intendentes de 1776.

En el Movimiento de Independencia, el Municipio de la Ciudad de México se constituyó en el precursor del mismo, al proclamar el Síndico Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, el derecho de la Nación para asumir su soberanía, con fecha 19 de julio de 1808. Posteriormente en 1810, Don Miguel Hidalgo continuó el Movimiento de Independencia constituyéndose como el defensor de los derechos humanos, concibiendo al Municipio como el cimiento material. Morelos intervino también en éste Movimiento-

y es considerado como el precursor de las ideas sociales.

Al triunfo del Movimiento de Independencia, se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824; ésta no reguló al Régimen Municipal y los Estados siguieron copiando los lineamientos marcados por la Constitución de Cádiz.

Es importante hacer resaltar que el 7 de febrero de -- 1825, en el Distrito Federal se expidió un Bando de Policía, el cual reguló detalladamente sobre los Servicios Públicos Municipales de la época.

Posteriormente se instauró en México la República Centralista, expidiéndose en 1836 las Leyes Constitucionales que -- consagraron constitucionalmente al Municipio; al respecto estableció que serían electos popularmente, fijó los lugares donde existirían, conservó el carácter concejil de los cargos municipales y el derecho de los Alcaldes a presidir los Cabildos y también señaló los ramos que tendrían a su cargo los Ayuntamientos. En consecuencia el 20 de marzo de 1837 fué expedido el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, -- para regular la organización del sistema municipal.

Otro de los hechos importantes en nuestra historia, -- fué la promulgación de la Constitución Política el 5 de febrero de 1857; ésta organizó al país en forma de República representativa, democrática y federal; pero no reguló al Municipio, reservando dicha facultad a los Estados, por lo que éstos regulaban su régimen interior.

Subsecuentemente se originó el Movimiento Revolucionario para combatir el régimen dictatorial de Don Porfirio Díaz, -- quien suprimió la mínima libertad que poseían los Municipios me-

diante la Institución de las Jefaturas Políticas, la que maniata ba y centralizaba toda actividad municipal, contribuyendo a ello también las Juntas Auxiliares, las que formalmente debían auxiliar y depender de los Ayuntamientos, lo que no fué acorde con la realidad ya que actuaban como si poseyeran personalidad propia, desplazando a segundo plano a los Ayuntamientos; dichas Juntas regularmente eran integradas con la función específica de administrar algún ramo del Servicio Público Municipal, pero en su cometido invadían atribuciones reservadas a los Ayuntamientos, por lo que el principal postulado de la Revolución fué la libertad municipal y la abolición de las Jefaturas Políticas.

Con la Constitución de 1917, se logra consagrar al Municipio Libre, constituyendo un avance sin precedentes en cuanto al Régimen Municipal; el Artículo 115 Constitucional establece como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados al Municipio Libre, así mismo, dispuso que el Municipio sería administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, anuló la existencia de cualquier autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno de los Estados, concedió al Municipio el derecho de administrar libremente su hacienda.

Es de hacerse notar, que la libertad política y administrativa que el Constituyente deseaba otorgar al Municipio, se vio frustrada al no encontrar el medio idóneo para asegurar la libertad económica del Municipio.

Referente al concepto de Municipio, de los analizados conforme el criterio de considerar al Municipio como las asociaciones vecinales asentadas en una circunscripción geográfica y administradas por un Ayuntamiento autónomo de elección popular -

directa.

Por todos es conocido que un Municipio se conforma por ciudades, villas, pueblos, poblados, ejidos, rancherías o ranchos diseminados por todo el territorio municipal, que no son más que asociaciones vecinales, debiendo entenderse por éstas, como el - conjunto de personas asentadas en una demarcación territorial, - relacionadas por intereses y necesidades comunes.

Así mismo, todos y cada uno de los Municipios de nuestro país tienen delimitado geográficamente su territorio, sobre el cual los respectivos Ayuntamientos tienen jurisdicción y deben proporcionar a las asociaciones vecinales la satisfacción de sus necesidades generales, lo que se traduce en prestación de -- Servicios Públicos Municipales, que representa uno de los ramos de la Administración Municipal.

El Ayuntamiento debe poseer absoluta autonomía en los aspectos político, administrativo y económico; se debe recalcar que ningún nivel de gobierno debe sentirse con potestad de otorgar o conceder determinado tipo de autonomía, porque en ninguno de ellos reside la soberanía nacional.

El Municipio se encuentra conformado por los elementos siguientes: Población, Territorio, Gobierno, Orden Jurídico y Poder Público.

La Población, es el conjunto de personas que integran todas y cada una de las asociaciones de vecindad enmarcadas dentro del ámbito territorial.

El Territorio, lo constituye la delimitación de espacio dentro del cual determinado Municipio ejerce su jurisdicción.

El Gobierno, es la estructura orgánica de personas --- electas popularmente en forma directa integrantes del Ayuntamiento.

El Orden Jurídico, viene a ser la estructura normativa que regula el Municipio, mismo que se encuentra integrado por -- normas constitucionales, estatales y reglamentarias.

El Poder Público, es la potestad otorgada por la Ley -- para desempeñar las funciones públicas.

Respecto a la estructura Orgánica del Gobierno Municipal, ésta se encuentra conformada por los funcionarios municipales siguientes: El Presidente Municipal, el número de Síndicos y Regidores que determinen las Leyes Orgánicas Municipales de cada Entidad y conforme a los tipos de Municipios, ya sean urbanos, - semi-urbanos o rurales. Dichos funcionarios integran al Ayunta-- miento, que es el nivel de gobierno encargado de la administra-- ción del Municipio.

El Presidente Municipal, es el funcionario del Ayunta-- miento encargado de ejecutar las disposiciones y acuerdos toma-- dos por el Ayuntamiento en Cabildo.

El Síndico, es el funcionario del Ayuntamiento, que se encarga de la procuración de los intereses municipales, de la vigilencia de la marcha de los asuntos municipales y de su repre-- sentación jurídica.

Los Regidores, son los funcionarios del Ayuntamiento - encargados de vigilar todos los ramos de la administración municipal y de la prestación de los Servicios Públicos Municipales.

Teóricamente existen los Sistemas de Gobierno Municipi-- pal siguientes: El Sistema de Consejo Abierto; el Sistema de Gobierno Municipal por Alcalde y Consejo; el Sistema de Gobierno - Municipal por Comisión y el Sistema de Gobierno Municipal por Gerente. De los mencionados, el Sistema de Gobierno Municipal que-- se aplica en nuestro país es el de Alcalde y Consejo, sobre la - cual ya se trató.

La estructura normativa del Municipio Mexicano se encuentra integrada por nuestra Constitución General, por las Constituciones y Leyes Orgánicas Municipales de cada uno de los Estados y por las Leyes Reglamentarias respectivas.

La Constitución General, es la Ley Suprema de nuestro país, la que en su Artículo 115 señala los principios fundamentales que regirán a los Municipios Mexicanos.

Las Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, publicada el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, tiene el espíritu de lograr una redistribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios, con la finalidad de obtener un equilibrio entre las tres instancias de Gobierno Nacional y primordialmente para devolver al Municipio todas las atribuciones inherentes a su función, así como, para lograr su autonomía económica, administrativa y política.

En el párrafo tercero adicionado a la Fracción I del Artículo 115 Constitucional, se otorga a las Legislaturas locales la facultad de suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros. Esta adición a mi parecer lesiona gravemente la autonomía política de los Municipios, por la sencilla razón, que los Ayuntamientos son electos por el voto popular, por lo que el único con potestad para tales determinaciones es el Pueblo, ya que en él radica esencial y originariamente la Soberanía Nacional, como lo establece el Artículo 39 Constitucional, consagrando también el derecho inalienable del Pueblo para alterar o modificar la forma de su Gobierno.

De aquí se deduce también, que si por azar del destino cualquier otro Partido que no sea el oficial, llegare a obtener

por elección popular la administración de un Municipio, sería fúcil y hasta risible para el Gobierno arrebatárselo, de ahí que -interrogó, ¿ en qué consiste la autonomía política que se garantiza al Municipio?.

En lo que se refiere a la Adición del Párrafo cuarto a la misma Fracción I, se critica en el mismo sentido, ya que los Consejos Municipales deben ser designados por los vecinos del mismo Municipio.

La Fracción II reformada, actualmente otorga personalidad jurídica al Municipio y lo faculta para manejar su patrimonio, lo faculta para expedir sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general en su jurisdicción.

En la Fracción III reformada, actualmente se establecen los Servicios Públicos Municipales que debe prestar el Municipio, ya sea exclusivamente o con el concurso del Estado cuando fuere necesario y lo determinen sus leyes reglamentarias. Por lo tanto todos los Municipios Mexicanos tienen la obligación de --- prestar los Servicios Públicos Municipales siguientes:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Las demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, -

así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Servicios Públicos Municipales enunciados en los primeros ocho incisos, en mi opinión, los considero subclasificables en Exclusivos, Esenciales y Necesarios; y la opción contemplada en el último inciso, dará origen en cada Municipio a Servicios Públicos Municipales subclasificables como Secundarios y Voluntarios.

Las Reformas que se instrumentaron a la Fracción IV, - también tienen gran importancia para asegurar la libertad económica de los Municipios, ya que se elimina la fórmula del Constituyente de 1917 cuyo logro no fué satisfactorio en éste rubro, - porque aún cuando señalaba en su Fracción II que los Municipios-administrarían libremente su hacienda, no señalaba enunciativamente, como lo hace ahora, lo que forma la Hacienda Municipal, - la cual estará constituida por los Rendimientos de bienes propios, las Contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas - locales establezcan a su favor. También ordena la Constitución - que en todo caso formará, además, la Hacienda Municipal lo siguiente:

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

Aún cuando se permite que el Municipio celebre convenios con el Estado para la administración de las contribuciones-mencionadas, no es sano que se lleven a cabo, porque de lo contrario el Municipio no administraría libremente dichos recursos- y quedaría de una u otra forma sujeción a las determinaciones-del Ejecutivo Estatal.

b) Las participaciones federales, que la Federación entregará a los Municipios; el defecto detectado a ésta disposición es que las Legislaturas locales determinarán anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales se hará entrega a los respectivos Municipios, constituyendo un enlace de supeditación del Municipio; lo que sería más factible, es que la Federación en todo caso entregara directamente al Municipio dichas participaciones.

Por otra parte el inciso c), sí otorga entera libertad al Municipio para administrar los ingresos derivados de la prestación de Servicios Públicos. Pero debe considerarse que éste rubro no proporcionará en ningún momento recursos financieros al Municipio, ya que en la prestación de los Servicios Públicos rige el principio de gratuidad, por lo que el Municipio debe invertir recursos de su hacienda regularmente para otorgar mantenimiento a los servicios instituidos.

También se establece la potestad de vigilancia del Estado sobre el Municipio, ya que las Legislaturas locales deben aprobar la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Así mismo, se faculta a los Ayuntamientos para aprobar su presupuesto de egresos en base a sus ingresos disponibles.

El Municipio Mexicano también se encuentra regulado -- por las Constituciones locales de cada uno de los Estados; en el capítulo respectivo de los mismos se plasma el espíritu del Artículo 115 de la Constitución General, así mismo entre otras disposiciones fija los requisitos para la creación de Municipios, delimita los ámbitos municipal y estatal, fija controles y apoyos al Municipio, establece el número, denominación y límites de sus

Municipios, la categoría que otorga a sus poblados, las condiciones para crear y suprimir Municipios, el patrimonio y la hacienda municipal, la integración, elecciones, instalaciones y duración de los Ayuntamientos.

Otro de los ordenamientos legales que regulan al Municipio es la Ley Orgánica Municipal o Ley Municipal, que expiden las Legislaturas locales; ésta es una ley reglamentaria de todos los aspectos del Municipio, como son: El funcionamiento, facultades y obligaciones de los Ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los funcionarios municipales; la integración de comisiones y ramos de administración municipal; respecto a la suplencia o inhabilitación de miembros del Ayuntamiento; de los órganos auxiliares o de colaboración municipal; sobre las dependencias de la administración municipal; sobre los servicios públicos municipales; establecen condiciones para contratar, realizar empréstitos, adquirir y enajenar bienes; fija las bases para que los Municipios expidan reglamentos y bandos; sobre sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos procedentes; respecto a condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación.

El último de los ordenamientos que regula la vida municipal, son los Reglamentos Municipales, que también se denominan Bando de Policía y Buen Gobierno, conformados por los acuerdos tomados por los Ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes para regular la vida municipal.

Debo hacer notar que a pesar del marco legal regulador del Municipio, se trasluce la falta de frenos y controles eficaces que regulen la actividad de los funcionarios municipales, ya que éstos en la mayoría de los casos actúan arbitrariamente y --

con absoluta falta de honradéz en detrimento del Municipio administrado y en perjuicio de sus habitantes, siendo ésta una de -- las causas, sino la principal, por la cual el Municipio Mexicano aún se encuentra en su tradicional atraso; haciendose necesario y primordial el establecer un eficaz sistema de frenos y controles que obligue a los funcionarios municipales actuar con absoluta rectitud y honestidad, aclarando que el poder sancionador debe residir en el Pueblo, acatando absolutamente la esencia del -- Artículo 39 Constitucional, de cuya base debe crearse una Ley Reglamentaria que establezca todo un sistema para que el Pueblo -- pueda ejercer tal derecho y de ésta manera evitar verse burlado cada trienio; debiendo quedar así mismo los otros niveles de Gobierno como meros moderadores o árbitros en el caso de actualizarse en el Municipio la inconformidad del Pueblo y que acate cabalmente las determinaciones tomadas en el ejercicio de su derecho; así mismo, el poder sancionador del Pueblo deberá ejercitar se cada año en base al Informe de actividades anuales que rinda el Presidente Municipal; dichos Informes que actualmente son un mero trámite y un simple acto político que desemboca finalmente en una "pachanga" de funcionarios municipales, sin que se le tome su parecer al Pueblo.

En el último Capítulo se aborda lo relacionado a los -- Servicios Públicos Municipales, conceptuándolo como toda actividad técnica tendiente a satisfacer necesidades colectivas, realizada por la Administración Pública o por particulares bajo una -- reglamentación jurídica especial.

Cabe observar, que la prestación de todo Servicio Público se regula jurídicamente bajo un régimen especial, en virtud que se hace necesario asegurar su regularidad, continuidad, --

uniformidad y menor costo.

Así también se debe tomar en cuenta, que en nuestro país jurídicamente los Servicios Públicos son una creación del legislador, que por medio de una Ley determina dar satisfacción a determinada necesidad colectiva.

Del concepto de Servicio Público, obtenemos sus elementos constitutivos:

a) Es una actividad técnica, que se traduce en prestaciones concretas ya sea en bienes o servicios, cuya finalidad es dar satisfacción a necesidades colectivas; para lo cual debe tener una especialización técnica que responda eficazmente a la necesidad por satisfacer.

b) Su objetivo esencial que lo constituye el dar satisfacción a necesidades colectivas.

c) La entidad jurídica que debe realizar su prestación, debiendo ser la Administración Pública y excepcionalmente los particulares, pero también pueden ser otro tipo de entidades jurídicas creadas expreso como nos percatamos en los Sistemas de Prestación de los Servicios Públicos.

d) Su regulación por un régimen jurídico especial, cuya finalidad tiende a asegurar el cumplimiento de los objetivos para el cual fué creado el Servicio Público instituido.

Debe aclararse, que además los Servicios Públicos deben tener las características siguientes: El de Generalidad, con forme al cual todo habitante tiene derecho a utilizar el Servicio Público, aún cuando, debe tenerse en cuenta que existen determinados Servicios Públicos destinados a un sector de la población; el de Igualdad del Servicio, significando que todos los habitantes deben recibir la misma prestación; el de Continuidad, -

con lo cual el servicio debe tener regularidad en sus prestaciones, conforme a sus estatutos reglamentarios; el de Obligatoriedad, aún cuando ésta característica es circunstancial y puede aplicarse tanto a la obligación de prestarlos, como la obligación de ciertos usuarios a recibirlos; el Principio de Permanencia, que se traduce en la existencia del servicio en tanto subsistan las necesidades colectivas para el cual fué creado; y el de Gratuidad del Servicio, cuya característica consiste en que debe eliminarse el afán de lucro en la Prestación del Servicio Público.

De las clasificaciones de Servicios Públicos que fueron analizados y conforme a nuestro sistema jurídico, debe tomarse en cuenta la clasificación general que nos aporta el autor Andrés Serra Rojas, quien se avoca a la competencia de los diversos órganos del Estado Federal Mexicano, aunque debe suprimirse la clasificación de Servicios Públicos Internacionales por tratarse de una entidad extraña a nuestro sistema; de ésta manera se debe clasificar los Servicios Públicos en Federales, Estatales y Municipales, los que a su vez pueden subclasificarse en generales y especiales; en exclusivos y concurrentes; en necesarios y voluntarios y en obligatorios y facultativos.

Los Servicios Públicos Federales, son aquellos cuya naturaleza se determina por las facultades otorgadas a la Federación tomando para ello lo estatuido por el Artículo 124 Constitucional en lo que respecta a las facultades que no se concedan expresamente a funcionarios federales, se tendrán reservadas a los Estados. Este tipo de servicios pueden subclasificarse, por ejemplo, como exclusivos a cargo de la Federación, los señalados por el Artículo 28 Constitucional, entre los que se encuentran la --

acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, sobre hidrocarturos, electricidad, ferrocarriles entre otros; como ejemplo de Concurrentes, tenemos el Servicio Público de educación, el cual puede ser prestado en concurrencia con los Estados, Municipios y particulares como lo estatuye el Artículo 30. Constitucional.

Los Servicios Públicos Estatales, serán aquellos deducidos por exclusión del mencionado Artículo 124 Constitucional, -materias sobre las cuales determinarán las Legislaturas locales de cada uno de los Estados en su propia regulación jurídica.

Los Servicios Públicos Municipales, son aquellos que tienen obligación de prestar los Municipios y que actualmente se encuentran determinados enunciativamente en la Fracción III del Artículo 115 Constitucional; de los mencionados del inciso a) al h) los subclasifico a su vez en Exclusivos, Esenciales y Necesarios. Los considero Exclusivos tomando en cuenta de que únicamente tienen competencia para prestarlos los Municipios y cuando --fuese necesario y así lo determinen las leyes, los Estados pueden apoyar en la prestación de los mismos; así mismo son Esenciales en virtud de que el cumplimiento de sus fines justifican la existencia de la instancia de gobierno que los presta; y Necesarios, porque el Municipio se encuentra obligado constitucionalmente a prestar dichos Servicios Públicos.

Respecto a la facultad consagrada en el inciso i), ésta dará origen en cada Municipio a los Servicios Públicos Municipales subclasificables como Secundarios y Voluntarios, ya que --las Legislaturas locales previo estudio que realicen de las condiciones territoriales, socioeconómicas y de la capacidad administrativa y financiera de cada Municipio en particular, determi

narán la prestación de otros Servicios Públicos Municipales; por lo que se consideran Secundarios, ya que su creación no deriva - de lo que constituye la base esencial de la existencia del nivel de Gobierno, sino más bien, cumple con fines accesorios. Y son - Voluntarios porque no está obligado a prestarlos expresamente, - sino hasta que lo determine la Legislatura local al considerar-- los convenientes para el mayor bienestar de sus habitantes.

Respecto a los Sistemas de Prestación de los Servicios Públicos, debemos tener siempre presente, que en nuestro país pa ra adoptarse determinado Sistema de Prestación deben de tomarse- en cuenta circunstancias de tipo político, económico y social; - que en su conjunto deriva en el interés público del Estado.

En el desarrollo del presente trabajo se han analizado seis Sistemas de Prestación de Servicios Públicos, siendo los si guientes: De Explotación Privada; por Arriendo; por Concesión; - de Economía Mixta; por Municipalización y por Consorcios.

La prestación de Servicios Públicos por el Sistema de- Explotación Privada, se da cuando los particulares en uso de sus libertades crean empresas para producir bienes y servicios que - satisfacen necesidades colectivas, interviniendo el Estado para- reglamentar la actividad, garantizando la regularidad, uniformi- dad y tarifas en beneficio de los usuarios. En nuestro país mu-- chos Servicios Públicos se prestan por medio de éste sistema, co mo por ejemplo, el servicio de vehículos de alquiler.

El Sistema de Prestación de Servicios Públicos por --- Arrendamiento, se presenta cuando la Administración Pública con- cede la administración y explotación de las instalaciones de un- Servicio Público mediante un precio al particular, quien realiza rá las prestaciones a los usuarios y obtendrá un beneficio por - ello. Este sistema es uno de los menos recomendables.

El Sistema de Concesión para la prestación de Servicios Públicos, se deriva del acto administrativo regido por un contrato, por medio del cual la Administración Pública cede o facultad derechos a un ente privado, para instituir y prestar un Servicio Público en nombre propio, obteniendo una contraprestación económica por parte de los usuarios.

Al Sistema de Concesión se le atribuye como ventajas, - el que la Administración se libera de realizar cuantiosas inversiones que requieren algunos Servicios Públicos; también que por el derecho de Reversión al término de la Concesión pasa al poder del Estado la explotación y bienes que conforman el Servicio Público; y que es mucho más eficaz la prestación del servicio en virtud del interés personal del particular concesionario. Como - desventajas se considera que con éste sistema se subordina el interés público al del particular del concesionario y consecuentemente la colectividad se priva de los beneficios.

El Sistema de Economía Mixta en la prestación de Servicios Públicos, es aquel que se da cuando el Estado concede que - el capital privado colabore financieramente como accionista en - la prestación de Servicios Públicos. Con éste sistema el Estado - controla de cerca la actividad de industriales y participa en -- las utilidades de las empresas; lo que se traduce en servicios - más eficaces al aplicarse métodos de administración que utilizan los inversionistas privados. La desventaja que se le atribuye a éste sistema, opina el autor Rafael Bielsa, que es jurídicamente impropia al Estado e inconveniente desde el punto de vista administrativo.

Otros autores consideran que éste sistema es una etapa necesaria de transición para imponer una estatización o municipa

lización.

El Sistema de Municipalización para la prestación de Servicios Públicos Municipales, éste se realiza con un acto jurídico por medio del cual la Administración Municipal requiere a - entes privados la entrega de la explotación de un Servicio Público para encargarse de su prestación directa, mediante el pago de una indemnización.

El Sistema de Consorcios, se aplica cuando el Estado - se integra a un grupo de sociedades, mediante la realización de - determinados aportes y para la prestación de un Servicio Público.

Respecto a los organismos que auxilian a los Ayuntamientos en la prestación de Servicios Públicos; en el aspecto federal existe el Programa de Desarrollo Rural (PIDER), el cual es - un organismo multisectorial participativo y descentralizado, cuyo principal objetivo es el atender las zonas rurales marginadas en los aspectos de producción, alimentación, educación, salud y bienestar para los habitantes de esas zonas. El PIDER tiene dos tipos de Programas: Productivos y de apoyo; entre los primeros - se contemplan las obras de riego, rehabilitación, obras de abrevadero y uso doméstico, conservación de suelos y aguas, fomento pecuario, fomento agrícola, desarrollo forestal, desarrollo turístico y pesquero, industrias rurales y fomento artesanal. Dentro de los Programas de Apoyo se encuentran la Investigación agrícola, caminos y obras públicas, electrificación rural, comercialización, organización y capacitación campesina, programas sociales, agua potable y alcantarillado, casas y centros de salud, mejoramiento de la vivienda y espacios públicos, y construcción de aulas.

Otro mecanismo de tipo federal que apoya la creación -

de Servicios Públicos, son los Convenios Unicos de Desarrollo, -- constituido por los acuerdos que celebran cada año el Ejecutivo Federal con cada uno de los Ejecutivos Estatales, para que el -- primero transfiera al segundo recursos financieros con el objeto de que se realicen programas y acciones para que las comunidades urbanas y rurales progresen económica y socialmente.

Del Convenio Unico de Desarrollo se derivan los programas estatales de inversión, que pueden consistir en los siguientes: Agua potable, obras en cabeceras municipales, mejoramiento de la vivienda y espacios públicos, construcción y rehabilitación de la vivienda popular, casas de cultura, instalaciones deportivas, caminos rurales, caminos vecinales y aeropistas, carreteras urbanas, construcción y reparación de planteles escolares, de -- centros asistenciales, casas de salud, cárceles y penitenciarías.

Respecto al ámbito local, el Ayuntamiento puede ser -- auxiliado en la Prestación de Servicios Públicos Municipales, -- por los Consejos de Colaboración Municipal, los que se organizarán conforme a los lineamientos que fijen las Leyes Orgánicas Municipales de cada una de las Entidades federativas.

Los Consejos de Colaboración Municipal, podrán estar -- integrados por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos -- Vocales.

Como auxiliares del Ayuntamiento en la prestación de -- Servicios Públicos Municipales, también se puede promover a nivel local la participación de los vecinos en Asociaciones de Colonos o en Juntas de Vecinos. Como un ejemplo de éstas, tenemos las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, que fueron creadas en 1945 en el Estado de Veracruz y que aún siguen existiendo en esa entidad a nivel local.

B I B L I O G R A F I A

- Albi, Fernando, 1955, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Madrid, Ed. Aguilar, 678 pp.
- Bielsa, Rafael, 1955, Derecho Administrativo, T. I., 5a. ed., --- Buenos Aires, Ed. Roque de Palma, 563 pp.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, 1982, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 946 pp.
- Calzada Padrón, Feliciano, 1983, Municipio Libre Portalecimiento del Federalismo, México, Ed. UNAM, 174 pp.
- Csstorena J., Jesús, 1926, El Problema Municipal Mexicano, México, Ed. Cultura, 196 pp.
- Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de Chiapas, -- 1985, Curso de Actualización sobre Administración Municipal, -- Chiapas, México, s.e.
- Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de Chiapas, -- 1986, Contacto Municipal (Sept-Oct. 1986), Chiapas, México, -- s.e., 19 pp.
- D'Acosta y Esquivel Obregón, Julio, 1948, El Fuero del Municipio Breves Consideraciones sobre el Artículo 115 Constitucional, -- México, Ed. Jus, 1946 pp.
- Garza, Sergio Francisco de la, 1947, El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno, México, Ed. Jus, 213 pp.
- Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano del Estado de Chiapas, 1985, Periódico Oficial, Chiapas, México, 41 pp.
- Gobierno del Estado de Chiapas, 1983, Manual de Planeación Municipal, 1a. ed., Chiapas, México, 136 pp.
- Loret de Nola, Rafael, 1976, Problemática del Municipio sin Recursos, México, Ed. Manuel Porrúa, 143 pp.

- México, Diario Oficial de la Federación, 1983, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 159 pp.
- México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1981, Manual de Administración Municipal, 2a. ed., 86 pp.
- México, Diario Oficial de la Federación, 1988, Convenio Unico de Desarrollo suscrito por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Chiapas, 1988, 12 pp.
- Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu, 1979, Elementos Jurídico--Históricos del Municipio en México, México, Ed. UNAM, 250 pp.
- Ochoa Campos, Moisés, 1979, La Reforma Municipal, 3a. ed., México, Ed. Porrúa, 543 pp.
- Ortiz Ramírez, Serafín, 1961, Derecho Constitucional Mexicano -- sus Antecedentes Históricos, Las Garantías Individuales y el Juicio de Amparo, México, Ed. Cultura, 628 pp.
- Rolland, M. C., 1921, El Desastre Municipal en la República Mexicana, Ed. Cultura, 167 pp.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, No. 1, México, 10 pp.
- Sehwerert Ferrer, Arnaldo, 1967, Curso de Derecho Municipal, Maracaibo, Ed. Universitaria, 582 pp.
- Serra Rojas, Andrés, 1979, Derecho Administrativo Doctrina Legislación y Jurisprudencia, T. I., 9a. ed., México, Ed. Porrúa, 739 pp.

I N D I C E

Dedicatorias	1-A
Introducción	2-A

CAPITULO PRIMERO

BOSQUEJO HISTORICO DEL MUNICIPIO MEXICANO A PARTIR DE LA CONQUISTA

I. Nacimiento de la Institución Municipal en México.	2
II. Aspectos importantes del Régimen Municipal durante el Virreinato.	5
III. Participación del Municipio en la Independencia de México.	23
IV. Situación del Municipio en la Constitución de 1824	29
V. Régimen Municipal establecido por las Leyes Constitucionales de 1836.	33
VI. El Municipio ante la Constitución de 1857.	37
VII. Aspectos del Municipio en los Planes Revolucionarios.	44
VIII. Logros Municipales consagrados en la Constitución de 1917.	50

CAPITULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO

I. Concepto de Municipio.	61
II. Elementos del Municipio.	65
III. Estructura Orgánica del Gobierno Municipal en México.	67
IV. Sistemas de Gobierno Municipal.	78

CAPITULO TERCERO

BASE LEGAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

I.	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	85
	a). Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional.	89
	b). Los Servicios Públicos Municipales consagrados en la Fracción III del Artículo 115 Constitucional.	96
II.	Las Constituciones locales de los Estados de la República.	99
III.	La Ley Orgánica Municipal.	101
IV.	Los Reglamentos Municipales.	103

CAPITULO CUARTO

EL SERVICIO PUBLICO

I.	Concepto de Servicio Público.	105
II.	Elementos del Servicio Público.	114
III.	Clasificaciones de los Servicios Públicos.	117
IV.	Determinación de los Servicios Públicos propiamente Municipales.	127
V.	Sistemas de Prestación o Explotación de los Servicios Públicos Municipales.	130
VI.	Organos Federales y Locales que Administran o Apoyan los Servicios Públicos Municipales.	150
	Conclusiones.	161
	Bibliografía.	179
	Indice.	181