



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ARAGÓN"

PROPUESTA MUNICIPALIZAR EL
SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE
COLECTIVO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FRANCISCO ALEJANDRO MURILLO ESCOTO

ASESOR:

LIC. IVÁN RAMÍREZ CHAVERO



FES Aragón

MÉXICO

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

El presente trabajo de investigación, lo dedico a las personas que influyeron en mí para lograr culminar mi formación profesional y principalmente:

A DIOS Y A LA VIRGEN.

Por haberme brindado la oportunidad de vivir con mi familia y guiarme en la culminación de este sueño.

**A MIS PADRES.
FRANCISCO MURILLO MEDINA Y MARIA ELENA ESCOTO.**

Por haberme brindado su apoyo y comprensión en el presente trabajo, fortaleciendo los valores a la educación a la vida y porque son un ejemplo a seguir.

**A MI HIJA.
ALEJANDRA ANGELICA MURILLO GONZALEZ.**

Por ser la persona más importante en mi vida y que me inspira hacer un ejemplo positivo para ella.

**A MI ESPOSA.
HILDA GONZALEZ VEGA.**

Por contar con su apoyo y respaldo en este proyecto y por ser una de las personas mas importantes en vida.

**A MIS HERMANOS.
MARIA ELENA, ARTURO Y IRMA ADRIANA.**

Por brindarme siempre su apoyo y contar siempre con ellos para los objetivos y metas emprendidas

A EL LIC. LUIS FERNANDO CASTILLO ORTEGA.

Por brindarme su apoyo en el presente trabajo.

**A MIS AMIGOS.
JOSÉ MANUEL BAUTISTA BARCENAS, JORGE CARRILLO MADRIGAL, JAIME SAN JUAN HERNANDEZ, EDUARDO GARCIA GARCIA, VICTOR MARTINEZ GARCIA.**

Por brindarme su amistad incondicional así como su apoyo y consejos.

**A MI ASESOR.
LIC, IVAN RAMIREZ CHAVERO.**

Por contar con su apoyo, comprensión y conocimientos para la elaboración del presente trabajo y por ser un ejemplo de triunfo que me permite que este sueño se vuelva realidad.

A MIS MAESTROS.

Por sus conocimientos, comprensión y consejos mil Gracias.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y A LA
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN.**

INDICE

PROPUESTA PARA MUNICIPALIZAR EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO.

INTRODUCCION	3
------------------------	---

CAPÍTULO I.- ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO.

1.1.- Definición de Municipio	4
1.2.- Origen del Municipio	5
1.2.1.- Teoría del origen divino	5
1.2.2.- Teoría iusnaturalista	6
1.2.3.- Teoría Jurídica	7
1.2.4.- Teoría administrativa	8
1.3.- El Estado y la autonomía municipal	9
1.4.- Elementos del Municipio	10
1.5.- Requisitos para la integración del Municipio	10
1.6.- División interna municipal y categorías de población	11
1.7.- Principales actividades del Municipio	12
1.7.1.- Función pública	12
1.7.2.- Servicio público	13
1.7.3.- Obra pública	14
1.7.4.- Actividad Socioeconómica residual	14
1.8.- Antecedentes históricos del Municipio	15
1.8.1.- Roma	15
1.8.2.- Edad Media	16
1.8.3.- El Municipio Español	17
1.8.4.- Periodo Precortesiano	18
1.8.5.- La Nueva España	18
1.8.6.- La Constitución Centralista de 1836	21
1.8.7.- La Constitución de 1857	22
1.8.8.- La Constitución de 1917	22

CAPITULO II.- LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES CONTENIDOS EN AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

2.1.- El servicio público municipal y el artículo 115 Constitucional.	23
2.2.- Clasificación y naturaleza jurídica de los servicios públicos municipales	37
2.2.1.- El agua potable	39
2.2.2.- El drenaje	40
2.2.3.- El alumbrado público	40
2.2.4.- Limpia y recolección de residuos sólidos	44
2.2.5.- Mercados y centrales de abasto	47
2.2.6.- Panteones	50

2.2.7.- Rastro	52
2.2.8.- Seguridad Pública y Tránsito	53

CAPITULO III.- LA CONVENIENCIA DE MUNICIPALIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO.

3.1.- Antecedentes históricos del servicio publico de transporte Colectivo	91
3.2.- Definición de transporte colectivo urbano	92
3.3.- Características del servicio publico de transporte colectivo	92
3.4.- El servicio publico de transporte colectivo en México	94
3.5.- La concesión de los servicios públicos municipales	95
3.6.- Municipalización de los servicios públicos	97
3.7.- Control y vigilancia de los servicios públicos municipales	97
3.8.- Justificación de la municipalización del servicio publico de transporte colectivo	99
Conclusiones	101
Bibliografía	104

INTRODUCCIÓN

Siendo el Municipio la base de la división territorial y organización política de nuestro país, resulta indispensable otorgarle mayores competencias y responsabilidades a efecto de reforzar la autonomía municipal como una forma de descentralización política, económica y administrativa, es por ello que en ese orden de ideas, propongo que el servicio publico de transporte colectivo sea municipalizado debido a que este, tiene como infraestructura la vialidad municipal, o sea, las calles, avenidas y bulevares del Municipio, cuya construcción, reparación, conservación y mantenimiento corre a cargo del presupuesto municipal; asimismo los ingresos fiscales que eventualmente se puedan generar por la prestación del servicio-como pudiera ser el pago de derechos por el otorgamiento de concesiones o permisos-, deberían quedar en beneficio de la hacienda municipal, buscando con ello estabilizar las finanzas municipales; además de que el universo de usuarios del servicio publico de transporte colectivo urbano esta integrado en su inmensa mayoría por vecinos del Municipio.

A efecto de sustentar dicha propuesta el presente trabajo de investigación se encuentra dividido en tres capítulos, tratándose en el primero lo referente al origen y evolución del Municipio, para posteriormente abordar en el segundo capitulo los servicios públicos contenidos en el artículo 115 Constitucional, siendo estos: el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado publico; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; así como las funciones publicas de seguridad publica, policía preventiva municipal y transito. Finalmente en el tercer capitulo se pone de manifiesto la conveniencia de municipalizar el servicio publico de transporte colectivo por los motivos ya expuestos.

La forma de llevar a la practica esta tesis, seria reformando la fracción III del artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de que la prestación del servicio multireferido fuera competencia exclusiva del Municipio, para lo cual seria necesaria una iniciativa de ley emitida por el Presidente de la Republica, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados.

Esperando cubrir los conceptos fundamentales del Municipio, además de justificar la adición del servicio publico de transporte colectivo al catalogo municipal, presento esta tesis para la obtención del titulo de Licenciado en Derecho.

CAPITULO I.- ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO.

1.1.- DEFINICIÓN DE MUNICIPIO.

“En la actualidad, el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fraternía y la tribu”. (1)

El municipio ha sido objeto de numerosas definiciones que tienden a poner de manifiesto el modelo del municipio en el que radica el autor, por ejemplo, el profesor de la Universidad de Heidelberg, Otto Gönnerwein, sin ánimo de universalizar, describe al municipio alemán como una agrupación que descansa en los hombres que la componen. Es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y, como tal, participa en la administración pública. El estado le otorga facultades que le autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando las formas del poder coactivo soberano (administración interventora), del simple poder público (administración servidora, cuidado de la existencia) y de la actividad privada y fiscal. (...) Cada municipio posee un territorio dentro del cual ejerce su autoridad. Cualquiera que se encuentre en el territorio de un municipio está sometido a esa autoridad. El municipio es una corporación territorial.

En Argentina, desde la perspectiva de la ciencia jurídica, el doctor Alberto Elguera dio la siguiente definición:

“El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional. (2)

(1) Caso, Antonio, Sociología, 15ª edición, México, Limusa, Pág. 51.

(2) Elguera Alberto, Municipio, Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Editorial Omeba, 1964, T. XIX, Pág. 960.

Por nuestra parte, entendemos al municipio como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

1.2.- ORIGEN DEL MUNICIPIO.

Mas, en opinión de numerosos autores, el ente municipal no es una invención de Roma pues ésta se concreto a dar nombre y a imprimir características especiales a una forma u organización vecinal cuyo origen se remonta milenios atrás, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrastrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar su problema individual; en este sentido, Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman:

“El origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal”. (3)

Acerca del origen del municipio se han desarrollado diversas corrientes doctrinarias entre las cuales destacan las que sostienen el origen divino del municipio, las iusnaturalistas o sociológicas, las jurídicas o formalistas y las administrativas.

1.2.1.- TEORÍA DEL ORIGEN DIVINO.

En sus primeras versiones, actualmente descartadas, estas teorías atribuían exclusivamente a la voluntad divina el origen del municipio; hoy en día se distingue el origen mediato o último del ente municipal atribuido a Dios como creador de todas las cosas, del origen inmediato o próximo del municipio que se interpreta como resultado de la voluntad humana; en su estudio de la institución municipal de Estados Unidos de América, realizado

(3) Muñoz Virgilio y Mario Ruiz Massieu, Elementos jurídico-históricos del Municipio en México, UNAM, 1979, Pág. 13.

en la primera mitad del siglo XIX, Alexis de Tocqueville concluyó: “La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; El hombre en quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.

1.2.2.- TEORÍAS IUSNATURALISTAS.

Para explicar el origen del ente municipal la corriente iusnaturalista, que algunos identificaron con la sociológica, parte del supuesto de que el municipio es un fenómeno natural sustentado en relaciones de vecindad, que representa el nivel intermedio de las sociedades básicas humanas: familia municipio, Estado razón por la que su aparición, posterior a la de la familia precede a la del ente estatal, lo que en nuestra opinión resulta inadmisibles, porque, en semejante supuesto, el municipio había sido Estado, cuando en realidad, la ciudad-Estado que asumía la competencia reconocida como municipal.

Bajo esa interpretación iusnaturalista, la institución municipal tiene una competencia específica derivada de un ámbito de actuación propio, no delegado y, en consecuencia, está dotada de facultades originarias para realizar su cometido de manera autónoma, aun cuando subordinado a la sociedad fundamental superior que es el Estado.

Conforme a la referida interpretación iusnaturalista, compartida por la escuela sociológica, la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerlo; su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas, los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del Municipio, no funcionarios nombrados por el poder central. Las ideas anteriores están contenidas en los textos de diversos expositores de la corriente iusnaturalista; así, en su *Curso de derecho natural*, cuya primera edición data de 1837, el profesor alemán Enrique Ahrens enseñaba:

El municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana. No es una mera circunscripción territorial para un objeto político; es, por el contrario una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida; es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político, para el religioso, para el económico de la industria, de la agricultura, del comercio y del consumo, y para el intelectual de la instrucción.

Por su parte el profesor francés Henri Pascaud en su estudio sobre la organización municipal de diversos países, publicado en París en 1877, sostuvo:

La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias, al principio dispersan en los vastos espacios del Mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre, En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas. Se explica así cómo la asociación municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados. Después, esos municipios se unieron a otros municipios y han formado las naciones. Es entonces cuando nació la idea de patria.

Acerca del fenómeno municipal, el profesor español Adolfo Posada sostuvo, en el primer tercio del siglo XX, que a partir de cuando el ser social se asienta permanentemente en un solar, transforma ese espacio en un medio para convivir con sus congéneres y edifica viviendas, para conformar un núcleo de población cuyos miembros se relacionan entre sí, más que por el parentesco, por la proximidad o contigüidad espacial; es entonces cuando aparece, aunque en forma muy primitiva, una serie de inquietudes generadoras de servicios comunes que, con el tiempo, devienen “materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común -territorial espacial- se convertirá en régimen de policía, y, por fin, en régimen local o municipal”.

2.2.3.- TEORÍA JURÍDICA

Bajo la óptica de la teoría jurídica, también conocida como formalista o legalista, el origen del municipio se encuentra en el orden jurídico, es decir, en la ley; con tal orientación el fundador de la llamada Escuela Vienesa, Hans Kelsen sostiene:

“El Estado no son los hombres que vemos y tocamos y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana. Luego, en ese punto, no hay diferencia entre el Estado y las restantes corporaciones, las cuales no son otra cosa que órdenes jurídicos parciales. (...) Parte del Estado, el municipio es un ejemplo de esas corporaciones territoriales”. (4)

La creación del municipio, de acuerdo con la teoría formalista o legalista viene a ser, pues, resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, habida cuenta que sólo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal. Dentro de esta corriente, el profesor emérito de la Universidad nacional Autónoma de México, Ignacio Burgoa Orihuela, afirma:

(4) Kelsen Hans, Teoría General del Estado, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965, Pág. 189.

“El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezcan.” (5)

1.2.4.- TEORIA ADMINISTRATIVA.

En la interpretación administrativa, el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, regional o por región —pues bajo esas diversas denominaciones se le conoce en la doctrina—, que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder; al respecto, el maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas explica:

“La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- A).- Un núcleo de población agrupado en familias,
- B).- Una porción determinada del territorio nacional;
- C).- Determinadas necesidades colectivas —ciudadinas o municipales—, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa”.

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio”. (6) Empero, la teoría administrativista dista mucho de alcanzar una aceptación general a su interpretación del municipio como producto de la descentralización administrativa por región y por el contrario, al parecer son más quienes consideran al municipio como resultado de la descentralización política ; el doctor Miguel Acosta Romero, por ejemplo, considera al municipio como una estructura político- administrativa jerárquicamente desvinculada, desde

(5) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 6ª, Edición, México.

(6) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 10ª Edición, México, Porrúa, t.I, Pág. 610.

el punto de vista técnico, de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que, en su organización administrativa, el municipio emplea las formas de la centralización, descentralización y desconcentración administrativa, “de donde negamos -dice Acosta Romero- que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región”.(7)

1.3.- EL ESTADO Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

Al margen de las teorías del ente municipal, en la actualidad predomina la idea de que el municipio no es una institución sociopolítica independiente, toda vez que no se trata de un Estado ni de una ciudad- Estado, sino que representa el segundo grado de las sociedades fundamentales humanas, y, en nuestro país es la célula, básica de organización política social, territorial y administrativa, inserta en un organismo político superior cual es el estado; empero , pese a estar sometido al imperio y potestad estatal el municipio se caracteriza por su autonomía.

La autonomía municipal es un concepto harto ambiguo y controvertido, como justamente lo hace notar Teresita Rendón Huerta Barrera, autora de la primera obra —excelente por cierto—, dedicada al estudio sistematizado e integral del derecho municipal publicada en México, al afirmar:

Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio. Hasta es algo místico, políticamente... Todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial, en el libro, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas.

Sin embargo, la ambigüedad de la expresión *autonomía municipal* no es obstáculo para admitir la inserción del municipio en el ámbito de la potestad estatal, porque precisamente esa autonomía entraña una alusión al imperio del Estado que se diluye en cuanto atañe al universo de las cuestiones internas de la comunidad local, incluida la designación de los depositarios locales del poder público, la elaboración y aplicación de sus ordenamientos jurídicos internos y la determinación y captación de las cargas tributarias para atender al gasto público municipal. En su acucio tratado de derecho municipal, el doctor Carlos Quintana Roldán define la autonomía municipal como:

(7) Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 2ª, Edición México, UNAM, 1975, Pág. 94.

“El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado”. (8)

En nuestra opinión, la autonomía municipal se da en cuatro vertientes; jurídica, política, financiera y de gestión. La autonomía jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica propia; su autonomía política se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico —en buena medida auto normativa, al ser elaborado por sus órganos privativos—, como en su *autocefalia* o libre designación de sus gobernantes internos por medio de su electorado; su autonomía financiera o *autarquía* expresada en su patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender al gasto público municipal; en tanto que su autonomía de gestión se advierte en su capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales.

1.4.- ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

Elemento es cada una de las partes integrantes de un todo, algunas de las cuales, por ser indispensables para su existencia, reciben la denominación de esenciales, así llamadas porque el todo no puede existir si carece de ellas, a diferencia de las demás, cuya ausencia no impide su existencia. Requisito, en cambio, es una condición indispensable para la validez o legitimidad de todo.

1.5.- REQUISITOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL MUNICIPIO.

El que el municipio pueda ser un producto resultante de la convivencia vecinal, no significa que pueda crearse por la sola voluntad de los vecinos.

Formalmente el municipio, como ente subordinado al imperio y potestad del Estado, es una persona de derecho público que sólo puede crearse por determinación estatal, previa satisfacción de los requisitos establecidos, para tal efecto, por ejemplo, la citada Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, previene:

ARTÍCULO 4.- Corresponde a la Legislatura del estado la creación, supresión y fusión de municipios, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados. En todos los casos se escuchará - - -

(8) Quintana Roldan, Carlos, *Derecho Municipal*, 1ª Edición, México, Porrúa, 1995, Pág. 194.

previamente la opinión del gobernador del estado y del ayuntamiento o de los ayuntamientos afectados. La opinión de los municipios afectados se formará con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los ayuntamientos, después de escuchar a los agentes municipales y los jefes de manzana. La fusión procede previa solicitud de los municipios que satisfagan los requisitos señalados en este párrafo.

ARTÍCULO 5.- Para que pueda crearse un nuevo municipio, deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

- I.- Contar con una población mayor de diez mil habitantes;
- II.- Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal y para prestar los servicios públicos municipales;
- III.- Que la cabecera municipal cuente con los locales adecuados para la instalación de oficinas públicas, infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas; y
- IV.- Contar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población.

Como salta a la vista, en la creación, supresión o fusión de municipios, la autoridad municipal veracruzana tiene voz, pero no voto; y la población de los municipios afectados y aún la del territorio específico de que se trate, no tiene ni voz ni voto; el municipio se crea, suprime o fusiona sin tomarla en cuenta, cuando debiera ser la voluntad popular el factor determinante para tales efectos, porque de no ser así se contraría la formación y transformación espontánea del ente municipal, a contrapelo del sentir de la población afectada.

1.6.- DIVISIÓN INTERNA MUNICIPAL Y CATEGORIAS DE POBLACIÓN.

Internamente el municipio se divide en espacios territoriales que reciben diversas denominaciones, como también se utilizan diferentes nombres para las poblaciones comprendidas en su territorio; así, por ejemplo, la referida Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz establece:

ARTÍCULO 8.- El territorio de los municipios estará constituido con la cabecera, manzanas, congregaciones y rancherías:

- I.- Cabecera, que será el centro de población donde resida el ayuntamiento;
- II.- Manzana, que se constituye con la superficie de terreno urbano delimitado por vía pública donde residirá el jefe de manzana;
- III.- Congregación que se constituye con el área rural o urbana, donde reside el agente municipal; y
- IV.- Ranchería, que se constituye con una porción de la población y del área rural de una congregación.

ARTÍCULO 9.- Los centros de población de los municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos podrán tener las siguientes categorías y denominaciones, según satisfagan los requisitos que en cada caso se señala:

I.- Ciudad, el centro de población que tenga censo de más de treinta mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;

II.- Villa, el centro de población que tenga censo no menor de diez mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;

III.- Pueblo, el centro de población que tenga censo no menor de cinco mil habitantes y los servicios públicos y educativos indispensables; y

IV.- Congregación, el centro de población que tenga censo no menor de dos mil habitantes y los servicios públicos indispensables; y

V.- Ranchería, el centro de población que tenga censo menor de dos mil habitantes y edificios para escuela rural.

1.7.- PRINCIPALES ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO.

El *telos*, o sea, la finalidad del municipio se persigue y alcanza mediante la realización de diversas actividades, las cuales, acabamos de decirlo, son similares a las desarrolladas por el Estado, y podríamos agruparlas, básicamente en funciones públicas, servicios públicos, obras pública y actividades socioeconómicas residuales.

1.7.1.- FUNCIÓN PÚBLICA.

Por función pública se entiende la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa. Como bien hace notar Manuel María Díez. "... el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial". (9)

La función pública la ejerce el Estado Federal en sus diversos ámbitos de competencia; entidades federativas y municipios, a través de los respectivos órganos del poder público.

(9) Díez, María Manuel, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979, Pág. 187.

“El municipio tiene atribuidas formal y materialmente funciones administrativas, cual es, por ejemplo, la de administrar libremente su hacienda; y aun cuando carece formalmente de la función legislativa — habida cuenta que no puede expedir leyes en sentido formal—, la tiene atribuida materialmente, por estar facultado para expedir bandos y reglamentos, que en sentido material se consideran como leyes, dada su abstracción, impersonalidad generalidad obligatoriedad y coercitividad. En cuanto a la función jurisdiccional. El municipio carece formalmente de ella, pero la tiene encomendada materialmente, y la ejerce a través de la llamada *justicia municipal de barandilla*”. (10)

1.7.2.- SERVICIOS PÚBLICOS.

Los servicios públicos, por estar destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general, viene a ser actividades también muy importantes, las que, tratándose de servicios públicos propiamente dichos, están atribuidas a la administración pública, quien las puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

A raíz de la reforma de 1999, en su fracción III, el artículo 115 constitucional nos da un listado de funciones y servicios públicos, a cargo de los municipios, mas no precisa unas y otros, y para mayor confusión incluye obras públicas, al establecer:

- III.- Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes;
- A).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
 - B).- Alumbrado público;
 - C).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
 - D).- Mercados y centrales de abasto;
 - E).- Panteones;
 - F).- Rastro;
 - G).- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
 - H).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, Policía preventiva municipal y tránsito; e
 - I).- Los demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

(10) Fernández. Ruiz, Jorge, Servicios Públicos Municipales, 1ª Edición México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. 2002, Pág. 88.

1.7.3.- OBRA PÚBLICA.

“Se incluye en el catálogo de actividades municipales la obra pública, la que puede explicarse como la realizada o producida por el ente estatal — Federación, Entidad Federativa , Municipio— o su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública, o la prestación de un servicio público”.
(11)

1.7.4.- ACTIVIDAD SOCIECONÓMICA RESIDUAL DEL MUNICIPIO.

Además de las relativas a las funciones públicas, a los servicios públicos y a las obras públicas, el Municipio a semejanza del Estado, eventualmente puede realizar otras actividades que pueden agruparse bajo la común denominación de socioeconómicas residuales, entre las cuales se pueden distinguir dos tipos, a saber: Las de interés público, carentes de prestación de servicio al público, pese a lo cual tienen un carácter prioritario dado el interés de la comunidad de realizarlas; y las simples, que son aquellas ordinariamente desempeñadas por los particulares; pero que el municipio puede llegar a realizar subsidiariamente, ante la ausencia, la insuficiencia o la ineficiencia de los particulares.

Importa pues enfatizar que función pública, servicio público y obra pública, lejos de ser sinónimos o diversas maneras de árame a una misma actividad, son categorías jurídicas diferentes, y también distintas a las actividades socioeconómicas residuales, ya sean éstas de intereses públicos o simples.

(11) Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, t. II, Pág. 514.

1.8 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

Los antecedentes históricos de la institución municipal se remonta a las primeras grandes civilizaciones de la humanidad, mas es el genio romano el que se encarga de darle nombre y de asignarle nuevas características, algunas de las cuales como la relativa a su autonomía, habrán de trascender con bastante precisión al municipio de la Edad Media, al de la Edad Moderna y aun al de la Contemporánea.

1.8.1.- ROMA.

La expansión política y territorial romana en la península itálica se inicia prácticamente desde los primeros tiempos de la República, sin seguir un procedimiento jurídico único sino adecuado a cada caso, de acuerdo a las respectivas situaciones de hecho y a los intereses específicos a regular; empero, los procedimientos jurídicos empleados pueden agruparse en dos esquemas básicos, cuales fueron la federación y la anexión, cuya correspondiente aplicación se vio matizada por detalles y peculiaridades en cada ocasión.

La acelerada expansión territorial y política de Roma imposibilitó la eliminación total de los ordenamientos jurídicos preexistentes en las ciudades confederadas y en los territorios y poblaciones sometidas mediante anexión, lo que, aunado a la emergente exigencia administrativa derivada del incesante crecimiento del territorio y de la población sometidos al dominio de Roma, dio lugar al surgimiento del municipio romano como centro local poblacional con autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas a favor de Roma.

Según el profesor italiano Mario Burdese, “el municipio romano podía constituirse por la vía del *deditio*, por la de un *Foedus* o tratado que podía ser o no consecuencia de una *deditio* o sometimiento de una población extranjera al dominio de Roma se efectuaba en forma oral de pregunta y respuesta de manera parecida a la *stipulatio*”. (12)

En el orden administrativo el municipio romano se estructuró con base en tres órganos básicos: magistratura, consejo ciudadano y asamblea popular; en lo concerniente a las magistraturas se permitió a los municipios mantener las preexistentes, circunstancias que propició que en algunos hubiese la magistratura única del dictador auxiliado de varios ediles; en otros, la magistratura colegiada de pretores o de *quattuorviri*, de estos últimos, por lo general, dos eran de rango más elevado y los otros dos con poderes de la policía urbana.

(12) Burdese, Mario, Manual de Derecho Público Romano, traducción Ángel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch, 1972, Pág. 124.

En cuanto al consejo ciudadano, recibió diferentes nombres, entre otros los de *senatus, curia u ordo decurionum*; y por lo que ve a las asambleas populares, cuya función principal consistió en elegir a los magistrados, fueron constituidas con base en un reparto de la ciudadanía en curias, tribus o distritos político-administrativos.

Cabe señalar que con la expedición de las leyes *Julia* (90 a. C.) y *Plautina papiria* (89 a.C.) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la península itálica; el otorgamiento de la ciudadanía romana a los *municipes*, es decir a los vecinos pertenecientes al municipio, conllevó la aplicación del derecho romano a los nuevos ciudadanos, lo que no fue óbice para mantener, en lo posible, la vigencia del derecho local preexistente. De lo anterior podemos entender al municipio de la península itálica de fines de la era antigua y de principios de la actual, como una comunidad específica asentada en un territorio dado, económicamente autárquica, sin independencia política, pero con la autonomía suficiente para regir sus propias cuestiones internas, y con sujeción al poder supremo que Roma ejercía respecto de aspectos no locales.

En su obra *The municipalities of the Roman Empire*. M. Reid señala como característica fundamental del Municipio itálico del Imperio romano su completa autonomía local o amplio *Self-government*, porque en la antigua Italia, a semejanza de la antigua Grecia, la idea prevaleciente de ciudad se forjó en el crisol de la libertad, razón por la cual una población cuyos asuntos locales eran resueltos desde fuera, no era para los griegos y romanos clásicos una auténtica ciudad, por lo que enfatiza:

La primera lección que la historia municipal del Imperio romano nos da, es esta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico, que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consuma rápida y fatalmente.

1.8.2.- EDAD MEDIA

“La caída del Imperio Romano no se traduce en la desaparición total de su civilización y de sus instituciones, porque no fue inusual que los pueblos bárbaros trataran de salvar unas y otras; así el gran rey godo, Teodorico *el Grande*, se esforzó por conservar y restaurar los monumentos de la Antigüedad, así como por salvar los restos del gobierno local”. (13)

(13) Grimberg. Carl, La Edad Media, traducción T. Riaño, México, Siglo XXI, 1983, Pág. 56.

Empero, aun cuando el desmoronamiento del vasto Imperio Romano no entrañó el aniquilamiento de la institución municipal, sí dio lugar a su transfiguración en numerosas versiones surgidas al influjo proveniente de la organización y tradiciones propias de los pueblos bárbaros, que se adueñaron del poder público en los desmembrados territorios del caído imperio, una institución de origen germánico, inserta en la organización municipal visigótica, fue el *conventus publicus vicinorum* --asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural--, que examina el jurista e historiógrafo granadino Eduardo de Hinojosa y Naveros en su acucioso estudio sobre el *Origen del régimen municipal en León y Castilla*.

La amplia variedad de las diversas expresiones de la institución municipal en la época medieval en buena medida derivada de la ausencia de un vigoroso poder uniformador en la que sólo haremos una breve referencia al fenómeno municipal español de dicha etapa histórica.

1.8.3.- EL MUNICIPIO ESPAÑOL

En el medioevo hispano el fenómeno municipal registra, en algunas regiones, etapas de gran florecimiento, merced a la organización democrática de su gobierno que radicaba en el Consejo abierto, el cual como explica Eduardo de Hinojosa y Naveros, no era otra cosa que la asamblea general de vecinos, convocada a son de campana para reunirse todos los domingos a efecto de resolver los asuntos de interés general, así ocurría en el siglo XIII en los municipios de Castilla y León, cuyo carácter democrático, según el ilustre jurista granadino:

Ha de buscarse en la aplicación a la esfera del municipio, de las instituciones judiciales de los pueblos germánicos, conservadas por los visigodos, no siendo el desarrollo de la libertad municipal otra cosa que la adquisición gradual por el Consejo, de las atribuciones privativas del Poder público, sobre todo en el orden judicial. Más el florecimiento municipal no se prolongó por mucho tiempo, la disminución y extinción de su autonomía y de su carácter democrático dieron lugar a su ruina: a ello contribuyeron diversos factores los cuales fueron la creciente complejidad de la organización municipal que eliminó los mecanismos plebiscitarios de la democracia directa, y el despojo que de su autonomía realizaron el alto clero y la nobleza; acerca de este fenómeno, Manuel Torres López, en su estudio sobre el derecho y el Estado en la España del Medioevo, señala:

El poder burocrático de los funcionarios reales fue igualmente causa de la desaparición de la vida democrática municipal, pues pronto sucedió en las ciudades lo que en la vida territorial: las instituciones democráticas murieron. Así, el conde y el obispo vinieron a adueñarse, puede decirse, de las ciudades; a adueñarse bien entendido, en sentido administrativo.

(...) “Precisamente estas transformaciones ilustran mucho este proceso de decadencia, pues nos van poniendo de manifiesto más y más el olvido de los antiguos principios romanos y la aparición de otros no duraderamente compatibles con una organización municipal, en el sentido técnico romano de la palabra”. (14)

1.8.4.- EL PERIODO PRECORTESIANO

En el México prehispánico la organización vecinal se da a través de calpullí (en náhuatl: casa grande o caserío), mas no por ello queremos decir que tal institución se identifique con el municipio romano o el español, pese a algunos aspectos comunes en opinión del profesor Moisés Ochoa Campos; “El *calpullí* o clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determino una forma de gobierno: la del Consejo”. (15)

Como quiera que sea, el *calpullí* o clan geográfico, como algunos autores contemporáneos le han llamado, constituyó una organización social de mayúscula importancia en el México antiguo, fincada sobre bases familiares, geográficas, políticas y teológicas, toda vez que sus miembros tenían vínculos de parentesco, se ubicaban en territorio específico propiedad de la comunidad respectiva, contaban con un gobierno interno y tenía una divinidad protectora común.

1.8.5.- LA NUEVA ESPAÑA.

Como es sabido, a raíz del descubrimiento realizado por la expedición encabezada por Cristóbal Colón, el papa Alejandro VI, mediante la bula *Intercaetera*, fechada en Roma el 4 de mayo de 1493, concedió a perpetuidad a los reyes católicos Fernando e Isabel y sus herederos y sucesores, el dominio de las tierras e islas que se descubrieran hacia el occidente y hacia el mediodía, dentro de una extensión de cien leguas a partir de las islas Azores y cabo Verde, “fabricando y componiendo una línea desde el Polo Ártico al Polo Antártico, *ora* las tierras firmes o islas sean halladas, y se hayan de hallar *hacia* la India, o *hacia* cualquier parte”.

(14) Torres López, Manuel, **Instituciones económicas, sociales y político, administrativas de la península hispánica**, 4ª Edición, Madrid, Espasa Calpe, 1980, Pág. 239.

(15) Ochoa Campos Moisés, **El Municipio su evolución institucional**, México, Banobras, 1981. Pág. 109.

Consolidado el dominio hispano en la isla Española o de Santo Domingo y en la isla Fernandina o de Cuba, en octubre de 1518 el gobernador de esta última, Diego Velázquez, alentado tanto por los informes de Pedro de Alvarado como por las muestras del oro que había recibido, y con el pretexto de amparar la extraviada escuadrilla de Juan de Grijalva, de buscar y auxiliar el desaparecido barco capitaneado por Cristóbal de Olid y de rescatar seis cristianos cautivos en Yucatán -según rezan las respectivas instrucciones fechadas el 23 de octubre de 1518-, resuelve prevenir y organizar una nueva expedición -la tercera- para ir a reconocer, entre otros lugares del continente americano la parte llamada Ulúa o Santa María de las Nieves, a cuyo efecto designó como capitán de la armada a su antiguo secretario y compadre Hernán Cortés.

La simulación contenida en las instrucciones de Diego Velázquez era evidente pues tanto la escuadrilla de Juan de Grijalva como el barco de Cristóbal de Olid, semanas atrás habían regresado a Cuba, por lo que solo quedaba pendiente el rescate de los cristianos cautivos en Yucatán.

Arrepentido Diego Velázquez de haber conferido el mando de aquella tercera expedición a su ex secretario, trato de destituirlo, más el extremeño logró evadir a los emisarios del gobernador y zarpó, al decir de su biógrafo Carlos Pereyra, de la punta de San Antón en Cuba el 18 de febrero de 1519, al frente de 11 naves, 518 soldados y 110 marineros, buen número de los cuales eran simpatizantes de Velázquez, seducidos por la ambición de obtener pingues ganancias. Llegada la expedición tras muchas vicisitudes por Yucatán a la bahía después llamada de Veracruz, muchos partidarios del gobernador Velázquez exigían regresar a Cuba, en tanto los seguidores de Cortés deseaban quedarse a poblar las tierras descubiertas, alternativa esta última que prevaleció, merced a las astutas maquinaciones del futuro marqués del Valle de Oaxaca, quien promovió a través de sus incondicionales fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, así llamada por haber desembarcado el viernes Santo de la Cruz y por la riqueza de la tierra de en que se asentaba la puebla.

Ante el escribano Diego de Godoy, Cortés desistió el mando y cargo de capitán que traía otorgado por los frailes jerónimos, tras lo cual manifestó no estar dispuesto a usar el poder que le había conferido Diego Velázquez por cuanto ni éste ni su superior Diego Colón tenían mando ni jurisdicción en aquella tierra que acababan de descubrir y empezaban a poblar en nombre del rey de castilla; hecho lo cual y toda vez que allí no había más autoridad que la del rey, mientras él proveía, en representación de la potestad real los soldados nombraron al conquistador español por antonomasia, justicia mayor y capitán general; como hace notar Manuel Orozco y Berra:

Por medio de este artificio forense el carácter de la expedición cambió por completo. En el país había ya una colonia española, conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al

soberano, y le representaba legítimamente de la villa; los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente a la justicia mayor; en lo absoluto dependía ya Cortés de Diego Velázquez, pudiendo únicamente el rey privarle de su autoridad y revocar sus poderes.

De esta suerte, la institución municipal y la bula *intercaetera* viene a ser los instrumentos jurídicos utilizados por los españoles para tratar de dar fundamento legal a la conquista en América; en opinión de Silvio Zavala:

Como institución de raigambre vecinal se estableció el municipio en las indias españolas, a partir de las primeras poblaciones fundadas por los conquistadores. Como en reconquista peninsular, que sirvió de antecedente y preparación a la conquista india las labores de la guerra, la dominación señorial sobre los indígenas y la fundación de primeras poblaciones estuvieron estrechamente enlazadas entre sí. Las capitulaciones ordenanzas de los descubrimientos contenían disposiciones sobre la manera de poblar. Llegó a existir bastante uniformidad en la planta rectangular de las ciudades españolas del Nuevo Mundo, así como en la composición y el funcionamiento de los municipios de un extremo a otro del dilatado imperio.

Prueba de lo anterior es la fundación de la jalisciense población de Guadalajara así denominada en honor del cruel conquistador don Nuño Beltrán de Guzmán, originado de la epónima ciudad neocastellana de origen ibérico, a la que los romanos llamaron Arriaca -voz celtibérica que significa lugar de piedra- y los árabes le impusieron el nombre de *Wad-al-Hachara*, que quiere decir río de piedras.

Acerca de la definitiva fundación de Guadalajara -la de indias- en el Valle Atemajac, tras los sucesivos intentos de establecerse en Nochistlán, Tonalá y Tlacotán relatan las crónicas que el 30 de septiembre de 1541, estando aún asentadas en Tlacotán por orden del gobernador Cristóbal de Oñase se reunió el regimiento con sus capitanes y principales vecinos, en cabildo abierto, para discutir el cambio de la población a sitio mejor, pues como se había comprobado la víspera en el fiero combate sostenían contra los caxcanes, Tlacotán era un punto inadecuado por estar cercado de barrancas por una parte y de rocas tajadas por la otra y no tener sino una entrada.

Entre otras propuestas para el nuevo asentamiento de Guadalajara, se formularon la del Valle de Atemajac y la de Tzamotepec -después Toluquilla- sin que resolvieran por ninguna, por lo que Beatriz Hernández, la aguerrida esposa de Sánchez de Olea, que el día anterior había peleado contra los caxcanes, dijo:

Señores el rey es mi gallo, y yo soy de parecer que nos pasemos al Valle de Atemaxac, y si otra cosa se hace será servicio de Dios y del rey, y lo demás aquí es demostrar con día ¿Qué nos ha de hacer Guzmán, pues ha sido causa de los trances en que ha andado esta Villa? Que si Dios no nos favoreciera y el amparo e industria de nuestro buen capitán no hubiéramos tenido su vigilancia y cuidado, aquí hubiéramos perecido— dirigiéndose al gobernador, agregó— ¿cómo no habla aquí vuestra señoría? Agora calla que es menester no hacer caso de votos tan bandoleros; el rey es mi galo... Hágase así, señora Beatriz Hernández —dijo el gobernador, tras pedir infructuosamente a los presentes que opinaran—, y puéblese todo lo que está señalado.

Más no sólo en sus inicios sino durante todo el dominio español, el municipio fue una institución fundamental para el régimen colonial, por representar el primer punto de contacto entre el pueblo y el público; por tal motivo para el prestigiado historiador Silvio Zavala:

El ayuntamiento es la institución representativa del común en la colonización española, a pesar de ciertas tendencias oligárquicas y de las limitaciones que impone la realeza al vender los regimientos y al hacer pesar la autoridad de los gobernadores y corregidores sobre las elecciones y los acuerdos municipales; estos, sin embargo, constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos; adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real..., y, en la forma de cabildo abierto llegan a desempeñar funciones populares.

Ya en plena agonía del dominio español en la Nueva España, la Constitución gaditana de 1812 dedica todo el primer capítulo de su título VI al tema de los ayuntamientos, como forma de gobierno de los pueblos, y aun cuando no hace mención expresa del municipio, si hace referencia a los empleos y a las ordenanzas municipales en sus artículos 319 y 321, respectivamente.

1.8. 6.- LA CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836.

Fue la llamada Constitución de las siete leyes o Constitución centralista de 1836 la primera en regular los ayuntamientos al disponer en la sexta de sus leyes, la existencia no de municipios sino de dichos órganos colegiados electos popularmente en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos de cuatro mil almas y en los pueblos que tuvieran ocho mil. Entre los requisitos para ser miembro del ayuntamiento figuraba el de tener un capital que le produjera cuando menos quinientos pesos anuales.

De conformidad con el artículo 25 de la citada sexta ley constitucional, quedaba a cargo de los ayuntamientos la policía, de salubridad y

comodidad, el cuidado de cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran particulares, de las escuelas de primera enseñanza a cargo de los fondos del común de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios arbitrios, de la promoción de la agricultura, industria y comercio, así como del auxilio a alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público.

1.8.7.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Sin hacer caso de la propuesta del diputado José María Castillo Velasco, de reconocer su texto a las municipalidades como parte constitutivas de los Estados que pudieran con acuerdo de su colegio electoral, decretar las medidas convenientes al municipio votar y recaudar los impuestos necesarios para las obras que acordara, la Constitución de 1857 sólo se ocupó del municipio en el ámbito del distrito y territorios federales, disponer en su artículo 72. “El Congreso tiene facultad: (...) VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

1.8.8.- LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Por su parte la Constitución Federal de 1917 tomó como base el municipio para la organización del Distrito Federal y los territorios Federales, al disponer:

Art.73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1ª El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

3ª El Gobierno del Distrito Federal y los de los territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito federal, como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

CAPITULO II.- LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

2.1.- EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL Y EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

En los casos en que el texto original de nuestra Constitución federal de 1917 usó las expresiones *servicios público* (artículo 132) y *servicios públicos* (artículos 5, 13 y 27) no hizo alusión a la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades de carácter general, sino que las empleó en su acepción de servicios personales prestados al Estado (artículos 5 y 13) o, con un criterio orgánico, las utilizó como sinónimo de actividad estatal (artículos 27 y 132).

Fue a través de diversas reformas que el texto constitucional recogió la noción de servicio público consistente en actividad técnica satisfactoria de necesidades de carácter general a que ahora aluden los artículos 3, 28, 73, fracción XXV; 115 fracción III; 122, base primera, inciso k), y 123 fracción XVIII.

LA REFORMA DE 1983 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

El texto original del artículo 115 constitucional no estaba reservado para regular exclusivamente al Municipio, sino que también se ocupaba de aspectos fundamentales del gobierno de los Estados de la República y permaneció intocado durante más de trece años, ya que la primera reforma de este numeral de la Constitución se publicó el 20 de agosto de 1928, misma que no tuvo relación con los servicios públicos municipales, como tampoco la tuvieron las siguientes seis reformas a dicho artículo.

El día seis de diciembre de 1982 presentó el Poder Ejecutivo, ante la Cámara de Senadores, la iniciativa de reforma más importante de cuantas se han hecho a nuestra ley fundamental en materia municipal, supuestamente sustentada en tres mil quinientas diecisiete ponencias presentadas por escrito en una consulta realizada durante octubre y noviembre del mismo año, en virtud de la cual se modificó substancialmente el texto del artículo 115, entre otros propósitos, para determinar los servicios públicos a cargo de los municipios, facultándolos para coordinarse y asociarse entre sí para su eficaz prestación, en los términos de la legislación respectiva.

El día tres de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma correspondiente -novena del artículo 115-, cuya parte relativa a los servicios públicos municipales dispuso:

Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo; popular, teniendo como base de su

división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

(...)

III. 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) 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.

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

De esta suerte, por disposición constitucional quedó a cargo de los municipios el conjunto de actividades y obras catalogadas bajo la denominación de *servicios públicos*, que se refirieron —según el texto de la referida reforma de 1983— los incisos de la a) a la h) de la fracción III del artículo 115 constitucional que acabamos de transcribir respecto de los cuales, cuando así fuere necesario y lo determinasen las leyes, los Estados aportarían su concurso, o sea su ayuda y asistencia, a efecto de asegurar su prestación y empero, conviene aclarar que en ese listado ni estaban todos los servicios públicos que intrínsecamente eran o debían ser municipales, ni en rigor, eran servicios públicos todos los que ahí estaban considerados como tales.

En efecto, en el catálogo de la reforma de 1983 a la fracción III del artículo 115 constitucional no figuraban servicios públicos que en el esquema de un municipio libre autárquico y vigoroso debieran considerarse municipales, como el de los taxis, el de los estacionamientos de vehículos, y el del transporte colectivo urbano, entre otros. Podría argumentarse que tales servicios, especialmente los dos últimos mencionados, no son necesarios en diversos municipios rurales, lo que no sería obstáculo para determinar su carácter municipal, pues quedaría condicionado su establecimiento a la existencia de la correlativa necesidad de carácter general.

En cambio, de acuerdo con la reforma de 1983, al artículo 115 constitucional quedaron conceptuadas como servicios públicos algunas

actividades del poder público municipal que sin duda se desarrollan en el desempeño de auténticas funciones públicas cuales son las de seguridad pública y tránsito, pese a que, como ya vimos en el capítulo anterior servicio público y función pública son dos categorías jurídicas distintas y no dos formas para llamar a una sola y misma atribución. Las funciones públicas, como ocurre en el caso de la seguridad pública y del tránsito, conllevan el ejercicio de la potestad, del imperio y de la autoridad del Estado.

De igual manera la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluye como servicio público a calles, parques y jardines, lo que intrínsecamente no lo son puesto que se trata de típicas obras públicas que también constituyen una categoría jurídica diversa a la del servicio público; las primeras venimos de decirlo, son las obras realizadas o producidas por el Estado —en el caso de la obra pública municipal, por municipio— o su nombre, en un inmueble determinado, con un propósito de interés general, destinadas al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público.

En la obra pública, puede distinguirse la que esta en proceso, en cuyo caso nos referimos a los trabajos a desarrollar para su realización, y la obra pública terminada, la cual puede ser objeto de nueva obra pública, como ocurre en los trabajos para reconstruirla, ampliarla, conservarla o modificarla.

Las calles, parques y jardines, son auténticas obras públicas municipales que una vez concluidas son destinadas al uso público; en el caso concreto de las calles, sirven de infraestructura para el servicio público de transporte y, en ocasiones, para los de estacionamiento de vehículos, y de mercados, de ahí su indebida catalogación como servicios públicos.

LA REFORMA DE 1987 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

El propósito de la décima reforma del artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, consistió en retirar de este numeral la mayoría de sus disposiciones relativas al gobierno de los Estados de la República, las que fueron transferidas al artículo 116, para dedicar la casi totalidad de 115 al ente municipal, quedando intacta su fracción III.

La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional

La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional, vino a agravar la errónea inclusión de la seguridad pública en el catálogo de servicios públicos municipales contenido en el artículo 115 de nuestra Ley fundamental, porque al definir a la seguridad pública, no como un servicio público sino - con todo acierto- como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias señaladas por la propia Constitución, mas, sin haberla retirado -como debió haber sido- del referido catálogo de servicios públicos municipales tuvo por

consecuencia el absurdo de que la seguridad pública, según dos artículos - el 21 y el 115- de la Constitución, fuese simultáneamente función pública y servicio público.

LA REFORMA DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

Una nota característica de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional vino a ser la de no haber sido promovida por el Poder Ejecutivo sino por diputados federales de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y del Partido Revolucionario Institucional, citados en orden alfabético.

a) Las iniciativas presentadas por los diputados

Entre el día 23 de octubre de 1997 y el 26 de mayo de 1999, diputados federales pertenecientes a los grupos parlamentarios mencionados en el párrafo anterior presentaron un total de nueve iniciativas para hacer modificaciones al artículo 115 constitucional, de las cuales dos se refirieron concretamente a los servicios públicos municipales, siendo éstas las siguientes:

I. Iniciativa de Diputados del Partido del Trabajo

Iniciativa presentada el once de diciembre de 1997, por los diputados federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, Juan José Cruz Martínez, María Mercedes Maciel Ortíz, Luis Patiño Posas, José Luis López López y Gerardo Acosta Zavala, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, para incrementar el catálogo de los servicios públicos municipales con el que denominaron *de protección civil*.

Respecto de la inclusión de las acciones de *protección civil* en el catálogo de servicios públicos municipales, habremos de opinar que es improcedente, por no tratarse de un servicio público, sino de una modalidad de la función de seguridad pública destinada a prevenir los riesgos, daños o peligros y, en su caso, salvaguardar a las personas y sus bienes, en casos de emergencias, siniestros o desastres, proporcionándoles auxilio y procediendo —con la colaboración de los particulares y de la sociedad civil en general— al restablecimiento de los servicios vitales y sistemas estratégicos de la comunidad.

Lo anterior no impediría que las actividades de *protección civil* pudieran atribuirse al municipio, mas no con el carácter de servicio público sino con el de función pública, que obedece a principios diferentes.

II. Iniciativa de diputados del Partido Acción Nacional

El treinta y uno de marzo de 1998, los diputados federales Juan Marcos Gutiérrez González, Juan Miguel Alcántara Soria, Fortunato Álvarez Enríquez, Abelardo Perales, Francisco Vera González, Rubén Fernández Aceves, María del Carmen Corral, Rafael Castilla Peniche, Fernando

Castellanos Pacheco, Sandra Segura Rangel, Julio Faesler Carlisle, Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Santiago Creel Miranda; José de Jesús González Reyes, Juan Carlos Gutiérrez Frago, César Jáuregui Robles, Germán Martínez Cázares, Ramón Nava González, Américo Ramírez Rodríguez, Carlos Arce Macías, Juan José Rodríguez Prats, Baldemar Tudón Martínez, Felipe Urbiola Ledesma y Antonio Galaviz Olais, integrantes del Partido Acción Nacional, presentaron una iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional, entre otros efectos, para eliminar el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos municipales, e incrementar el catálogo de los servicios públicos municipales con los rubros de infraestructura urbana y rural, transporte público y catastro.

Acerca de la iniciativa anterior, es conveniente recordar que en municipios de escasos recursos financieros, diversos servicios públicos no pueden prestarse sin el concurso del Estado respectivo, y en lo que atañe a la incorporación del rubro de infraestructura urbana y rural al catálogo de servicios públicos, habremos de señalar que se trata de obra pública y no de servicio público, lo que no sería obstáculo para que se atribuyera expresamente al municipio, pero con su calidad real de obra pública.

En cuanto al transporte público, coincidimos con dicha iniciativa en lo relativo al servicio público de transporte urbano, dado que su infraestructura se integra con las vías de comunicación de carácter municipal, como son las calles y avenidas urbanas, que sin lugar a dudas son obras públicas municipales.

En cuanto al catastro, conviene aclarar que tampoco se trata de un servicio público sino de una función pública, como es la función administrativa registral, consistente, en términos generales en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones catálogos e inventarios, y proporcionar información al público, a través de la ejecución del respectivo acto administrativo, porque la función administrativa se concreta en actos administrativos.

b) El dictamen de la Comisión

El Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de 15 de junio de 1999, formula, respecto de la fracción III de dicho numeral, las consideraciones siguientes:

4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los Estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

En regencia a las materias cuyo concepto se amplía o aclara, tenemos lo siguiente:

En el inciso a) de la Fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

En el inciso c), que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no este reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia, en los términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de la República.

En el inciso g), al concepto de calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende cómo la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados.

En el inciso h), Se adecua la noción de seguridad pública y se reenvía al artículo 21 constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en este material, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de transito municipal.

De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios de ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de gobierno: el ayuntamiento y la administración pública municipal que le deriva.

Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas, puedan desvirtuar la competencia del municipio al efecto. Esto significa, por ejemplo, que si bien el municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la ley federal de aguas nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque, no obstante, dichas leyes no podrán sustraer del ámbito

municipal su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media el acuerdo o resolución de su órgano de gobierno.

Por último, se recorre el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo Estado y sólo para la prestación de servicios. Con la nueva redacción, los municipios se podrán asociar libremente para los fines de la fracción en estudio, si son de un mismo Estado, y si son de dos o más estados tendrán que acudir a la Legislatura para su aprobación. En ambos casos, se amplía la posibilidad de asociación no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos sino también para el ejercicio de sus funciones públicas. A lo anterior se suma la vía de convenir con el Estado un esquema de asunción de servicios o funciones municipales o bien, de coordinación entre ambos.

Esta comisión considera necesario señalar, que la facultad que se otorga a las legislaturas para que autoricen la asociación de municipios de diferentes estados, de ninguna manera debe entenderse en demérito de las asociaciones municipales de derecho privado que existen bajo la figura de asociaciones civiles y las que se pueden crear a futuro, ya que en ese supuesto estamos en presencia de una asociación, ilimitada en términos de derecho común, atendiendo al doble carácter de la persona moral denominada municipio. En este último caso, a diferencia del que se ocupa la presente reforma, el municipio actúa en términos de persona moral de derecho privado como atributo de su personalidad jurídica.

I. Las erróneas consideraciones del dictamen

Las consideraciones antes transcritas adolecen de falta de lógica y de actualización doctrinal en materia jurídica, lo cual dio lugar a errores importantes, como atribuir a los servicios públicos no sólo ese carácter sino, simultáneamente, el de funciones públicas, y viceversa, lo que permite que los rubros insertos en el catálogo configurado en diversos incisos de la fracción III del artículo 115 constitucional, sean, a la vez, servicios públicos y funciones públicas, aunque, como lo hemos repetido con insistencia, constituyen dos categorías jurídicas diferentes, sujetas a principios y preceptos distintos.

Por otra parte, las consideraciones del dictamen en comentario pretenden resucitar la arcaica e infundada teoría decimonónica de la doble personalidad del Estado que aplican al municipio, para sostener que éste tiene una personalidad jurídica de derecho privado e, implícitamente, otra de derecho público.

En consecuencia, las reformas a que se refiere el dictamen en comentario, lejos de corregir los errores introducidos por la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional (de considerar servicios públicos) tanto a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito como a las obras

públicas de calles, parques y jardines, agravados por la modificación de 1987 al artículo 21 constitucional que consideró función pública a la seguridad pública, sin quitarle en el artículo 115 de la propia Constitución la etiqueta de servicio público), generalizó la confusión a todos los conceptos del catálogo de la fracción III del artículo 115, para artificialmente atribuirles el doble carácter de servicios públicos y funciones públicas.

Conviene hacer hincapié en que tales errores no son propios de una cuestión puramente doctrinal o relativos a una discusión meramente bizantina, sino que en la práctica pueden tener consecuencia jurídicas trascendentales, toda vez que las funciones públicas, dado su carácter de actividades esenciales propias del estado y del municipio, son indelegables, por cuya razón no pueden ser objeto de concesión a particulares, lo que si puede ocurrir, en cambio, con los servicios públicos.

II. La infundada teoría de la doble personalidad del Estado

Calificamos de arcaica e infundada a la teoría de la doble personalidad del Estado, en que infructuosamente trata de fundarse la última de las consideraciones relativas a las modificaciones de la fracción III del artículo 115 constitucional, porque a pesar del éxito que alcanzó a fines del siglo XIX y principios del XX, desde hace medio siglo cayó en el descrédito al demostrarse su falta de sustento.

Inspirada en el derecho romano, la teoría del fisco, surgida a finales de la etapa del Estado absolutista, aporta las bases para el posterior desarrollo de la teoría de la doble personalidad del Estado; conforme a la primera de dichas teorías, coexistían en el Estado dos personas jurídicas como resultado de su disociación jurídica: el fisco, es decir el Estado configurado como persona moral de derecho civil, equivalente a una sociedad de intereses pecuniarios, y, por otra parte, el Estado propiamente dicho, entendido como sociedad política o persona moral de derecho público.

Por su parte, la teoría de la doble personalidad del Estado atribuyó a éste dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado, cuando el Estado actúa como ente soberano en ejercicio de su imperio —en sus relaciones con los particulares con el carácter de autoridad, por ejemplo— hace uso, según esta teoría, de su personalidad de derecho público, y emplea la de derecho privado siempre que, despojado de su poder, actúa como una persona moral ordinaria, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones en los términos del derecho privado.

La teoría de la doble personalidad del Estado fue objeto de dura y fundada crítica, al grado de haber caído en el descrédito, por comprobarse que el Estado no es sino un solo y único sujeto de derecho; si caprichosamente se le dividiera en dos personalidades, una pública y otra privada, se tendría que admitir que, como persona de derecho público, el

Estado, no sería responsable de los actos que efectuase como persona de derecho privado, lo cual sería absurdo.

Además si se reconociera doble personalidad al Estado, otro tanto debiera hacerse con los particulares, quienes usarían la de derecho privado en sus tratos con sus partes, reservando su personalidad de derecho público para emplearla cuando se relacionaran con el Estado a través de contratos administrativos, lo cual resulta inadmisibles, pues, como bien señala el prestigiado profesor argentino Agustín A. Gordillo:

En efecto, es de advertir que la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto no significa que su personalidad se divida y multiplique; del mismo modo que un industrial estará sujeto al derecho comercial en sus transacciones, al derecho del trabajo en sus relaciones con los obreros de la fábrica, al derecho civil en sus relaciones de familia, al derecho administrativo y fiscal en sus relaciones con el Estado, y al derecho penal en la medida que cometa un delito, no por ello se podrá pretender que tiene una “quíntuple personalidad” comercial, laboral, civil, administrativo-fiscal y penal. Ello sería obviamente absurdo, e igualmente absurdo es pretender que porque al Estado se le apliquen, igual que a cualquier sujeto, más de un grupo de normas, tenga por ello más de una personalidad jurídica. La personalidad jurídica es necesariamente una sola en todos los casos y ello es también válido para el Estado.

Al apoyarse en una doctrina definitiva e irrefutablemente refutada desde hace décadas, cual es la de la doble personalidad del Estado, resulta extemporánea -por arcaica y obsoleta- la última de las consideraciones formuladas acerca de la fracción III del artículo 115 constitucional en el dictamen en análisis, por lo que es errónea e infundada su afirmación expresada en el sentido de que el municipio, en algún caso, actúa en términos de persona moral de derecho privado como atributo de su personalidad jurídica, habida cuenta que el municipio, al igual que el Estado, como bien señala el doctor Miguel Acosta Romero: es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia”. (16)

Lamentablemente, la desafortunada reforma de 1999 a la fracción III del artículo 115 constitucional, lejos de corregir los errores en que incurrió la de 1983; consistentes en considerar servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito, lo mismo que a las obras públicas de calles, parques y jardines, los magnificó y agravó, pues además de considerarlos como servicios públicos municipales —junto con los auténticos—, incurrió en el absurdo de catalogarlos simultáneamente, a unos y otros, como funciones públicas._

(16) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 33.

Lamentablemente, la desafortunada reforma de 1999 a la fracción III del artículo 115 constitucional, lejos de corregir los errores en que incurrió la de 1983; consistentes en considerar servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito, lo mismo que a las obras públicas de calles, parques y jardines, los magnificó y agravó, pues además de considerarlos como servicios públicos municipales —junto con los auténticos—, incurrió en el absurdo de catalogarlos simultáneamente, a unos y otros, como funciones públicas.

Hubo, además, algunas otras variaciones en el catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional -ahora de funciones y servicios públicos-; así, el rubro relativo al agua potable y alcantarillado quedó denominado “Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”; el de limpia, se nombra “limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos” el de calle parques y jardines; “calles, parques y jardines y su equipamiento”, y las de seguridad pública y tránsito: “seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”; tales modificaciones no son justificables, como se explica a continuación.

De acuerdo con el nuevo texto del inciso c) de la fracción III del artículo 115 constitucional, son funciones y servicios públicos, “Aguas potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”. Evidentemente ninguno de los conceptos de este inciso es una función pública; por lo que ve al “agua potable” no es en sí y por sí un servicio público, sino el producto que éste suministra; por tanto la denominación correcta sería “servicio público de suministro de agua potable”; en cambio, sí es exacta la denominación de servicio público de “drenaje”, para aludir al destinado a avenar o dar salida y corriente a las aguas servidas; en cuanto al “alcantarillado” debe decirse que no es un servicio público sino la obra pública —conjunto de alcantarillas— que sirve de infraestructura al servicio público de drenaje; y, en lo que atañe al “tratamiento y disposición de sus aguas residuales”, es obvio que se trata de una actividad socioeconómica residual de interés público —que no es servicio público—, a cargo del municipio. Por lo anterior, el texto del inciso a) de la fracción III del artículo 115 constitucional, en nuestra opinión, debiera ser: “a) Suministro de agua potable y drenaje”.

De acuerdo al nuevo texto del inciso c) de la fracción III del artículo constitucional en comentario, son funciones y servicios públicos: “Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”; lo cual encierra diversas inexactitudes, por que ninguno de los conceptos es función pública; y, por otra parte el tratamiento y la disposición final de residuos, son actividades socioeconómicas residuales de interés público, a cargo del municipio, que no son servicios públicos, además, el inciso en cuestión debiera referirse únicamente a los residuos sólidos, no a los líquidos ni a los gaseosos.

Por las razones anteriores, creemos que hubiera sido mejor la siguiente redacción del citado inciso: “c) Limpia, recolección y traslado de residuos sólidos, a centros de depósitos adecuados”.

En el nuevo texto del inciso g) se agrega “y su equipamiento” a calles, parques y jardines”, conceptos todos que debieran salir de un catálogo de servicios públicos, por tratarse de obras públicas que constituyen la infraestructura de auténticos servicios públicos, cual es el de transporte urbano, por ejemplo.

Por último, en los nuevos términos del inciso h) de la fracción III del artículo 115, son funciones y servicios públicos municipales: “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”, pese a que “seguridad pública y tránsito” son exclusivamente funciones públicas cuyo desempeño conlleva el ejercicio del imperio, de la potestad y de la autoridad del municipio. Para enfatizar la confusión generada por esta modificación a la fracción III del artículo 115 constitucional, debe tenerse presente que para el artículo 21 de la propia Ley fundamental, la seguridad pública sigue considerada exclusivamente como función pública.

En cuanto a la “policía preventiva municipal”, debe señalarse que no se trata de una función pública, ni tampoco de un servicio público, sino de una corporación policial conformada por un conjunto de personas físicas dadas de alta como agentes de policía, a cuyo cargo esta el desempeño de la función pública de seguridad pública.

Las razones expresadas en los dos párrafos anteriores evidencian la conveniencia de eliminar de un catálogo de servicios públicos a la seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, lo cual no impide que el ejercicio de las funciones públicas de seguridad pública y de ordenación y control del tránsito urbano se encomienden al municipio, en el área de su competencia.

§

c) El nuevo texto de la fracción III del 115 constitucional

De conformidad con la reforma de 1999, la fracción III del artículo 115 constitucional quedó con la redacción y sujeta a los artículos transitorios siguientes:

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

(...)

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal 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.

Sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de los municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste; de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

ARTICULOS TRANSITORIOS

“ARTICULO PRIMERO El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; salvo lo previsto en los artículos siguientes:

“ARTICULO SEGUNDO. Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

“ARTICULO TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sea competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere al artículo transitorio anterior sean

prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al progreso de transferencia que presente el gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción tercera del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

“ARTICULO CUARTO. Los Estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales. (.....)

“ARTÍCULO SEXTO. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Dado en la Sala de Comisiones del Palacio Legislativo de San Lázaro a los catorce días del mes de junio de mil novecientos noventa y nueve.

d) Errores de la nueva fracción III del 115 constitucional

Independientemente de las consideraciones formuladas en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de 15 de junio de 1999, la nueva redacción del encabezado de la fracción III del artículo 115 constitucional que establece: “Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes.”, resulta confusa e imprecisa, dadas las dos interpretaciones a que da lugar, a saber:

I.- Algunos de los ítems de la fracción son servicios públicos y otros son funciones públicas, sin indicar cuáles son unos y cuáles son otras; interpretación reforzada:

> Por lo dispuesto en el segundo párrafo de dicha fracción, que alude a la competencia del municipio en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo como dos aspectos diferentes de su actividad;

> Por la atribución al municipio -en el inciso h)- de la seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, que la define como una función -no como un servicios público- a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y los municipios.

> Por la conjunción disyuntiva “o” utilizada en la parte final del primer párrafo del artículo tercero transitorio del decreto respectivo, que previene; “Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la *función o servicio público* de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada”.

> Por la imposibilidad impuesta por la lógica de que una categoría jurídica sea a la vez otra diferente.

II.- Empero, el nuevo texto del encabezado de la fracción III del artículo 115 constitucional, al usar en su encabezado la conjunción copulativa “y” en la expresión *funciones y servicios públicos* que pone a cargo de los municipios, no sólo califica de públicos tanto a las funciones como a los servicios sino que permite también inferir el desatino de que todos los ítems de dicha fracción sean simultáneamente servicios públicos y funciones públicas, tal como lo expresó la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en su dictamen respectivo.

Bases para rectificar el artículo 115 constitucional

Por todo lo anterior, se impone la modificación del texto del artículo 115 constitucional a fin de configurar el marco jurídico adecuado para propiciar el sano desarrollo de los municipios en México, tal rectificación deberá partir de un catálogo integral de las actividades a su cargo que las agrupe en relación con las funciones públicas, los servicios y las obras públicas, identificando las restantes como actividades socioeconómicas residuales.

En este orden de ideas, deberán preverse las actividades a realizar en ejercicio de las siguientes funciones públicas del municipio: la de gobierno municipal, incluidas las de otorgamiento de licencias, permisos y —en su caso— concesiones; la función pública -materialmente legislativa- de aprobar los bandos y reglamentos municipales, la función pública -materialmente jurisdiccional- de imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas; la función pública —formalmente administrativa— de contratar la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes y servicios, así como de obra pública y de convenir o concesionar la prestación de servicios públicos; la de seguridad pública; la de tránsito; la hacendaría; la

de planeación; la de control; la catastral; así como las de protección al ambiente y de protección civil, en el ámbito de su competencia.

En cuanto a los servicios públicos municipales, el catálogo respectivo deberá incluir los de agua potable y drenaje; alumbrado público; limpia, recolección y traslado de residuos sólidos; mercados, centrales de abasto; panteones; rastro; estacionamiento de vehículos; taxis y automóviles de alquiler; y transporte colectivo urbano de pasajeros.

En cuanto a las obras públicas municipales, deben considerarse la construcción, edificación, instalación y cualesquiera otras actividades que modifiquen el estado o modificación del inmueble municipal con un propósito de interés público o beneficio general, así como al producto terminado de tales actividades; por lo que quedarían comprendidos los edificios municipales destinados a sus órganos y dependencias; las redes de agua potable, drenaje y alumbrado público, así como las calles, parques y jardines.

Finalmente, debieran figurar entre las actividades socioeconómicas residuales, las de interés público relativas al tratamiento y disposición de las aguas servidas y pluviales, y al tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, así como las actividades socioeconómicas residuales simples que el municipio desempeñe con motivo de la deficiencia o insuficiencia de las similares desarrolladas por los particulares.

2.2.- CLASIFICACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

Con algunas excepciones —los municipios sede de las capitales de los estados, principalmente—, en mayor o menor grado priva entre los responsables de los diversos aspectos de los servicios públicos municipales, un desconocimiento de los principios jurídicos, administrativos, económicos, sociales, financieros y técnicos que debieran regir su establecimiento, carencia que redundaba en su deficiente prestación, con el consiguiente perjuicio para sus usuarios y el negativo impacto en la economía municipal y regional, que de ello se deriva.

En buena medida, el desconocimiento de los principios que debieran regir los servicios públicos municipales se debe también a la poca investigación realizada y a la escasa bibliografía existente acerca de tales servicios, situación que predica la necesidad urgente de investigar y difundir por diversos medios el resultado de esa investigación, lo que habrá de incrementar dicha bibliografía, que coadyuvará a la capacitación de los responsables de los diversos aspectos de los multicitados servicios, lo cual redundará en la mejor calidad de los mismos y en el abatimiento de sus costos y, por tanto, de sus tarifas.

El desconocimiento de los servicios públicos municipales se refleja en nuestro texto constitucional, pues, como hemos visto en el capítulo anterior, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de diciembre de 1999, su artículo 115 presenta, en su fracción II, un ambiguo catálogo de funciones y servicios públicos, sin aclarar cuáles rubros son unas y cuáles son los otros, o si todos son, a la vez, funciones públicas y servicios públicos municipales, lo que nos autoriza a afirmar que en dicho catálogo ni están todos lo que son servicios públicos municipales, ni tienen tal carácter todos los que están en ese listado.

En nuestra opinión, de los rubros que figuran en los diversos incisos de la fracción III del artículo 115 constitucional, son servicios públicos municipales, los siguientes:

- > Suministro de agua potable
- > Drenaje
- > Alumbrado público
- > Limpia y recolección de residuos sólidos
- > Mercados y centrales de abasto
- > Panteones
- > Rastro

Estimamos que la inclusión de alcantarillado, calles, parques y jardines en el catálogo de servicios públicos es indebida, porque tales rubros son, en rigor, obras públicas y por tanto pertenecen a otra categoría jurídica diferente; algo parecido ocurre con el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y disposición final de residuos - mencionados en los incisos a) y c) del artículo 115 constitucional- por tratarse de actividades socioeconómicas de interés público constitutivas de otra categoría jurídica distinta; en tanto que las actividades relativas a la seguridad pública y al tránsito vienen a ser sendas funciones públicas; lo que no impide que el ejercicio de todas estas diversas actividades se atribuya al ente municipal, según veremos en el capítulo siguiente.

Que el desconocimiento de los principios jurídicos que rigen los servicios públicos municipales redunda en su deficiente normativa, se comprueba también en las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos legales de diferentes estados de la República que sin contar con apoyo de sus respectivas constituciones particulares, abren la posibilidad de conexionar los servicios públicos municipales, bajo el supuesto erróneo de que el artículo 28 de la Constitución federal les permite hacerlo, cuando dicho precepto sólo faculta al legislador ordinario federal a establecer la posibilidad de conexionar la prestación de servicios públicos federales o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.

Por cierto, el establecimiento de la posibilidad de concesionar los servicios públicos municipales, en la Constitución particular de cualquier Estado de la República, como lo hace la Constitución de Durango (circunstancia que aprovecha la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa para confirmar, con ciertas excepciones, dicha posibilidad), genera un gravísimo riesgo para las administraciones municipales, en razón de lo dispuesto en el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que considera a la concesión como una modalidad de inversión al establecer en su artículo 1139, para efecto de dicho capítulo “Inversión significa; (...) (;) contratos que involucran la presencia de la propiedad de un inversionista en territorio de otra parte, incluidos, las concesiones, los contratos de construcción y de llave en mano”.

En consecuencia, en la práctica se ha alegado que la inversión extranjera estadounidense o canadiense; participante mediante cualquier procedimiento en una sociedad que licita y obtiene una concesión municipal de servicio público, permite al inversor extranjero recurrir, en una eventual controversia entre la sociedad concesionaria y el municipio concedente, no a las instancias jurisdiccionales internas, sino al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI), situación hipotética en la que las partes contendientes serían el Estado Mexicano en su calidad de Parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en la especie, parte contendiente contra la cual se hace la reclamación en los términos de la sección B del capítulo XI del referido Tratado, y el inversionista contendiente.

Dicha situación controversial deja al ente municipal en gran desventaja, salvo que en el título de concesión conste renuncia expresa de la empresa concesionaria a recurrir a los mecanismos de solución de controversias previstos en el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para dirimir las que eventualmente pudieran derivar de la concesión de servicio público municipal.

2.2.1.- EL AGUA POTABLE.

El suministro de agua potable y el drenaje son sendos servicios públicos municipales que comprenden dos actividades básicas; abastecimiento de agua en condiciones sanitarias adecuadas al uso y consumo humano y al alejamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes, tanto desde el punto de vista técnico como del económico, para que se les pueda tratar y, posteriormente, destinar a la reutilización o a vertirlas en los cauces naturales sin que ocasionen la degradación del sistema ecológico, para lograr la preservación de los recursos naturales, y en consecuencia, el desarrollo sustentable.

Como todos sabemos, el agua es un recurso permanentemente inserto en toda la atmósfera y corteza terrestre; en el aire produce humedad

o lluvia; en la superficie configura los arroyos, ríos, manantiales, lagos y lagunas; bajo tierra, conforma las capas freáticas y las corrientes subterráneas, y en el cuerpo humano constituye las dos terceras partes de su volumen. Sin duda, el agua es un elemento vital para el género humano, por requerirlo en condiciones sanitarias adecuadas para ingerirla como bebida básica y usarla en la preparación de alimentos, aseo personal y de los bienes, así como en procesos industriales; es un recurso natural esencialmente renovable, por estar sujeto a un ciclo hidrológico de precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporación; su aprovechamiento exige una regulación que evite su contaminación y que la extracción rebase la aportación natural; exigencia agudizada por ser el vital líquido un satisfactor de muy diversas y variadas necesidades, así como de usos múltiples que pueden ser sucesivos o excluyentes.

DATOS GENERALES ACERCA DEL AGUA

El agua, en sus tres estados de agregación; vaporizada, líquida y sólida, representa un importante componente de la superficie de nuestro planeta, como se puede apreciar en el hecho de que los mares ocupan, de un total de quinientos diez millones kilómetros cuadrados, una superficie aproximada de trescientos sesenta y seis millones de kilómetros cuadrados, equivalente a más del setenta y uno por ciento. Todo ser viviente depende, en gran medida del agua; en razón de esa dependencia, las grandes civilizaciones se desarrollan fuertemente vinculadas a las caudalosas fuentes de agua, en especial las de los ríos; así el Nilo, el Tigris, el Eufrates, el Yantse-kiang y el Ganges, generan culturas señeras en la historia universal.

2.2.2.- EL DRENAJE.

Agua potable y drenaje constituyen un binomio de servicios públicos tan fuertemente imbricados que por lo general se encomienda su prestación a una misma institución. En efecto, tras ser utilizada en cualquiera de sus usos legalmente previstos -doméstico, industrial, comercial, recreativo, o de servicios públicos, entre otros-, el agua queda contaminada por lo que se hace preciso su captación, alejamiento, separación de los desechos y disposición adecuada de una y otros, para permitir el reaprovechamiento o encauzamiento de la primera, sin deterioro del sistema ecológico.

Así pues, el servicio público de drenaje no sólo es elemento indispensable de la urbanización, sino que contribuye de manera relevante a preservar la higiene y salud pública y el ecosistema; de ahí la importancia de cuidar su operación y de calcular el volumen de su demanda y, por ende, su capacidad, so pena de consecuencias funestas.

2.2.3.-EL ALUMBRADO PUBLICO.

Durante la noche, el cabal ejercicio de los derechos humanos de seguridad y de libertad de tránsito en la vía pública, reclama la iluminación nocturna de la vialidad urbana municipal.

ANTECEDENTES HISTORICOS.

Durante los tiempos de Esquilo y de Fidias, en la antigua Grecia, el alumbrado de la polis se llevaba a cabo mediante antorchas, pero éstas no eran leños o ramas resinosas sino que la madera estaba recubierta de un baño de pez o impregnada de aceite para mejorar la combustión y dar más luz. Con el tiempo se fue perfeccionando este método, aunque sin salir de su estado de tosquedad que se prolongó durante muchos siglos.

Entre los pueblos antiguos el alumbrado público fue muy rudimentario, ya que la vía pública no era iluminada de ordinario por las noches, sino únicamente en ocasión de las grandes festividades; así, en Atenas, en la fiesta llamada *Lampadoforias*, realizadas en honor de Minerva —por haberles dado el aceite—, de Vulcano -inventor del fuego y de Prometeo —quien robó el fuego para traerlo a la tierra—, los participantes se dividían en varias hileras, cada una de las cuales tenía su antorcha, la que debía pasar de mano en mano hasta llegar al último de la hilera, quien debía llegar corriendo a la meta con el propósito de encender la antorcha situada en el altar del dios; la victoria era de la hilera que primero llegaba y de ella participaban todos sus integrantes.

Las *Lampadoforias* fueron de las primeras fiestas helénicas que aceptó Roma, y hasta los tiempos de Calígula, sólo durante su celebración se iluminaban las calles con antorchas. A imitación de la costumbre griega en la vía pública romana no hacían más iluminación que la de los faroles colocados sobre las puertas de los prostíbulos; los viandantes alumbraban su camino con tallos de retama o similares, y, posteriormente, con la generalización del uso de la linterna, los romanos con amplios recursos económicos se hacían acompañar en sus recorridos nocturnos por las calles de la ciudad, de un esclavo llamado *Lanternarius* para portar una linterna.

El adelanto de la civilización romana permitió el establecimiento del servicio de alumbrado nocturno, no sólo en Roma sino en otras ciudades del imperio, situación que en su tiempo causó estupor, al grado que en escritos antiguos se comparaba a la luz solar con la esparcida por las fogatas encendidas cotidianamente en recipientes especiales colocados en las esquinas de la calle de Antioquía.

Los griegos, y luego los romanos, empleaban el vocablo *lampas* para referirse a los utensilios capaces de producir luz mediante la combustión de materias sólidas, y usaban la palabra griega *luknos* y la latina *lucerna*, para aludir a los artefactos empleados para la generación de luz por medio de la combustión de aceite a través de una mecha.

Las lámparas descubiertas en Pompeya constituyen verdaderas obras de arte representan figuras y emblemas hechos de mármol, o de bronce, hierro o cristal, que los cristianos convirtieron en objetos religiosos.

Con excepción del alumbrado de las iglesias, durante la Edad Media y en los inicios del Renacimiento, no hubo adelanto considerable en el alumbrado público, cuya operación fue mucho menos frecuente que durante el imperio romano. La vía pública, sin más iluminación que la de la Luna, era campo propicio para la actividad de los asaltantes; los viandantes nocturnos no tenían otro medio de alumbrarse, en sus recorridos por la ciudad medieval, que las linternas de mano.

Durante el reinado de Luis XIV, en 1665 inició sus actividades una compañía de porta-linternas que puso en operación en París un sistema de alumbrado público para suministrar luz mediante el precio pactado; dichas porta-linternas estaban ubicadas en la vía pública, a una distancia de trescientos pasos una de otra; después, el sistema de alumbrado público se dispuso que operase sólo durante el invierno y se hizo depender del prefecto de policía, quien mandó instalar una linterna en el centro y otras en los extremos de cada calle, las cuales se subían y bajaban mediante una cuerda atada a una pared, eran encendidas al toque de oraciones y debían apagarse a un toque de campana. En vista del satisfactorio resultado obtenido, Luis XIV, para asegurar la prestación del servicio fijó una contribución para su sostenimiento y lo hizo extensivo a todas las ciudades de Francia.

El siglo XVIII fue pródigo en inventos encaminados a mejorar el alumbrado público, destacó entre ellos el de Chateaublanc, quien construyó una linterna cuya característica principal consistía en no producir sombra debajo de ella, por lo que tuvo gran aceptación durante bastante tiempo.

En México, el alumbrado público tiene una aparición tardía; el primer antecedente jurídico deriva del bando expedido por el corregidor Tomás de Rivera Santacruz, el veintitrés de septiembre de 1773 —en tiempos del virrey marqués de Cruillas—, mediante el cual se dispuso la colocación de un farol de vidrio en cada puerta y en cada balcón de las fachadas de las casas, para mantenerse encendidos desde las oraciones hasta después del toque de queda, lo que significó que, a partir de las once de la noche, la vía pública permaneciera en tinieblas. El trece de febrero de 1787 se expidió un decreto, en materia de alumbrado de la ciudad de México, en cuya virtud según relata Ernesto Lemoine Villicaña:

Se iluminaron las más de las calles principales de esta ciudad, con la uniformidad y hermosura que se deseaba, por el arbitrio utilísimo que tomaron en cada una sus vecinos de elegir sujeto que se encargase de la fábrica de los faroles, prorateándose su costo, distribuyéndolos por una y

otra acera a proporcionadas distancias, y para que cuidara de su limpieza y hacer que se encendiesen contribuyendo para esto y el aceite cada uno con una corta cantidad mensual, proporcionada a las facultades.

Más, en rigor, el servicio público de alumbrado público en la ciudad de México —como actividad atribuida al ayuntamiento—, lo vino a establecer a cargo del ayuntamiento, el segundo conde de Revillagigedo durante su virreinato, a través de un ordenamiento expedido el 7 de abril de 1780, mediante el cual se creó una oficina encargada de la prestación de dicho servicio, cuyo jefe era designado por el intendente corregidor, con cargo de guarda mayor, de quien dependían los guarda faroleros -en la práctica policías nocturnos-, provistos, para el desempeño de sus labores, de chuzo, silbato, linterna, escalera, alcaza y paños, quienes tenían, entre otras, la obligación de encender y apagar los faroles de acuerdo a horario previsto, cuidar de los mismos y del orden en la vía pública, y anunciar la hora durante el curso de la noche. Para 1791 el servicio público de alumbrado público ya se prestaba en la mayor parte de la ciudad.

La organización del servicio de alumbrado público dispuesta por el virrey Revillagigedo perduró hasta noviembre de 1835, año en el que — pese a la oposición del ayuntamiento— el gobernador del Distrito Federal logró que el servicio quedara a cargo de José María Barrera, a quien desde el año anterior le había otorgado la concesión para su prestación, constando en la entrega la existencia de 1,512 lámparas instaladas. Por el pésimo servicio prestado por el concesionario, en noviembre de 1840, al término de la concesión, el servicio de alumbrado público quedó de nuevo a cargo del ayuntamiento.

En 1849 se instalaron en México las primeras cuatrocientas cincuenta lámparas que, en vez de aceite, empleaban trementina -combustible líquido proveniente del pino y otras coníferas-; veinte años después, en 1869 se sustituyó la iluminación nocturna de la calle de Plateros y de San Francisco, por lámparas alimentadas con gas, con lo que el servicio de alumbrado público tenía tres tipos de lámparas, a saber, las de aceite, la de trementina y las de gas. El primero de diciembre de 1881, se pusieron en servicio los primeros cuarenta focos eléctricos de alumbrado público, y para marzo de 1899 las luces eléctricas ya eran novecientas cincuenta y seis.

En 1905, la empresa canadiense Mexican Light and Power Company, inició la generación regular de energía eléctrica mediante el aprovechamiento de los recursos hidráulicos del río Necaxa cuya concesión adquirió del francés Arnold Vaquié, a quien se le había otorgado originalmente en 1895; luego, adquirió las concesiones y bienes afectos a las mismas, de tres empresas dedicadas a la generación y suministro de energía eléctrica en el Distrito Federal: la compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, la Compañía Mexicana de Electricidad -propiedad de la sociedad

alemana Siemens Halke-, y la Compañía Explotadora de San Ildefonso; poco después, adquirió la Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca y la Mexican Tramways Company Limited, cuya mayoría accionaria era propiedad de la compañía londinense Weren Beit & Company, con lo que consolidó en el Distrito Federal el monopolio de la generación y suministro de energía eléctrica y de transporte tranviario. En los últimos tiempos del porfiriato, en opinión del historiador Jesús Galindo y Villa, la ciudad de México eran una de las mejor alumbradas del mundo.

En 1925, poco antes de la desaparición de los municipios en el Distrito Federal, el alumbrado público de la ciudad de México tenía una infraestructura de 4,300 Lámparas, unas, las más antiguas, eran de arco voltaico, las restantes eran de focos incandescentes.

2.2.4.- LIMPIA Y RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS.

El catálogo de servicios públicos municipales contenido en la fracción III del artículo Constitucional incluye, en su inciso c): Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, cuando en rigor debiera limitarse a limpia, recolección y traslado de residuos sólidos, habida cuenta que, por una parte, no comprende la recolección y traslado de residuos líquidos y gaseosos; y, por otra, el tratamiento y disposición final de residuos no constituye un servicio público, sino una de las actividades residuales del municipio de carácter socioeconómico de interés público, porque el reciclaje y disposición final de residuos no satisface necesidades de carácter general sino la necesidad específica del municipio y del estado de preservar, proteger y restaurar el ambiente y el equilibrio ecológico, por estar en el más alto interés público impulsar la cultura del aseo público, y de la recolección, tratamiento y racional disposición final de los residuos para asegurar el desarrollo sustentable.

GENERALIDADES ACERCA DEL ASEO PÚBLICO Y LOS RESIDUOS SÓLIDOS.

Por salud pública y protección del medio, los residuos sólidos deben ser sacados de las viviendas lo más pronto posible para no dar tiempo a que entren en fermentación, y, junto con los provenientes de la vía pública, debe también efectuarse con rapidez su traslado a centros adecuados de depósito.

En este orden de ideas, el servicio público municipal de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos incluye tres actividades diferentes, a saber, la de limpieza de la vía y lugares públicos, y áreas verdes municipales —calles, banquetas, glorietas, plazas y parques y jardines—; la de recolección de residuos sólidos provenientes de las viviendas, vías, edificios y lugares públicos; y la de transportación de dichos residuos, del sitio de su recolección a los lugares de acopio y concentración

previstos por la autoridad competente: El Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, publicado en la *Gaceta Municipal* de 29 de diciembre de 1997, incluye —junto con otras— las anteriores actividades en el servicio público que denomina de *aseo público*, al disponer:

Artículo 836. El servicio de aseo público comprende:

- I. El barrido de vías públicas, plazas, jardines y parques públicos;
- II. La recolección de residuos sólidos, provenientes de las vías y sitios públicos de las casas habitación y de los edificios públicos;
- III. La transportación de los residuos sólidos recolectados, a los sitios señalados por el ayuntamiento. Aprobados por las autoridades correspondientes;
- IV. La transferencia de los residuos en las estaciones diseñadas y localizadas para tal actividad;
- V. La extracción de subproductos, el proceso de composteo y su aprovechamiento posterior;
- VI. La disposición final de los residuos sólidos municipales;
- VII. La transportación, cremación o entierro de cadáveres de animales encontrados en la vía pública.
- VIII. La transportación y disposición final de los Residuos Peligrosos Biológicos-Infecciosos (RPBIs) sujetos al pago de un derecho y con previa autorización de las autoridades federales competentes; y
- IX. El manejo y transportación de los residuos no peligrosos que generen los comercios a quienes se sujeta al pago de un derecho.

Además del servicio de aseo público -como denomina el servicio público de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos-, el citado Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara contempla, de forma paralela, el *servicio de aseo contratado*, al que en su artículo 840 hace consistir “en la recolección y transporte de residuos generados en actividades diferentes a las domésticas, para su disposición final de los sitios autorizados para ello”.

Empero, la anterior definición resulta contradictoria con las fracciones II y III del citado artículo 836 del mismo ordenamiento, que incluye en el diverso *servicio de aseo público*, la recolección y transportación de los residuos sólidos de los sitios y edificios públicos, los cuales, evidentemente, son generados en actividades diferentes a las domésticas.

Es moneda corriente en el servicio público municipal de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos, el otorgar una importante participación en su operación, traducida especialmente en la obligación de los habitantes del municipio de colaborar en la labor de aseo público; en este sentido, el Reglamento de Limpieza para el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, dispone:

Artículo 3.- Los propietarios de inmuebles ubicados en el municipio de Naucalpan de Juárez están obligados:

- A) A barrer y recolectar la basura que se acumule en las banquetas con frente al inmueble de su propiedad, así como de las guarniciones de las mismas banquetas hasta cincuenta centímetros del arroyo de las calles;
- B) A podar, cuidar y limpiar los jardines o prados que se encuentren en las banquetas localizadas frente a su propiedad; así como a recoger los desperdicios originados por el podado;
- C) A conservar la basura y desperdicios recolectados en el interior del inmueble para ser entregados al servicio municipal de recolección de basura en los términos que adelante se precisan:

Artículo 4.- En el caso de que un inmueble se encuentre en posesión de una persona distinta de su propietario corresponderán a ésta las obligaciones consignadas en el artículo anterior.

El hecho de que el inmueble se encuentre deshabitado o no esté construido no releva al propietario de las obligaciones consignadas en este Reglamento.

Por otra parte, conviene recordar que el derecho ambiental, involucrado fuertemente con el manejo de residuos sólidos, atañe a los elementos del ambiente tierra, agua, aire, así como a los agentes contaminantes -residuos, ruido radiaciones- y a los mecanismos correctores de la contaminación. En este contexto, los residuos se identifican como agentes contaminantes de los elementos del ambiente, de ahí la exigencia de medidas preventivas o de mecanismos correctivos encaminados a evitar su producción o a disminuir su impacto negativo en el ambiente.

El universo de residuos se pueden separar en tres grandes grupos: los líquidos, los gaseosos y los sólidos; empero, como bien señala J. López Garrido; "gran parte de los efluentes líquidos y gaseosos son, en realidad, suspensiones de sólido en esos medios. La decantación y desempolvado de muchos efluentes líquidos y gaseosos dejará el problema convertido en el de tratamiento de un residuo sólido".

Las deyecciones, aguas sucias o pluviales, y demás residuos predominantemente líquidos se evacuan por la vía del servicio público de drenaje; los humos y demás efluentes residuales predominantemente gaseosos, producidos por procesos de vaporización de combustión espontáneos o deliberados son arrojados a la atmósfera.

En las zonas urbanas, figuran entre los más comunes residuos sólidos los desperdicios de sustancias alimenticias; envases, envolturas y empaques usados, polvo papeles y vidrios rotos.

En el universo de residuos, de creciente importancia por su carácter de peligrosos agentes contaminantes de negativa incidencia sobre el

ambiente, los residuos sólidos integran un conjunto que ha de ser materia de una actividad técnica para lograr, en cuanto ello sea posible, su reducción, recuperación o reciclado, de suerte que se reaprovechen en el proceso productivo, los absorba el ambiente o, en el peor de los casos, se depositen de manera racional los residuos no valorizables, sin dañar el ambiente, en vertederos adecuados.

En buena medida, la actividad técnica municipal relativa a los residuos sólidos se desprende de la prestación del servicio público de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos general, y se complementa con la actividad socioeconómica residual de interés público del tratamiento y disposición final de tales residuos. Por consiguiente, la actividad municipal en materia de residuos sólidos integra un procedimiento integral inicia con la producción y concluye con su reciclaje, o con la eliminación o depósito racional de los no valorizables. En opinión de Francesc Lliset Borrell:

Los servicios municipales de limpieza se hacen necesarios a partir del momento en que los objetos domésticos utilizados por las familias, los envases no retornables y los alimentos no consumidos, se convierten en inútiles, inservibles, o en residuos y, a la postre, en desechos o residuos no valorizables.

Así pues, el aseo público o limpia, entendido como el barrido de la vía y lugares públicos, complementados por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos para su adecuada disposición final, tiene propósitos específicos, los cuales, según Francesc Lliset Borrell, son fundamentalmente los siguientes:

- > Minimización de su cantidad y peligrosidad, mediante tecnologías adecuadas y promoción de los productos recuperables o reutilizables.
- > Recolección selectiva de los residuos valorizables.
- > Revalorización de residuos por medio de plantas de reciclaje, así como de la recuperación de subproductos y de su comercialización.
- > Utilización de los residuos como fuente de energía, o su incineración en último extremo.
- > Vertederos de desechos para las fracciones residuales no susceptibles de valorización ni de incineración.
- > Regeneración —a través de programas especiales— de espacios degradados por descargas incontroladas.
- > En la gestión de residuos se debe priorizar la minimización o reducción y la valorización.
- > La eliminación en plantas incineradoras y en vertederos de desechos constituyen una alternativa subsidiaria.

2.2.5.- MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.

En el ámbito del comercio interior se ubican los mercados y centrales de abasto, cuya instalación, con estructura, organización y operación idóneas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad, constituye un requerimiento insoslayable de los centros urbanos, que el poder público debe atender en forma adecuada.

Tradicionalmente, los municipios han intervenido en el abastecimiento de sus poblaciones, fijando precios, controlando la calidad de los alimentos desde el punto de vista sanitario y realizando una actividad directa en la organización de ferias y mercados, porque la facultad de los ayuntamientos para la construcción, control y regulación de mercados es tan antigua como los municipios mismos.

En el catálogo de funciones y servicios públicos municipales, inserto en la fracción III del artículo 115 constitucional, aparece en su inciso c), el servicio público de mercados y centrales de abasto; para tales efectos, entendemos como mercado municipal el recinto o lugar destinado por el Ayuntamiento para las operaciones cotidianas de compra, venta y permuta, al menudeo, de productos alimenticios y de uso doméstico en especial los artículos identificados como de primera necesidad, o de la canasta básica. En opinión de Joan Morral:

Los mercados municipales constituyen el ente primario de intervención de los Ayuntamientos en la política de abastecimientos. Ello se produce fundamentalmente porque constituyen el elemento más claro de acceso del poder público al control de la propiedad de unos sistemas de Comercialización... que, aunque aparecen ya muy condicionados por su carácter de última fase del recorrido PRODUCCIÓN ELABORACIÓN-COMERCIALIZACIÓN, son quizás los que más importancia tienen de cara a la imagen que el sector abastecimiento adquiere para el consumidor.

Por su parte, la central de abasto puede ser considerada como un mercado especializado en ventas al mayoreo y medio mayoreo, destinado a proveer a comerciantes detallistas, por constituir un ente comercial de distribución al mayoreo, mediante instalaciones aptas para concentrar los productos provenientes de diferentes centros de producción para después distribuirlos entre los comerciantes al menudeo.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS MERCADOS.

El mercado como centro destinado permanentemente o en días programados a la compra, venta o permuta de bienes y servicios es coetáneo de las primeras civilizaciones.

En el antiguo Egipto, el mercado se alojaba en los alrededores de los templos para aprovechar la multitud reunida durante las grandes festividades religiosas. Situación semejante adoptaron los hebreos, tras su

salida de Egipto; el Evangelio da cuenta de cómo Jesús expulsó del templo a los mercaderes que, no contentos con instalarse en sus alrededores, lo habían invadido para efectuar sus operaciones comerciales.

Los fenicios instalaron mercados en las plazas públicas, Tiro y Sidón tuvieron mercados célebres, cuyo modelo emplearon para establecerlos en Cártago y muchos lugares de la cuenca del Mediterráneo. De igual manera, la historia da cuenta de la presencia, desde tiempos remotos, de mercados, famosos en Asia: Benarés, Bombay y Delhi, en el Indostán; Cantón, Nankín y Pekín en China.

En la antigua Grecia, el mercado y la asamblea popular cohabitaron inicialmente en el ágora; aunque el mercado se situó además en numerosas calles donde se expendía una diversidad de artículos; posteriormente se construyeron edificios especiales para los mercados, como la lonja cuya edificación ordenó Pericles para la venta de harinas; o el mercado de perfumes construido en Megalópolis, de cuya existencia dio razón el general espartano Pausanias. Al parecer, los mercados griegos fueron verdaderas obras de arte, adornadas con estauas y pinturas; en ellos operaba un cuerpo de magistrados municipales denominados *agoranomoi*, a cuyo cargo estaba la policía y la administración de justicia de los mercados, en tanto que los oficiales denominados *sitophilakes* se encargaban del control de calidad de los artículos dedicados al comercio. En Roma, el mercado se ubicó inicialmente en el foro, en fechas previamente programadas; mas, con el paso del tiempo el foro se dedicó a la reunión de las asambleas y al funcionamiento de los tribunales, por lo que el mercado fue desplazado a diversos lugares, lo que se especializaron en determinados productos.

En la antigua Tenochtitlán, donde el comercio era fundamental para su economía, los mercados fueron uno de los elementos urbanos básicos; a los conquistadores les impresionó profundamente el enorme mercado de Tlatelolco; Hernán Cortés hizo una completa relación de los artículos que se expedían:

Tiene esta ciudad muchas plazas donde hay continuos mercados y trato de comprar y vender. Tiene otra plaza tan grande cómo dos veces la de la ciudad de Salamanca, toda cercada de portales alrededor, donde hay cotidianamente arriba de sesenta mil ánimas comprando y vendiendo; donde hay todos los géneros de mercaderías que en todas las tierras se hallan, así de mantenimientos como de vituallas, joyas de oro y plata, de plomo, de latón, de cobre, de estaño, de piedras de huesos, de conchas, de caracoles y de plumas; véndese tal piedra labrada y por labrar, adobes, ladrillos, madera labrada y por labrar de diversas maneras.

DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.

Se puede entender el servicio público de mercados y centrales de abasto, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en el adecuado aprovisionamiento de los productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía doméstica, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de quien lo requiera.

2.2.6.- PANTEONES

La realización de actividades técnicas apoyadas en instalaciones adecuadas para la cremación, inhumación y reinhumación de cadáveres, constituye un requerimiento insoslayable que el poder público busca atender idóneamente.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

La palabra castellana *panteón* derivada del latín *pantheon*, que a su vez proviene del griego *pantheon*: de *pán*, que significa todo, y de *theós*, que quiere decir, dios; así se llamó en la roma antigua al templo dedicado al culto de todos los dioses.

Ubicado junto al Campo de marte, el panteón de roma consagrado a Júpiter Vengador fue construido por disposición de Marco Vespasiano Agripa, yerno del emperador Augusto, en el año 25 de la era antigua; su nombre obedeció a las numerosas estatuas de dioses reunidas allí, entre las que destacaban las de Marte y Venus. Contaba con un gran espacio de forma circular coronado con una cúpula monumental, su pórtico contaba con ocho columnas corintias rematadas por un frontón triangular, y en ambos lados de la puerta de entrada había un gran nicho y otros siete en el interior. Siglos más tarde, el Panteón de Roma fue habilitado como templo católico, dedicados a Santa María de los Mártires por Bonifacio IV; EL Papa Gregorio IV lo consagró a todos los Santos.

En otras latitudes se construyeron edificios como panteones; así París tiene la iglesia de Santa Genoveva; Inglaterra, la abadía de Westminster; Italia, la iglesia de la Santa Croce; y España, la iglesia de San Francisco el Grande, en Madrid.

Con el paso del tiempo, se llamó panteón a todo sitio destinado a depositar cadáveres con lo que vino a ser sinónimo de cementerio; en el México colonial hubo muchos sitios destinados a tal efecto, Por ejemplo en 1736, cuando la pavorosa epidemia de viruela que dejó a una mortandad

terrible, además de los panteones de Candelaria, San Antonio Abad, San Juan de Letrán, San Lázaro y Xintenco, había lugares —generalmente en los atrios de las iglesias— para sepultura de cadáveres, en Catedral, San Miguel, Santa Catarina, Santa Veracruz, San José, Santiago Tlatelolco, Santa María, San Pablo, San Sebastián, Santa Cruz Acatlán, Santa Cruz Xoltzinco, Mistecos, Santo Domingo, Nuestra Señora de la Merced, Hospital Real, San Juan de Dios, San Hipólito, Espíritu Santo y Nuestra Señora de Belén.

Posteriormente, en el México independiente, se instalaron o reabrieron otros cementerios, como el de la Piedad, El Francés, El Inglés, Los de San Fernando, de San Pablo y del Campo Florido, el estadounidense de la Tlaxpana, el panteón municipal de Dolores y, el panteón de Santa Paula; sin duda, éste último fundado en 1784 y destinado en sus inicios para dar servicio al Hospital de San Andrés, fue el que más descolló.

En el contexto de las *Leyes de Reforma*, el presidente Benito Juárez secularizó el servicio de panteones, al expedir en Veracruz, el 21 de julio de 1859, el decreto por el que cesó toda intervención clerical en los cementerios y camposantos, y se ratificó la prohibición de enterrar cadáveres en los templos, así como la de hacer inhumación alguna sin autorización escrita de autoridad competente.

DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE PANTEONES

Explicamos al servicio público de panteones, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres —entendido como cadáver el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida— y restos humanos, cuyo cumplimiento, debe ser asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona. A este respecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha establecido:

CEMENTERIOS, DERECHOS A FAVOR DEL TITULAR, OBJETO DEL SERVICIO PÚBLICO.

Siendo las actividades relacionadas con los cementerios tradicionalmente consideradas como manifestaciones de un servicio público, el particular que acude ante la administración en solicitud del mismo y obtiene, previo pago de los derechos y cumplimiento de las formalidades establecidas en las normas reglamentarias respectivas, el acto de admisión al servicio, adquiere por ello la calidad de usuario. A favor del usuario, vistas las características de la prestación y sus requerimientos materiales, nacen básicamente dos derechos; un derecho al uso de una porción del terreno

afectado como cementerio a fin de realizar en él la inhumación y exhumación de cadáveres, así como la conservación de los restos humanos de sus deudos; y un derecho a adosar a la tumba una lápida y erigir sobre ella (en el caso de los cementerios horizontales) monumentos o esculturas funerarias ajustadas a las especificaciones reglamentarias.

Octava época, *Tribunales Colegiados de circuito*. Semanario Judicial de la Federación. Parte II; Segunda parte-1, Pág. 154.

2.2.7.- EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE RASTRO

Una dieta adecuadamente balanceada para seres humanos requiere del consumo cotidiano de productos cárnicos; en consecuencia, el sacrificio de animales en lugares adecuados para convertirlos en alimentos cárnicos aptos para el consumo humano, constituye una necesidad de carácter general, cuya satisfacción debe atender el poder público de manera idónea. Los lugares dedicados al sacrificio de animales para los fines antes señalados son de dos tipos; la planta de sacrificio de animales tipo inspección federal (TIF) y el tradicional rastro municipal o matadero —el tradicional establecimiento destinado al sacrificio de animales para consumo humano— tipo inspección Secretaría de Salud (TSS); la Ley Federal de Sanidad Animal de 16 de junio de 1993, los diferencia al conceptuarlos para sus propios efectos, en los siguientes términos:

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

(.....)

Planta de sacrificio: establecimiento dedicado al sacrificio de animales y comercialización al mayoreo de sus productos, incluyendo aquellas debidamente aprobadas por la Secretaría de acuerdo a esta Ley y tratados internacionales que nuestra nación haya signado, que se encuentren en territorio extranjero, sobre los cuales la Secretaría llevará un procedimiento de autorización y control que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Rastro; establecimiento donde se da el servicio para sacrificio de animales para la alimentación y comercialización al mayoreo de sus productos. Servicio municipal en su caso.

Las actividades mínimas del rastro municipal deben consistir en la verificación de que los animales que se sacrifiquen no padezcan ninguna enfermedad; en la matanza o degüello y visceración de los animales, corte de cuernos, limpia de pieles y lavado de vísceras; en el manejo de canales, o sea, el corte de carnes; y en la comercialización o expendio de los productos resultantes del sacrificio de animal, principalmente bovino, porcino, ovino, conejo y pollo o ave.

De conformidad con el último párrafo del artículo 20 de la Ley Federal de Sanidad Animal, los rastros deberán tener a su servicio cuando menos un médico veterinario aprobado, cuando así lo determinen las normas oficiales.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

De larga data nos viene la institución del rastro o matadero, pues en las obras de Homero se encuentra referencias acerca de su existencia; en roma, los mataderos públicos existieron desde la época del Consulado, los cuales se especializaron, unos en la matanza de ganado vacuno, y otros en la de ganado porcino, a cargo cada uno de una institución diferente y con sujeción a una policía sanitaria distinta.

Merced a una real cédula de 1316, el gremio de carniceros instaló en París un matadero cerca de la catedral; siglos después Napoleón I, en 1807, ordenó la construcción de un matadero en París, con fondos municipales.

Durante la Edad Media aparecen en Alemania los mataderos a cargo de los gremios de carniceros; otro tanto ocurrió en Inglaterra y Suiza. A fines del siglo XVIII, los rastros o mataderos vinieron a menos en toda Europa, al propagarse la errónea creencia de la imposibilidad de contagio de enfermedades por el consumo de carne; las epidemias de cisticercosis, triquinosis y otras enfermedades tosi infecciosas desmintieron la falsa creencia y evidenciaron la urgencia de contar con un adecuado servicio de rastro que se diseminó por el viejo continente en las postrimerías del siglo XIX.

DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE RASTRO

Entendemos por servicio público de rastro, la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

2.2.8.- SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO

A raíz de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional las actividades de la administración municipal relativas a la seguridad pública, al tránsito vehicular y peatonal, y a calles, parques y jardines, quedaron catalogadas como servicios públicos; por su parte, la reforma del artículo 21 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, consideró a la seguridad pública no como un servicio público, sino como una función pública, a cargo de la Federación, del

Distrito Federal, de los estados y de los municipios —en sus respectivas competencias—, y dispuso su coordinación, en los términos que la ley señalase, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

De tal suerte, a partir de la reforma de 1994 al artículo 21 constitucional, este precepto, que considera a la seguridad pública como una función pública, contradujo al artículo 115 de la propia Constitución, que desde 1983 la consideró un servicio público, por incluirla en el catálogo de servicios públicos contenidos en su fracción II.

La décima reforma del artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1999, introdujo nuevos elementos de confusión en torno de la naturaleza de la seguridad pública, porque lo mismo permite considerarla una función pública, como se establece en el artículo 21 constitucional, que mantener el criterio legal para explicarla como un servicio público; o, en fin, llegar al absurdo de que la seguridad pública, es simultáneamente, función pública y servicio público.

En este mar de confusiones conviene retomar el análisis de la naturaleza de la seguridad pública, cuya determinación servirá también para aclarar la del *tránsito*, pues no sólo seguridad pública y tránsito aparecen hermanados en el mismo inciso *h*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, sino que una y otro, conllevan el ejercicio de la potestad, del imperio y de la autoridad del Estado, lo que permite suponer su pertenencia a la misma categoría, dadas sus características similares.

LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL.

El análisis de la seguridad pública pone de manifiesto que se trata de una actividad del estado, más no de una actividad estatal cualquiera, sino de una actividad esencial sin cuya realización sobreviene el caos y el Estado tiende a su desaparición, pues no se cumple —en la tesis de la teoría contractualista— el propósito del pacto social que movió a sus suscriptores a renunciar a una parte de sus libertades para asegurar el disfrute de las restantes, entre las que descuellan las derivadas de la paz, de la tranquilidad y del orden público, cuyo establecimiento y conservación están implícitos en el fin de la seguridad pública.

Además, la actividad de la seguridad pública conlleva el imperio, la potestad, la autoridad del Estado, cuyo ejercicio pone de manifiesto la soberanía de éste.

Venimos de decirlo, el más pragmático de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el legal, conforme al cual una actividad será servicio público, si y sólo sí, lo establece la ley; como

apunta Enrique Silva Cimma; “Legalmente, servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal.

Y tratándose de la seguridad pública, en México, una ley —nada menos que la ley fundamental— la determinó como servicio público, al incluirla, a raíz de la reforma de 1983, al artículo 115 constitucional, dentro de su catálogo de servicios públicos municipales.

Empero, el criterio legal para la determinación del servicio público encuentra un fuerte rechazo en la doctrina; así, para Miguel S. Marienhoff; “las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general”.

En México, la determinación de que el desarrollo de una actividad dada sea o no servicio público, podrá ser materia de discusión en el ámbito del órgano legislativo, cuya consecuencia, a la luz del criterio legal, será que la actividad respectiva quede o no reconocida como tal en la ley; en caso positivo, de acuerdo a la doctrina, será un servicio público propio o propiamente dicho; en caso negativo se podrá entender como servicio público impropio o virtual a condición de satisfacer una necesidad de carácter general y estar sujeta a un régimen exorbitante de derecho privado.

Lo grave será cuando una actividad esencial del Estado que conlleva el ejercicio de su imperio, de su potestad, de su soberanía, o sea una función pública, sea etiquetada por el legislador como servicio público, porque su regulación jurídica será inadecuada a su naturaleza; sería como tratar de regular las personas como si fueran bienes, o las sucesiones como si fueran contratos; equivaldrían a tratar de tomar el consomé con tenedor, y de conducir un vehículo de transporte terrestre como si fuera submarino.

La función pública está sujeta a un régimen de derecho público, en tanto que el servicio público a un régimen exorbitante del derecho privado, lo cual significa que en buena media habrá de ser de derecho público. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que, en principio, sí pueden ocurrir con la prestación del servicio público, La función pública tiene por fin satisfacer la necesidad pública, o sea la del Estado o de las personas jurídicas públicas creadas por éste; a diferencia del servicio público, cuyo propósito es la satisfacción de la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales iguales.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A la llegada de los españoles a Tenochtitlan, encontraron, para su sorpresa, gran orden y concierto en la vía pública, producto de un sistema de

seguridad pública operado mediante alguaciles y vigilantes encargados de evitar desórdenes y tumultos en los embarcaderos, en los mercados y en general en todo *calpullí*.

En la época colonial, por lo menos a partir de 1713, se dividió la ciudad de México en cuarteles con el propósito de que en cada uno de ellos, los alcaldes —que debían residir en su respectivo cuartel— organizaran las rondas a cargo de comisarios y cuadrilleros para preservar el orden público; en 1782 el virrey Martín Mayorga nombró un comisionado especial, experto en la materia, para formular las ordenanzas de alcaldes de barrio que con sentido práctico regulase la conducta de la población en la vía pública; una vez redactadas y como consecuencia de ellas, al decir de Manuel Rivera Cambas: “fue dividida la ciudad en ocho cuarteles mayores a cargo de los alcaldes del crimen, corregidor y alcaldes ordinarios, y subdivididos en treinta y dos menores, con otros tantos alcaldes subalternos, división que subsistió por muchos años”.

Al lograrse la independencia de México, la seguridad pública fue regulada mediante diversos ordenamientos, entre los que destacan los Bandos de Policía y Buen Gobierno de 23 de enero de 1822, 7 de febrero de 1825, 7 de enero de 1830, 30 de marzo de 1833 y 15 de enero de 1834 el Reglamento para los Celadores de la Policía Municipal, de 26 de mayo de 1848; y el Decreto del presidente Benito Juárez de creación del cargo de inspector general de policía, de 2 de marzo de 1861, mediante el cual se dispuso:

Art. 1. Se establece el cargo de inspector general de policía en el Distrito Federal.

2. El inspector general dependerá inmediatamente del gobierno del Distrito, pudiendo en casos urgentes recibir órdenes del Ministerio de Gobernación o del de Guerra.

3. El inspector general de policía disfrutará el sueldo de dos mil cuatrocientos pesos, en remuneración de sus servicios.

4. Para el mejor desempeño de sus atribuciones, el inspector general podrá tener hasta cuatro ayudantes que él mismo nombrará con aprobación del gobernador del Distrito, y uno de los cuales le servirá de secretario; dichos ayudantes disfrutarán el sueldo de sus empleos respectivos, si fueren militares, o el de seiscientos pesos anuales, si fueren paisanos

5. Los sueldos de que hablan los dos artículos precedentes, se pagarán de los fondos del excelentísimo ayuntamiento de esta capital.

6. Son obligaciones del inspector general:

1ª Mantener el orden público en el Distrito Federal.

2ª Vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen gobierno en el Distrito, y principalmente en la capital de México.

3ª Cuidar eficazmente de las propiedades.

4ª Perseguir con toda actividad a los ladrones y malhechores.

5ª prestar auxilio a las autoridades políticas, siempre que fuere necesario, para la conservación del orden o la persecución de los malhechores.

6ª Dar parte diariamente al gobierno del Distrito y al Ministerio de Gobernación, de sus principales actos y del estado de los ramos que se le encomiendan.

7ª El inspector tendrá facultad de arrestar a los perturbadores del orden y aquellos contra quienes haya indicios de delitos comunes; pero sometiendo a unos y a otros a los tribunales competentes en los términos que previene la ley.

8ª Por infracción de policía y por faltas de respeto a las autoridades, podrá imponer el inspector general arrestos y multas correccionales, conforme al artículo 21 de la Constitución.

9ª Las multas de que habla el artículo anterior se dividirán por partes iguales entre los fondos municipales, los de beneficencia y los de instrucción pública, haciéndose el entero del total en la tesorería del ayuntamiento.

10ª para cumplir las atribuciones que señala el presente decreto, el inspector general de policía tendrá a sus órdenes toda la fuerza armada de policía, de infantería y caballería, incluso los resguardos diurno y nocturno. Entre otros ordenamientos jurídicos relativos a la seguridad pública, expedidos en el siglo XIX, recordamos el Reglamento de Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal del 15 de abril de 1872, el decreto número 605 expedido por el Congreso del Estado de Jalisco, mediante el cual se dispuso el nombramiento, en cada municipalidad de dicho Estado, de un inspector de seguridad pública para persecución de los malhechores; y el Reglamento de Policía del Distrito Federal, expedido el 15 de febrero de 1897.

Para proveer a la exacta observancia del decreto de 2 de marzo de 1861, el 15 de abril de 1872, se expidió el Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal, que determinó como finalidad de la policía la prevención de los delitos, el descubrimiento de los que se hubieren cometido, la aprehensión de los criminales, el cuidado del aseo e higiene pública, y la protección de las personas, así como de sus propiedades, para salvarlas tanto de los accidentes fortuitos como de los daños intencionales. Al inicio del porfiriato, el Congreso del Estado de Jalisco expidió, el 31 de octubre de 1880, el decreto número 605, mediante el cual se dispuso el nombramiento, en cada municipalidad, de un inspector de seguridad pública para persecución de los malhechores, la designación estaba a cargo del gobernador del Estado, a propuesta de los vecinos más caracterizados de cada municipio; el cargo era gratuito y honorífico e implicaba la atribución de promover la persecución no sólo de los malhechores, sino en un país de desempleados —también de los “sospechosos de robo o vagancia por no tener trabajo, ni ocupación, ni medios lícitos de qué vivir, poniéndolos a disposición de las autoridades políticas respectivas para que éstas, con los datos que tengan, los consignen a la autoridad judicial que deba juzgarlos con arreglo a las leyes.

DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Para determinar la naturaleza o categoría jurídica de la seguridad pública habrá que precisar en qué consiste, y determinar su género próximo y diferencia específica, labor que dista mucho de ser sencilla, dada la dificultad que representa por referirse a una actividad más relacionada con sucesos o acontecimientos inciertos, fortuitos, casuales o accidentales —sin que, por consiguiente, se pueda predecir, y mucho menos precisar, las circunstancias de tiempo, lugar y modo, de su eventual realización en el futuro—, que con realidades físicas tangibles; en opinión del doctor Augusto Sánchez Sandoval:

La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí, Es decir la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas.

Sin duda, la locución seguridad pública es una expresión un tanto anfibológica o multívoca, cuya acepción conviene precisar en cada contexto, cual es el de su adecuado encuadramiento en el catálogo de las actividades estatales o municipales. La “seguridad —del latín *securus*, *atis*— alude a la cualidad de “seguro” que, de acuerdo a una de sus acepciones, significa libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.

En el contexto del Estado, la seguridad es un *telos*, habida cuenta que el ente estatal trata de preservar, salvaguardar y poner fuera de peligro, daño o riesgo a sus órganos e instituciones, al orden público -implícito en la pacífica convivencia social derivada de las reglas mínimas que la tutelan- y a todos y cada uno de los miembros de la población, tanto en sus personas, como en sus bienes y en sus derechos, cuando atañe a la defensa de sus órganos o instituciones de una agresión externa o de su movimiento subversivo interno, se habla de seguridad nacional, en cuya preservación el Presidente de la República, de acuerdo con la fracción VI del artículo 89 constitucional, puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea.

Cuando se refiere a la preservación del orden público, de la integridad, de los bienes y derechos de las personas, mediante la prevención y la investigación de los delitos y la presentación de la justicia ante los órganos jurisdiccionales, se alude a la seguridad pública. Según Modesto Suárez:

San Ambrosio (340-379), obispo de Milán, justificó en su obra *De officiis ministrorum*. [De los deberes de los sacerdotes], el deber de la autoridad temporal de conducir la guerra en defensa de la patria y de encabezar la guerra de la sociedad en contra de la delincuencia. A través del planteamiento anterior, este doctor de la Iglesia católica distinguió con nitidez dos ámbitos de la acción gubernamental conocidos en la actualidad con nombres de seguridad nacional y seguridad pública.

Seguridad nacional y seguridad pública son, pues, dos funciones públicas diferentes, sin cuyo ejercicio el Estado tiende a desaparecer. Tradicionalmente, la seguridad nacional se finca en buena medida en las fuerzas militares de tierra, mar y aire, es decir, el ejército, la armada y la aviación militar de un país, en tanto que la seguridad pública se encomienda primordialmente a las corporaciones policiales, como lo previene el artículo 21 constitucional, al disponer; “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.” Sin perjuicio de que, en casos extraordinarios -como los previstos en el artículo 29 constitucional-, pueda fusionarse el ejercicio de ambas, por un tiempo limitado.

En su artículo 3º, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995, definió a la seguridad pública como “la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

En su segundo párrafo, el referido precepto señaló como medios utilizables por las autoridades competentes para el logro de los fines de la seguridad pública: la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor; y en su último párrafo dispuso que la función de seguridad pública se realice en sus diversos ámbitos de competencia; Federación, Distrito Federal, Estados y municipios, a través de la policía preventiva y del Ministerio Público, entre otras autoridades.

La función de seguridad pública de ejercer mediante la realización de diversas actividades, entre otras; la de vigilancia de la vía y lugares públicos, la de prevención de comisión de delitos; la de colaboración en la investigación y persecución de los delitos; la de prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la de prevención de desastres y siniestros, la de avisos, de alarma en casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros, casos estos últimos en los que se le

conoce como protección civil. Para explicar en el contexto del municipio el concepto de seguridad pública, se ha dicho que:

Es el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad.

En el universo de municipios mexicanos —actualmente más de dos mil cuatrocientos—, el Programa Nacional de Seguridad Pública 1994-2000 detectó a 335 carentes de policías. A 749 con un cuerpo policial de 10 o menos elementos; en tanto que en diez municipios las corporaciones a cargo de la seguridad pública contaban con más de 5,000 policías en cada uno.

La anterior circunstancia puso de manifiesto no sólo la disparidad y desproporción en el número de policías en los municipios que contaban con tal fuerza armada, sino la ausencia de políticas claras que permitieran congruencia en la toma de decisiones en materia de seguridad pública municipal, por lo que, ante la contradicción en la misma Constitución entre sus artículos 21 y 115, y la falta de criterios racionales de planeación, los resultados en el rubro de seguridad pública tienen que ser magros, lo que se traduce en una disfunción o contracción de la seguridad pública y, en consecuencia en el crecimiento de la delincuencia y de la perturbación del orden público.

La referida contradicción entre los artículos 21 y 115 constitucionales en materia de seguridad pública, se transmite a las legislaciones de los Estados; así por ejemplo, el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes de 10 de marzo de 1987, cuyo texto es casi idéntico al artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Guerrero de 14 de enero de 1988, cataloga como servicio público a la seguridad pública, al establecer:

Art. 2. Es propósito de la prestación del servicio de seguridad pública mantener la paz, la tranquilidad y el orden público y prevenir la comisión de delitos y la violación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas.

Por su parte, el artículo 6 de la citada Ley aguascalentense, también casi-idéntico a su homólogo del mencionado ordenamiento legal guerrerense, considera función pública a la seguridad pública, al disponer:

Art. 6. El servicio de seguridad pública en el estado constituye una función prioritaria, a cargo, concurrentemente, del estado y de los municipios y no podrá ser objeto de concesión a particulares.

Obviamente la prohibición de conexas la función pública, o prioritaria como la llama el precepto- resulta ociosa, toda vez que, a semejanza de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, al igual que la del Estado de Guerrero, no autoriza concesionar ninguna de las funciones públicas contempladas en su texto.

Además, a diferencia de la Constitución Federal, que en su artículo 28 establece la posibilidad de conexas la prestación de servicios públicos federales, las constituciones particulares de Aguascalientes y Guerrero, no prevén la posibilidad de conexas la prestación de los servicios públicos estatales y municipales, por lo que, aun en el caso de catalogarse la seguridad pública como servicio público -como lo consideran sus respectivas leyes orgánicas municipales, al igual que las homólogas de los otros estados del país-, el legislador local, de acuerdo con el principio de legalidad carece de competencia para abrir la posibilidad de conexas cualquier servicio público municipal, cuando ello no esté previsto en la Constitución particular del Estado, habida cuenta que la Constitución federal no lo contempla en su artículo 28 ni en ningún otro.

El hecho de que la facultad de otorgar concesiones de servicios públicos de los Estados y de los municipios no figure en el catálogo de prohibiciones a los Estados, contenido en los artículos 117 y 118 constitucionales, no significa que el legislador ordinario local pueda, sin más expedir leyes que contemplen esa posibilidad, pues la existencia de tal catálogo de prohibiciones en la ley fundamental no cancela el principio de legalidad, conforme al cual los órganos del Estado sólo pueden hacer lo que la norma jurídica aplicable les autoriza.

Así, como dice Jorge Carpizo “Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la Federación, si con el solo hecho de no otorgársele, se le está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia”.

Mutatis mutandis, dado que la seguridad pública es catalogada por las leyes orgánicas municipales como servicio público y algunas leyes estatales de seguridad pública la consideren simultáneamente como función pública y como servicio público, sólo en el caso de que aquellos Estados de la República en los que su Constitución particular, prevea la posibilidad de conexas los servicios públicos, se explica la prohibición de concesionar la seguridad pública, pues en el caso contrario, el legislador ordinario carece de facultad para abrir la posibilidad de concesionar servicio público alguno estatal o municipal.

Resulta pues, imperioso y urgente acabar con la confusión derivada de la contradicción existente entre los artículos constitucionales 21 y 115, respecto de la seguridad pública, a la que en ambos preceptos se debe considerar de manera inequívoca como función pública exclusivamente y no como servicio público, con lo que sería innecesaria la prohibición de concesionarla, aún cuando, como dijera el doctor Carpizo, se podría consignar esta prohibición en beneficio de la claridad.

De esta suerte, se evitarían disposiciones tan confusas y contradictorias como la contenida en el artículo 7 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México, expedida el 23 de diciembre de 1985, conforme a la cual el servicio público de seguridad pública es una función pública a cargo del estado y de los municipios, por lo que no podrá ser objeto de descentralización o de concesión a particulares.

En cambio, si la legislación del Estado de México considerase la seguridad pública única y exclusivamente como función pública sería ociosa la disposición prohibitiva de concesionarla, habida cuenta que ninguna autoridad está facultada para concesionar funciones públicas, como lo acredita el hecho de que en ningún precepto de la Constitución o de la Legislación del Estado de México o de cualquier otro de la República se prohíba concesionar la función legislativa o la jurisdiccional.

LOS CUERPOS ENCARGADOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 21 Constitucional, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, estos últimos la ejercen principalmente a través de las respectivas corporaciones armadas organizadas principalmente bajo el rótulo de policía preventiva.

LA IDEA DE POLICÍA Y SU EVOLUCIÓN.

El vocablo castellano policía tiene diversas acepciones, en una de las cuales se interpreta como conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público de un Estado; en otro sentido, significa cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, a las órdenes de las autoridades políticas; la palabra policía proviene de la voz latina *politia*, que a su vez deriva de la griega *politeia*, que significa ciudadanía, vida pública, o administración del Estado.

Al parecer, el término policía empieza a emplearse en el ámbito jurídico a principios del siglo XV, en las Ordenanzas Reales de 1403 relativas a la “policía y buen gobierno” de la ciudad de París; empero, donde

mayor desarrollo alcanza la noción de policía es en Alemania, en donde, según Fritz Fleiner, a fines del siglo XIX se introduce bajo el vocablo *polizei*.

Inicialmente la noción de policía estuvo referida a la ciudad y su gobierno, posteriormente, en el Estado absolutista, la noción se amplía para referirse a todo lo relativo al gobierno interior de una entidad política, lo cual se regula en el *ius polittiae*, o sea, en el derecho de policía, dictado arbitrariamente por el monarca que asume el rol de benefactor de sus súbditos, quienes carecen de derechos, ya que, según explica José Antonio García- Trevijano Fos:

El *ius polittiae* venia a significar todo el conjunto de reglas referentes a la vida social y comunitaria. Poco a poco el término policía se fue depurando de una serie de funciones que quedaron independizadas; pero este proceso es lento y nada claro, pues parte de la doctrina continúa manteniendo el sentido total del vocablo. Podemos definir, por tanto, el derecho de policía, como el derecho público del Estado absoluto, englobando el político, el administrativo e internacional, si es que en aquella época se hubiese realizado esta distinción.

La noción de policía en el Estado liberal se redujo a garantizar la tranquilidad y el orden público entendido como seguridad en la vía pública; en este orden de ideas, el Código General de Prusia de 1794, en el párrafo 10 del título XVII de la parte II, estableció “Es función de la policía el tomar las medidas necesarias para mantener la tranquilidad pública, la seguridad y el orden y para prevenir peligros inminentes al público o a alguno de sus miembros.

En cambio, con el advenimiento del Estado intervencionista la noción de policía se incrementó con los rubros de salubridad, comercio, orden económico y político, por lo que, en este sentido, policía vino a ser el conjunto de actividades caracterizadas por la utilización de medidas coactivas para limitar la actuación y los derechos de los particulares en beneficio del interés general; así, la antigua policía del Estado liberal, convertida en policía de seguridad, vino a ser una de las muchas clases de policías del Estado intervencionista.

CONCEPTO ACTUAL DE POLICIA.

No se debe confundir el concepto de policía con el de gendarme o agente de policía; el primero está referido a una actividad del gobierno, el segundo alude a un servidor público, guardián del orden; por ello, Serra Rojas propone:

“Comencemos por ofrecer una explicación previa de lo que se entiende por policía en términos generales y apoyados en la doctrina sobre el particular:

El régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública”.

EL PODER DE POLICÍA

El régimen de policía a que se refiere Serra Rojas, implica el ejercicio de un poder: el de policía. La locución *poder de policía*, al parecer, fue acuñada en el siglo pasado por John Marshall, presidente de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos de América, en la sentencia del caso “Brown vs Mayland”, para aludir a la facultad del Estado de precisar el alcance de los derechos individuales.

En opinión de Rafael Bielsa, “Entiéndase por poder de policía la potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general”.

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

Recordemos el carácter polivalente del término policía para no confundirlo cuando alude a una actividad del gobierno, con el de gendarme o agente de policía, que hace referencia a un cuerpo armado; en el primer sentido se trata de la policía administrativa que conlleva el poder jurídico de adoptar decisiones para limitar la libertad y la propiedad de los particulares. Para Fernando Garrido Falla, policía administrativa es “aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos.”

LAS POLICÍAS ESPECIALES

La policía administrativa ha extendido su ámbito de manera importante, lo que hace conveniente diferenciar en ella distintos tipos, de acuerdo a la diversidad de materias de control policial; por tanto, como certeramente apunta Garrido Falla:

La distinción del concepto de orden público como causa justificante de la intervención policial (...) Las policías especiales surgen con el intervencionismo administrativo en aquellas otras materias que, con la evolución del Estado moderno, pasan a conectarse con la idea de orden público.

De esta suerte se suele hablar de policía de cultos, policía de la propiedad, policía de comercio, policía sanitaria, y desde luego de policía de seguridad, entre otras.

Policía de cultos

El propósito fundamental de la policía de cultos consiste en mantener la exteriorización en público del sentimiento religioso y de su ceremonial y solemnidades, de forma que no constituyan delito o falta administrativa, respeten el orden y la moral públicos, y se apeguen a lo dispuesto por la ley. A este respecto, el artículo 24 de la Constitución General de la República, dispone:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto político se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Policía de la propiedad

Se propone la policía de la propiedad, proteger los derechos de propiedad inmobiliaria e intelectual mediante la inscripción, en los registros públicos de propiedad y de comercio, de tales derechos, y la publicidad correspondiente que de dicha inscripción se deriva, en afán de dar seguridad jurídica en su adquisición y en su goce norma, así como con el objeto de proteger la buena fe de los gobernados, exigiendo el cumplimiento de los respectivos requisitos jurídicos esenciales.

Policía de comercio

Tiene como finalidad la policía de comercio proteger los derechos del consumidor, y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones comerciales entre proveedores y consumidores, cuidando y constatando que los instrumentos y prácticas del comercio se mantengan dentro de los cauces de la ley, a cuyo efecto vigila y verifica:

- > Las pesas y medidas, en aras de la certeza y uniformidad de las unidades empleadas.
- > Los envases, marcas, denominaciones, especificaciones y demás inscripciones de los productos, para evitar falsedades y engañosa.
- > Que en el envase del producto aparezca visible el peso neto del producto o la cantidad en la medida que corresponda.
- > Que los productos dañinos para la salud, adviertan tal cosa de manera visible en su envase y en su publicidad.
- > Que la publicidad no sea engañosa.

> Que se haga constar si el producto es nacional o extranjero, y en este último caso el lugar de procedencia y fabricación, así como el nombre y domicilio del responsable en el país.

> En fin, en los términos del artículo 2° de la Ley Federal de Competencia Económica: “Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicio”.

Policía sanitaria

Primordialmente, la policía sanitaria trata de proteger la salud de la población y la salubridad general del país, mediante la planeación, regulación, control y vigilancia de los servicios de atención médica, salud pública, regulación sanitaria y salubridad general; control y vigilancia de la preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación, distribución y circulación de comestibles y bebidas, productos biológicos, drogas y productos medicinales; y cuidar de la aplicación de las medidas para combatir el alcoholismo, las toxicomanías, las enfermedades transmisibles, y las epidemias.

Policía de seguridad

Indiscutiblemente, la policía de seguridad es la policía por antonomasia, cuyo propósito consiste en mantener el orden público mediante la vigilancia de agentes públicos armados, que efectúan una doble labor: preventiva y represiva; la primera para mantener el orden público y la segunda para restablecerlo cuando ha sido alterado.

LA POLICÍA COMO CORPORACIÓN ARMADA

Venimos de decirlo, en otra de sus acepciones, *policía* hace referencia a las *fuerzas o cuerpos de policía* y denota la ejecución material de las tareas de vigilancia de la vía y lugares públicos, de prevención de comisión de delitos, de prevención de comisión de infracciones administrativas, de investigación de los delitos o infracciones, de persecución de los delincuentes o infractores, y de mantenimiento del orden público, por parte de las corporaciones armadas policiales. Así pues, la actuación de los cuerpos policiales se puede separar en dos tipos diferentes: las de carácter preventivo y las de carácter represivo, como explica Francisco Alonso Pérez, al distinguir:

Actuaciones de carácter preventivo. Estas actuaciones se concretan a través de la presencia y vigilancia en actos públicos, manifestaciones, espectáculos, patrullas, servicio de protección o verificaciones de identidad de sospechosos, e incluso con el conocimiento previo de actividades delictivas por medio de informaciones para evitar su comisión.

Actuaciones de carácter represivo. Cuando la actividad preventiva no resulte suficiente para mantener el orden y hacer respetar la ley, los funcionarios policiales deben actuar de forma represiva. La represión es el último recurso de que dispone la Policía para hacer frente a las agresiones graves contra los derechos y libertades de los ciudadanos.

Los integrantes de las referidas corporaciones de policía están facultados para hacer uso de la fuerza a fin de corregir la conducta renuente o desobediente de los particulares respecto de los preceptos contenidos en los bandos de policía y buen gobierno o disposiciones normativas equivalentes.

El uso de la fuerza o coerción directa, representa la forma más drástica de actuación del agente de policía, quien bajo esta modalidad violenta la voluntad de las personas, al tratarlos como objetos, porque pretenden alcanzar, por la fuerza y de manera inmediata, un fin determinado, previsto en el ordenamiento jurídico. Al decir de Benjamín Villegas Basavilbaso:

“Es función de la policía combatir las turbaciones llevadas por los particulares a la administración pública, la que para el cumplimiento de sus fines se vale de personas y cosas. Si la turbación se traduce en un ataque a estas personas y cosas, la policía responde por la coerción directa: impide o hace cesar la turbación por el empleo de la fuerza”

Obviamente, la facultad de coerción directa no autoriza a ningún agente de la policía al uso caprichoso de la fuerza, porque la coacción - salvo casos excepcionales ha de sujetarse, según la doctrina, a un proceso preventivo que cuando menos incluya previamente un acto formal de apercibimiento, una notificación y, desde luego, una negativa o mora infundada del afectado. En este orden de ideas, la regulación jurídica municipal de la actuación de los integrantes de las corporaciones policiales debe contener disposiciones expresas para prohibir al policía:

- > Usar la fuerza contra personas a quienes no haya invitado previamente a la obediencia, salvo cuando sea agredido, o resulte obviamente inútil o peligroso para él hacerlo.
- > Usar fuerza notoriamente mayor a la necesaria para hacer cumplir la ley.
- > Solicitar auxilio notoriamente mayor al necesario para hacer frente a una situación infractora o delictiva.
- > Usar la fuerza para introducirse a un domicilio, sin orden de cateo expedida por un juez.
- > Torturar a una persona para obtener pruebas de la comisión de un delito o infracción, o con cualquier otro fin.
- > Detener a una persona por la presunta comisión de delito o de falta administrativa, salvo en caso de flagrancia.

Figuran como casos excepcionales que permiten a los cuerpos de policía el uso de la fuerza o coacción sin darse el mencionado proceso preventivo, el llamado “estado de necesidad”, y la destrucción de bienes públicos.

El estado de necesidad

Ocurre en ocasiones que un derecho entra en conflicto con otro y ambos están involucrados en un grave peligro imposible de suspenderse o resolverse de inmediato, en el caso estamos frente al estado de necesidad, en cual se justifica el sacrificio de bienes o derechos de menor valor, para preservar los de mayor valor, sin las medidas previas del antes citado proceso preventivo.

La destrucción de bienes públicos

De igual manera, tampoco existe obligación de efectuar previamente el referido proceso preventivo, cuando se trata de actos de particulares que destruyen o dañan bienes públicos. Sobre este particular, el profesor argentino Bartolomé A. Fiorini, señala:

En este caso no se habla del ataque a un derecho o libertad fundamental, puesto que ningún individuo tiene derecho privado sobre las cosas públicas; su conducta de desigualdad es un ataque frontal al derecho de todos. Su conducta individual y particular es manifiesta infracción; por ejemplo, colocación de un objeto que molesta el curso natural de un río, colocación de un automotor que obstruye la calle pública, colocación de carteles en hilos de servicio público de electricidad, etc. En estos casos, los actos coactivos para el inmediato retiro de objetos, sin intimación o notificación previa, se miden de acuerdo con el perjuicio que se produce a la colectividad.

Distinto sería el caso en que el agente de policía utilizara su arma para defenderse de la agresión antijurídica, o inminente, y no provocada, de un particular, porque en ese supuesto, el agente de policía hace uso del derecho de legítima defensa, siempre cuando sea indispensable la defensa y exista racionalidad de los medios empleados para repeler la agresión; obviamente, en tal caso, el agente de policía hace uso del arma como cualquier gobernado en ejercicio de la legítima defensa, ante el ataque injustificado que sufre.

Reglas básicas para el empleo de armas de fuego

Como anexo II de su *Guía del Policía*, Miguel Sarre Iguíniz plantea como reglas básicas para el empleo de armas de fuego, las siguientes:

1. Las armas de fuego deben considerarse como defensivas y usarse solamente cuando el agente policial se ve obligado a ello por las circunstancias existentes.

2. Es responsabilidad del agente de la policía el utilizar las armas de fuego sólo cuando es absolutamente necesario y si las circunstancias del caso concreto lo justifican plenamente.
3. Cuando el presunto responsable de un delito esté huyendo, el personal de la policía no debe dispararle a menos que tenga fundada razón para creer que en ese momento la conducta de aquella amenaza con causar graves daños, sea al propio agente o a terceras personas.
4. Las armas de fuego, como regla general, no deberán ser empleadas para arrestar a una persona que sea responsable únicamente de faltas administrativas.
5. Sólo se puede llegar a admitir el disparo de armas de fuego sobre un vehículo conducido en huída, cuando se justifique plenamente su detención, no existan otros medios para lograrlo y no se pongan en peligro las vidas e integridad de personas ajenas a los hechos.
6. No se deben disparar armas de fuego como señal de advertencia.
7. Todo agente policial debe observar las normas técnicas sobre el cuidado de las armas de fuego y abstenerse de todo simulacro o juego con las que tenga a su alcance.
8. El agente policial que no esté uniformado y que sin embargo porte arma de fuego, debe hacerlo con la máxima discreción posible.
9. Los miembros de la policía únicamente deben utilizar las armas de fuego que previamente se les haya autorizado, de acuerdo con la normatividad vigente.
10. No deben imponerse limitaciones a los miembros de la policía que les impidan el desarrollo legal de sus actividades, entre las cuales está el deber legal de emplear armas de fuego cuando exista la necesidad de proteger sus vidas o las de los demás.

PENAS O SANCIONES POR INFRACCIONES DE POLICÍA

De la facultad de policía de hacer uso de la coacción, se desprende la de imponer penas o sanciones administrativas por contravenciones o faltas a la normativa de policía y buen gobierno; destacan entre ellas, el arresto administrativo o prisión gubernativa, y la multa administrativa.

El arresto administrativo

Conocido también como prisión gubernativa o administrativa, el arresto administrativo viene a ser la breve reclusión o privación de la libertad, a manera de coerción policial, prevista en la normativa de policía, impuesta con base en pruebas o evidencias que acrediten la infracción a disposiciones específicas de policía.

Más que imponer una pena, el arresto administrativo por infracciones de policía, tiene el propósito de mantener el orden público o de restablecerlo cuando se ha alterado. Así lo consideramos cuando se arresta a los rijosos durante el desarrollo de un espectáculo público, o al ebrio que

escandaliza en la vía pública, por ejemplo. Importa hacer hincapié en que el arresto administrativo no debe imponerse en contravención de los derechos humanos garantizados en la Constitución, cuales son la garantía de audiencia, el que no pueda ser obligado a declarar, la prohibición de toda incomunicación, intimidación o tortura, y, desde luego el arresto administrativo por más de 36 horas; porque un arresto administrativo de 36 horas dista mucho de ser una sanción minúscula y carente de importancia que no merezca la protección de los derechos humanos que, en su caso vulnere la imposición de la misma, habida cuenta que, como lo ha sostenido el Poder Judicial Federal;

Un arresto administrativo de treinta y seis horas (si no es que se viola la prohibición del artículo 21 constitucional y se hace mayor) causa serios y graves daños a una persona normal que no esté familiarizada con el hampa y los medios carcelarios, y la protección del debido proceso legal, en esos casos, para privar de la libertad a los gobernados, incluye necesariamente, en el espíritu de nuestra Constitución, el respeto a tales derechos en cualquier detención, de cualquier duración y naturaleza que sea.

La multa administrativa

Considerada como un medio represivo de tipo pecuniario, la multa administrativa, por infringir disposiciones de policía, viene a ser otro tipo de sanción que impone la administración pública, consistente en el pago de una cantidad de dinero al erario, previa comprobación de la infracción cometida.

Conforme a la doctrina, la multa administrativa, a diferencia de la fiscal, es de monto reducido o bajo y trata sólo de reprimir la infracción, mas no de compensar lo evadido por infractores no detectados.

LA POLICÍA MUNICIPAL

Sin duda, el Estado neoliberal de nuestros días, inserto en un mundo globalizado ha traído consigo un incremento delincencial y una profesionalización en el crimen organizado, en detrimento del orden público, lo que dificulta el ejercicio de la función de seguridad pública a cargo de las corporaciones municipales de policía, que enfrentan como problemas comunes, en la mayoría de los municipios mexicanos, los de armamento y equipo obsoleto, deficiente e insuficiente, así como una notoria impreparación de los agentes de policía municipal que se manifiesta en:

- > Su desconocimiento de los derechos humanos
- > Su desconocimiento de sus propios derechos y obligaciones
- > Su falta de capacitación
- > Sus bajos salarios

> Sus prácticas cotidianas de corrupción y, en consecuencia, su imagen deteriorada ante la población.

A este respecto, el maestro Benjamín Luna Alatorre hace notar que en los enfrentamientos armados ocurridos entre policías y delincuentes, los primeros resultan lesionados con arma de fuego, con mayor frecuencia que los malhechores, por lo que se debe contrarrestar tal situación en aras de la vigencia el orden público:

Para ello es importante desvirtuar el “rol de supuestos” provocado por mandos policiales imprudentes, negligentes o anatemizantes que al declarar públicamente la insuficiencia de sus estados de fuerza para combatir a la delincuencia, han provocado en ésta un sentimiento de ominosa impunidad y desarrollado actitudes de organización delictiva y de supremacía del delincuente sobre la sociedad y sobre las autoridades e instituciones responsables de la seguridad pública.

A nivel municipal, la policía preventiva está bajo el mando del presidente municipal; sin perjuicio de acatar las órdenes del gobernador del estado en los casos considerados por éste como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, y sin perjuicio también, de que el titular del Poder Ejecutivo Federal asuma el mando de la policía preventiva municipal del municipio al que llegue a residir habitual o transitoriamente, durante el tiempo que dure su estancia en el mismo, según dispone la fracción VII del artículo 115 constitucional. En algunos municipios se agrega a la policía preventiva, el cuerpo de bomberos y el escuadrón de rescate, así como una policía complementaria, que debe estar prevista en la ley y suele integrarse en dos cuerpos: la policía auxiliar y la policía bancaria e industrial, cuyo mando superior debe quedar también a cargo del presidente municipal, ambas corporaciones policiales complementarias desarrollan la función de seguridad pública a petición expresa de parte interesada, en áreas o zonas determinadas, mediante una remuneración que cubra el costo de operación de las actividades correspondiente como ocurre en el caso de plazas comerciales, centro de diversión, bancos y empresas fabriles, por citar unos cuantos ejemplos.

La organización y actuación de las dependencias administrativas y de los cuerpos policiales, a cuyo cargo queda el ejercicio de la función pública municipal de seguridad pública, debe sujetarse a un régimen militarizado, parecido al del Ejército, y regularse en el bando o reglamento municipal respectivo, en consonancia con las leyes de la materia, sin que se pueda invocar *obediencia debida* cuando se trate de órdenes notoriamente inconstitucionales o delictivas.

En nuestra opinión, los cuerpos de policía preventiva, de bomberos, de rescate y, en su caso, de policía complementaria municipal, deben estar

adscritos a un área administrativa: dirección o departamento, directamente dependiente del presidente municipal.

Por ejemplo, en el municipio de Aguascalientes, el Código Municipal de Aguascalientes, expedido por su H. Ayuntamiento el 22 de octubre de 1998, encomienda a una misma unidad administrativa: la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad, el ejercicio de las funciones públicas municipales de seguridad pública -incluidos siniestros y desastres y de tránsito, al disponer:

ARTÍCULO 457.- La Dirección de Seguridad Pública y Vialidad es un órgano municipal destinado, en un marco de respeto a las garantías individuales, a:

- I.** Mantener la tranquilidad y el orden público, vigilando permanentemente todo el territorio del municipio, apegándose a la división de sectores que consigna el Código; en la zona rural del territorio del municipio, deberá apoyar en sus funciones a los Delegados y Comisarios municipales y efectuar una estrecha vigilancia en todos los poblados y rancherías;
- II.** Proteger la integridad física, la seguridad y bienes de las personas, que transitoria o permanentemente radiquen en el municipio, a través de medidas concretas y adecuadas que prevengan todo acto que perturbe o ponga en peligro esos bienes jurídicamente tutelados;
- III.** Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las leyes y reglamentos a través de disposiciones y acciones concretas para preservar la paz social;
- IV.** Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, siendo auxiliar del Ministerio Público, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, tanto federales como del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V.** Auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres;
- VI.** Auxiliar a las autoridades municipales, estatales y federales, en los casos en que se requiera el uso de la fuerza pública; y
- VII.** Practicar inspección anual a los vehículos registrados en la entidad, para verificar el cumplimiento de las obligaciones que señala el presente Código, así como la Ley de Vialidad del Estado.

Conviene que el nombramiento del titular de la Dirección, departamento o comandancia de policía competa al ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, y no se atribuya al gobernador del Estado, porque ello vulnera la autonomía municipal, como ocurre en el municipio de Aguascalientes, en el que, de acuerdo con el artículo 465 del citado Código Municipal, el director de seguridad pública y vialidad municipal es nombrado por el gobernador del Estado.

En cuanto a la relación jurídica del municipio con los miembros integrantes de sus corporaciones policiales, su naturaleza administrativa se confirma en disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en la fracción XIII del apartado B del

artículo 123 -Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes-; y se reitera por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la Contradicción de tesis 11/94, entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunal Colegiados del Segundo Circuito, en los términos siguientes:

POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y considerando al Estado como un patrón *sui generis*. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad.

Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del Artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito. El Tribunal Pleno en su sesión privada del jueves treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco asignó el número 24/1995 (9^A) a esta tesis de jurisprudencia aprobada al resolver la Contradicción de Tesis número 1/94.

PRINCIPIOS ÉTICOS DE EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL.

La administración pública en sus distintos ámbitos: federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, ejerce el monopolio del uso institucionalizado de la coacción jurídica a través de las corporaciones policiales que, por tal razón se ven precisadas a portar -y en su caso emplear— armas, por lo que se requiere la determinación de límites y principios para su empleo, a fin de lograr el difícil equilibrio entre dos valores a veces contrapuestos: libertad y seguridad, a efecto de preservar el

orden público y de proteger la vida y la integridad de las personas, incluso mediante el uso de la fuerza y de las armas, sin vulnerar los derechos y libertades consagrados por la Constitución.

Los miembros de las corporaciones policiales, como los demás servidores públicos municipales, al incurrir en responsabilidad quedan sujetos a las disposiciones de la respectiva ley de responsabilidades de los servidores públicos, prevista en el artículo 109 constitucional; en Sonora, por ejemplo, la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios*, expedida el 6 de abril de 1984, año de Jesús García Héroe de Nacozari, establece:

Artículo 63.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo cumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en la normas específicas que al respecto rijan en el servicio:

- I.** Cumplir con la máxima diligencia y esmero el o los servicios que tuviere a su cargo;
- II.** Abstenerse de todo acto u omisión que cause o pueda causar la suspensión o deficiencia del servicio;
- III.** Abstenerse de todo acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión;
- IV.** Formular y ejecutar legalmente en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia;
- V.** Cumplir las leyes y normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos;
- VI.** Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de acuerdo a los presupuestos por programas aprobados;
- VII.** Ejercer las facultades que le sean atribuidas y utilizar la información a que tenga acceso por sus funciones, exclusivamente a los fines a que estén afectos;
- VIII.** Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento, utilización o inutilización de aquellas;
- IX.** Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de aquél;
- X.** Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

XI. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos mediatos o inmediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

XII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba. Deberá, de igual manera, proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a efecto de que dicha Comisión pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de las mismas;

XIV. Abstenerse de otorgar a sus subordinados licencias o permisos para ausentarse de sus labores con o sin goce de sueldo, salvo lo que prevengan las normas jurídicas aplicables en este renglón;

XV. Abstenerse de comisionar para el desempeño de cualquier función a sus subordinados, cuando dicha comisión se ordene en contravención de preceptos prohibitivos aplicables;

XVI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

XVII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o sin que llene los requisitos que señalen las leyes para ello.

Deberá, asimismo, abstenerse en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras públicas, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la aprobación previa y específica de la Contraloría, a propuesta razonada, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o con las sociedades de que dichas personas formen parte;

XVIII. Excusarse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad, o civiles, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIX. Informar por escrito al jefe inmediato y, en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que se hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y

observar las instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución cuando a juicio del mismo jefe inmediato o del supervisor jerárquico, el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XX. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor, en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XVIII de este artículo, y que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique interés en conflicto;

XXI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que reciba legalmente por el desempeño de sus funciones, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XVIII de este precepto:

XXII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, destitución o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XVIII de este artículo.

XXIII. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la dependencia encargada de organizar, coordinar y aplicar el sistema de control, conforme a la competencia de ésta;

XXIV. Presentar con toda oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial en los términos que señale esta ley;

XXV. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo, y denunciar por escrito a la Contraloría o a la Contraloría municipal, según corresponda, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegaren a advertir, respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXVI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada.

Como quedó dicho, el ejercicio de la función pública de seguridad pública, en buena medida está a cargo de las corporaciones policíacas municipales, cuya actuación, además de sujetarse a la ley de responsabilidades del Estado que le corresponda, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 21 constitucional, se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, para lo cual, la Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de

diciembre de 1995, en lo que puede estimarse como un código ético de los agentes de policía, dispuso:

ARTÍCULO 22.- Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del sistema nacional promoverán que en las normas aplicables se provean, como mínimo, los deberes siguientes:

I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología.

V. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente:

V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;

VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicable;

VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenida en tanto se ponen a disposición de la autoridad competente;

IX. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y

XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con excepciones que determinen las leyes.

Los anteriores principios suelen ser recogidos en los ordenamientos jurídicos municipales regulatorios de la actuación de las corporaciones, así, el Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, publicado el 29 de diciembre de 1997, en el capítulo II del título quinto de su apartado segundo, relativo a los principios que regulan la actuación del Cuerpo de

Seguridad pública, los adopta y desarrolla con mayor explicitud, al establecer:

Artículo 281.- El cuerpo de seguridad pública deberá:

I. Actuar dentro del orden jurídico respetando y haciendo que se respete la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, el presente Reglamento y demás leyes y reglamentos que de ellos emanen;

II. Servir con honor, lealtad y honradez a la comunidad, con disciplina y obediencia a sus superiores y cuidar del entorno ecológico del área a su cuidado y vigilancia;

III. Respetar y proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas;

IV.- Actuar con la decisión necesario y sin demora en la protección de las personas, en sus derechos y sus bienes;

V. No discriminar en el cumplimiento de sus deberes a persona alguna en razón de su raza, nacionalidad, sexo, religión, condición social, preferencia sexual, ideología política o por cualquier otro motivo que dañe o menoscabe la integridad física o moral así como la dignidad de la persona;

VI. Desempeñar con honradez, responsabilidad, diligencia y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción o faltas a la ética, así como hacer uso de sus atribuciones para lucrar y obtener beneficio alguno por medio del tráfico de influencias;

VII. Respetar estrictamente los derechos básicos de la mujer evitando cualquier forma de acoso sexual;

VIII. Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procurará auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de abuso de autoridad y de limitar injustificadamente sus acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realicen los ciudadanos, salvo delito o se altere el orden público;

IX. Prestar auxilio a quienes estén amenazados de un peligro y, en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia, cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos, de tal circunstancia;

X. En los casos de comisión de delitos, preservar las cosas en el estado en que se encuentren hasta el arribo de la autoridad competente, procurando la conservación de los objetos materiales relacionados con los mismos y acordonar el área para evitar la presencia de personas o autoridades ajenas a la investigación;

XI. Usar y conservar con el debido cuidado y prudencia el equipo puesto a su cargo, durante el desempeño de sus labores;

XII. Evitar el uso de la violencia, procurando el uso de la persuasión, antes de emplear la fuerza y las armas;

XII. Velar por la preservación de la vida, integridad física y los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo custodia;

XIV. No realizar, ni tolerar que se realicen, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aun cuando se trate de cumplir la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra acción en que se protejan bienes jurídicamente tutelados. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente;

XV. Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquellas no signifique la comisión de un delito;

XVI. Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policíacos que se encuentren bajo su mando, con estricto apego a los derechos humanos y las normas disciplinarias aplicables:

XVII. Guardar con la reserva necesaria las órdenes que reciban y la información que obtengan en el desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra forma. Lo anterior, sin perjuicio de informar al Director General o a la Secretaría General del contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tenga presunción fundada de ilegalidad.

XVIII. Asistir a los cursos de formación policíaca, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;

XIX. Observar las normas de disciplina que se establezcan en el capítulo respectivo de este título;

XX. Actuar coordinadamente con otras corporaciones policíacas en su caso el apoyo que legalmente proceda;

XXI. Asistir puntualmente al desempeño de las comisiones y laborales que le encomiende su superior jerárquico; y a responsabilidad de los empleados públicos, prevista en tres vertientes;

XXII. Se entiende por asistir puntualmente, el que el elemento llegue exactamente a la hora señalada por su superior jerárquico.

En Estados Unidos de América, la Norma Ética de Conducta de los Empleados del órgano Ejecutivo de Estados Unidos contiene los principios que rigen la actuación de los agentes de policía y de todo agente de la administración pública, entre los cuales destacan los siguientes:

> El principio relativo a la responsabilidad de los empleados públicos, prevista en tres vertientes: civil, penal y administrativa, por los delitos, faltas o hechos ilícitos realizados en el desempeño del cargo.

> El principio de lealtad a la legislación, conforme al cual el empleado público, por encima de los intereses personales, debe guardar lealtad a la Constitución, a las leyes, a los principios éticos y a los reglamentos supletorios de las agencias del gobierno de Estados Unidos de América.

> El principio que atañe a los intereses financieros, conforme al cual el empleado público no debe manejar o resolver los asuntos relacionados con su propio interés o de su cónyuge, padres, hijos o socios, salvo en los casos previstos en la ley.

- > El principio de reserva del conocimiento de información con motivo de su cargo, en virtud del cual el empleado público no debe aprovechar dicha información, cuando no sea pública, para realizar transacciones financieras, ni permitir el uso de la misma para beneficio de cualquier interés particular.
- > El principio que prohíbe el enriquecimiento indebido, en razón del cual el empleado público debe abstenerse de solicitar o recibir dinero, regalos o cualquier otro artículo de valor monetario por el ejercicio de sus funciones, de parte de persona alguna -incluidos los subalternos - o entidad que pretenda obtener una acción oficial de la agencia del empleado, salvo en los casos previstos en la ley.
- > El principio de no comprometer al gobierno, por el cual el empleado público no debe sin autorización, hacer promesas de ningún tipo a nombre del gobierno de Estados Unidos de América, ni dar a entender que comprometen a dicho gobierno.
- > El principio de evitar el aprovechamiento indebido del cargo, en razón del cual el empleado público no debe aprovechar su cargo para obtener ganancias particulares ni otra remuneración que la prevista en la ley.
- > El principio de imparcialidad, en cuya virtud el empleado público debe ser imparcial en su actuación, sin dar trato preferencial a ninguna persona u organización privada.
- > El principio de protección y guarda de los bienes públicos, por el cual el empleado público debe proteger y conservar la propiedad federal, y abstenerse de usarla para fines no autorizados.
- > El principio de incompatibilidad, en razón del cual el empleado público debe abstenerse de desarrollar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales.
- > El principio de denunciar cualquier ilícito del que tenga conocimiento, en cuya virtud el empleado público debe denunciar a las autoridades todo despilfarro, fraude, abuso o corrupción de que se entere.
- > El principio de cumplimiento de obligaciones legales, en razón del cual el empleado público debe cumplir de buena fe cuantas obligaciones sean a su cargo como ciudadano y como empleado público, especialmente las de carácter fiscal, como impuestos federales, estatales o municipales.
- > El principio de honestidad y buena conducta, de acuerdo con el cual el empleado público debe cumplir sus deberes mediante un esfuerzo honesto, sin violar las leyes o las normas y principios de ética antes expuestos.

RELACION DE LOS POLICÍAS MUNICIPALES CON EL AYUNTAMIENTO

Los miembros de las corporaciones de policía municipal -incluidos los encargados del control del tránsito- están sujetos a un régimen jurídico especial, diferente al resto de los servidores públicos, por considerar que la relación que guardan con el gobierno municipal —en este caso autoridad relacionada— es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos correspondientes, situación que se explica por tratarse de corporaciones armadas sujetas a una

disciplina más o menos parecida a la militar, a quienes se les encomienda el uso de la fuerza pública, como mecanismo coactivo del municipio para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

COORDINACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Habida cuenta que el ejercicio de la función de seguridad pública compete a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados y a los municipios, resulta conveniente prever e instrumentar una adecuada coordinación entre tales instancias de gobierno, con tal propósito se expidió la Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de diciembre de 1995, conforme a la cual el presidente municipal y el titular del área de seguridad pública de cada municipio deberían coordinarse con las autoridades competentes de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, determinar las políticas de seguridad pública y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en la propia ley.

También fue propósito formal de dicha coordinación, desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes; establecer, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional; formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo, y tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

En los términos del artículo 10 de la Ley en comentario, los rubros sobre los que versa la coordinación del municipio con las demás instancias responsables de la seguridad pública comprenden los concernientes a procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro, disciplina, estímulos y recompensas de los miembros de los cuerpos policiales; aspectos organizacionales, administrativos, operacionales, presupuestales, financieros y de modernización tecnológica de dichos cuerpos; suministro, intercambio y sistematización de información, acciones policiales conjuntas, regulación y controles de los servicios privados de seguridad; relaciones con la comunidad, y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.

Sin duda, una de las más graves preocupaciones de la sociedad de nuestros días se refiere a la función pública de seguridad pública, cuyo ejercicio debe mejorarse sensiblemente, tanto a nivel municipal como estatal y federal; para ello es indispensable optimizar la coordinación de las actividades de las diversas instancias del poder público, para que sus tareas puedan realizarse adecuadamente sin menoscabo de la autonomía municipal y de la soberanía de los estados.

TRANSITO MUNICIPAL.

Arbitrariamente considerada en el artículo 115 constitucional como servicio público en la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, y -a semejanza de la seguridad pública- luego inmerso en la confusión de servicio público y de función pública a raíz de la reforma de 1999 a dicho precepto, la ordenación y control del tránsito es sin duda una de las más complejas actividades atribuidas al municipio, dadas sus imbricaciones con diferentes funciones, servicio y obras de carácter público y programas de interés público, tales como el transporte, la seguridad pública, la vialidad pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, entre otros, que vienen a complicar más aún la ya de por sí compleja tarea de ordenar y controlar el tránsito en la vía pública municipal, permanentemente amenazado, especialmente en las grandes urbes, por el congestionamiento vehicular cuyo aspecto medular lo expone H. Buchanan en los siguientes términos:

Los problemas del movimiento en las ciudades nos resultan tan familiares que no es necesario insistir en las frustraciones e irritaciones que provocan los embotellamientos, en el derroche de carburante y en los enormes y básicamente inútiles esfuerzos de la policía, de los agentes de tráfico y de todos los miembros de los numerosos cuerpos que se encargan de regular el tráfico.

Un vehículo de motor, incluso el más pesado e imperfecto, es capaz de desplazarse a 1,5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Los problemas de tránsito en la ciudad de México surgieron con la proliferación de vehículos en circulación circunstancia que dio lugar a diversas disposiciones administrativas, como la ordenanza expedida por el Cabildo el 21 de agosto de 1621, a efecto de que ninguna persona de ninguna calidad y condición que sea, así en esta ciudad y sus arrabales, como en las demás ciudades y villas de esta Gobernación, pueda usar de la superflua y gasto de traer, ni traiga, cuatro mulas o caballos en los coches y carrozas (excepto el Arzobispo, obispo y Títulos que hay en esta Nueva España) si no fuere saliendo en camino por las dichas ciudades, villas y lugares, dos leguas, y no menos distancia, pena de perdido el coche o carroza con los caballos o mulas que llevare.

A fines del siglo XVIII la existencia de ochocientos veinticinco vehículos de transporte de pasajeros y más de mil de carga, provocaron la reglamentación de tránsito de pasajeros y más de mil de carga, provocaron

la reglamentación del tránsito vehicular, conforme a la cual se prohibió el tránsito de carreteras y carretones de carga por las calles empedradas y por las que tuvieran caños a nivel de superficie en el piso.

Con el siglo XX llegaron a la ciudad de México, los vehículos automotores, que en 103 ya eran ciento treinta y seis, y para 1906 sumaban ochocientos, lo que dio lugar a expedir el 25 de agosto de ese último año, el Reglamento de Tránsito que, entre otras disposiciones, establecía la de dotar a tales vehículos de una trompeta o timbre sonoro que debería accionarse al aproximarse a los cruceros; y señalaba como velocidad máxima permitida la de 40 kilómetros por hora.

En 1918 se creó y reglamentó el Departamento de Tráfico del Distrito Federal, con jurisdicción en todos los municipios del mismo; para cumplir su cometido se integró un cuerpo de vigilancia compuesto de agentes de crucero y motociclistas; se hizo obligatorio circular por el lado derecho de las vías públicas, dotar a los vehículos de claxon y accionar éste en la proximidad de los cruceros, así como respetar la señal de alto indicada por agentes o por semáforos, se prohibió exceder la velocidad límite -cuarenta kilómetros máximo, quemar demasiado aceite, tomar o dejar pasaje a media calle, llevar exceso de pasaje o carga, manejar en estado de ebriedad, y conducir vehículos en malas condiciones; y se previeron sanciones para los infractores.

CONCEPTO DE TRÁNSITO.

Tránsito es la acción y efecto de transitar que, a su vez, se entiende cómo ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos, tránsito es, el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública.

El tránsito es un derecho humano reconocido como tal en las declaraciones internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales de la mayoría de los países del mundo contemporáneo y, como observan Jorge Mosset Iturraspe y Horacio D. Rosatti:
<< En el derecho a transitar interesa el trayecto propiamente dicho y la posibilidad de cubrirlo con la menor cantidad de interferencias jurídicas, técnicas y fácticas posibles dentro de un marco de razonabilidad>>

LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO EN LA CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES.

Habida cuenta de la potestad y autoridad que conlleva la realización de la ordenación y control del tránsito, esta actividad se ubica, de acuerdo a su naturaleza intrínseca, dentro del catálogo de las correspondientes al ejercicio de las funciones municipales, por cuya razón es indelegable e inconcesionable como toda función pública.

Toda vez que la referida actividad de ordenación y control del tránsito, de acuerdo con la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, se incluye dentro del ambiguo y confuso catálogo de la fracción III de funciones y servicios públicos, conviene precisar, mediante nueva reforma constitucional, que se trata de una función pública atribuida al municipio destinada a sistematizar el tránsito de peatones y vehículos -y en su caso, de animales- en la vía pública.

En México, concurren al ejercicio de la función pública de ordenación y control del tránsito los gobiernos federales, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios; dicha función pública federal de tránsito se desempeña en los caminos y puentes de jurisdicción federal; la del Distrito Federal, en la vía pública de la ciudad de México; la de los Estados, en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los municipios; y la función pública municipal de tránsito se presta en las zonas urbanas —con excepción de la del Distrito Federal—, habida cuenta que, en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal.

LOS SUJETOS ACTIVOS EN LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRANSITO MUNICIPAL.

Al margen de su naturaleza intrínseca, la ordenación y control, del tránsito municipal es una facultad coincidente de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias; en esta materia, la jurisdicción municipal viene a ser la vía pública urbana, ya que los caminos estatales son de la competencia estatal, en tanto que las carreteras federales son de jurisdicción federal; los municipios desarrollan esta actividad a través de una corporación conocida como <<policía de tránsito>> que por atender tanto a la seguridad de peatones, como de conductores y pasajeros de vehículos, en rigor, es un órgano de seguridad pública -así la considera, por ejemplo, el artículo 8, fracción III, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nayarit-, de organizaciones y disciplina similar a los cuerpos de la policía preventiva. En materia de tránsito son autoridades municipales los ayuntamientos, los presidentes municipales y los titulares del área respectiva de la administración municipal, así lo establece, por ejemplo el artículo 8 de la Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de San Luis Potosí. En el municipio de Monterrey, Nuevo León, el presidente municipal es auxiliado en el estudio planeación y despacho de los asuntos de la administración pública municipal, por diez secretarías, una de las cuales es la de Vialidad y Tránsito, cuyas atribuciones explicita el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey en los siguientes términos:

Art. 20.- A la Secretaría de Vialidad y Tránsito corresponde instrumentar el adecuado y permanente flujo vehicular, la seguridad vial y el respeto de los reglamentos que regulan el tráfico de automóviles, camiones y demás vehículos en el municipio, correspondiéndole el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Vigilar el tránsito vehicular en el municipio.
- II. Planear, dirigir y controlar la revisión de automóviles y vehículos automotores.
- III. Instrumentar con señalamientos el tránsito de vehículos y peatones en el municipio.
- IV. Diseñar, operar y administrar el sistema de semáforos para agilizar el tránsito vehicular y la seguridad peatonal.
- V. Auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos inherentes o relacionados con el tránsito de vehículos y la aprehensión de los infractores.
- VI. Imponer sanciones a las personas que infrinjan reglamentos de tránsito.
- VII. Auxiliar, a solicitud de las autoridades federales, estatales y de otros municipios, en la localización y persecución de los delincuentes.
- VIII. Participar en la innovación y avances tecnológicos, que permitan un mejor ejercicio de sus funciones.
- IX. Inducir la educación vial entre la población particularmente entre los niños y los jóvenes escolares.
- X. Promover el concurso de la población del Municipio para facilitar el tráfico vehicular.
- XI. Alentar la participación ciudadana que permita la adecuada capacitación de los conductores de vehículos.
- XII. Difundir mediante campañas, seminarios y juntas, las políticas y normas que atañen a la seguridad vial.
- XIII. Fomentar en la población el respeto al peatón ya las normas de tránsito.
- XIV. Conocer, tramitar y resolver el recurso de inconformidad.
- XV. Promover la acción de la comunidad encaminada a denunciar las conductas irregulares que llegare a presentar el personal de la Secretaría. Para el despacho de los asuntos de su competencia el Secretario de Vialidad y Tránsito se auxiliará con las Direcciones: Administrativas; de Vigilancia y Educación Vial Escolar; Operativa; de Vialidad y Transporte de accidentes; Coordinaciones y Jefaturas de Departamento.

En otros municipios, las funciones de seguridad pública y tránsito se suelen encomendar a una misma unidad administrativa, dirección o departamento de seguridad pública y tránsito; así ocurre, por ejemplo, en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, mediante acuerdo de Cabildo de 10 y 11 de noviembre de 1999 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, dependencia que tiene a su cargo fijar y dirigir las políticas en materia de seguridad pública preventiva y tránsito municipales, proponer acordar con el presidente municipal los proyectos de programas, reglamentos, acuerdos,

circulares y convenios relativos a dichas materias; así como coordinarse con las autoridades competentes de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para el desempeño de las funciones de seguridad pública y tránsito; a cuyo efecto contará con los cuerpos de policía preventiva y de tránsito y las respectivas subdirecciones, entre otras dependencias.

En los municipios carentes de agentes de tránsito, convendría encomendar el desempeño de las tareas correspondientes, a los miembros de la policía preventiva municipal que, en tal circunstancia desarrollarían funciones simultáneamente.

LOS SUJETOS PASIVOS EN LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO.

Dos diferentes clases de sujetos pasivos se distinguen frente al ejercicio de la función de ordenación y control del tránsito: el peatón y el conductor de tales medios de transporte, estos últimos se diferencian también en diversas categorías.

A. EL PEATÓN.

El sujeto pasivo de la ordenación y control del tránsito más desprotegido es el peatón, quien se ve involucrado en la mayoría de los accidentes viales ocurridos en los países que cuentan con una cantidad importante de vehículos, razón por la cual el número de peatones muertos en percances de tránsito es muy elevado. A este respecto Mosset y Rosatti; comentan: El peatón (que camina, que anda a pie) es uno de los protagonistas centrales del tránsito moderno. Es quien padece con mayor grado de indefensión un desorden del que también es causante.

El Reglamento de la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco, en su capítulo XII, regula el tránsito de peatones, quienes, conforme al mismo, deberán transitar sobre las banquetas, tomando su derecha, y sin formar grupos que ocupen más de la mitad del ancho de las mismas, o integran corrillos que obstruyan el paso de los demás peatones; para rebasar a otra persona se hará por el lado izquierdo de ella. Para cruzar las arterias, los peatones deben hacerlo en las esquinas, de manera perpendicular al eje de circulación, por las zonas de seguridad destinadas para ello, cuando lo permita la señal de tránsito.

El referido ordenamiento previene que los discapacitados —física o mentalmente— y los niños, deberán transitar acompañados por personas aptas para cuidarlos. Los invidentes podrán usar un silbato para pedir la ayuda de los agentes de tránsito: Los físicamente discapacitados tendrán derecho preferente de paso al cruzar los arroyos de las calles. En los caminos, al contrario que en las calles, los peatones transitarán por el acotamiento de su izquierda.

La reglamentación del tránsito de peatones era mucho más prolija en el XIX, según observa Alcides Greca:

En el *Digesto de Ordenanzas, Reglamentos y Acuerdos de la Municipalidad de Buenos Aires*, publicado en 1873, se encuentra una disposición que hoy puede parecernos curiosa, pero que estaba a tono de las costumbres de la época. Ella es la siguiente: << La derecha en el tránsito de las veredas es del que la lleva, y toda persona que trayendo la pared a su izquierda, la disputase al que la trae a su derecha, se considerará agresor en la contienda: el bello sexo es en todo caso preferido en la vereda, así como los Ministros del Culto y Autoridades: Si se encontrasen dos señoras acompañadas de caballeros, los señores bajarán a las señoras seguirán por la calzada, guardando el orden que les quepa de derecha a izquierda.>>

En la actualidad, la sanción aplicable a los peatones infractores de la normativa del servicio de tránsito, por lo general, es únicamente la amonestación, sin embargo, en la práctica la infracción cometida por el peatón le acarrea funestas consecuencias.

En efecto, las estadísticas ponen de manifiesto que de los peatones fallecidos en México, a consecuencia de haber sido atropellados por un vehículo, más de la mitad incurrieron en ese momento en una infracción a la Ley o al Reglamento de Tránsito:

El 27 % estaba cruzando fuera de la zona de seguridad de las esquinas. El 11.5% caminaba por el arroyo de la calle. El 9.4 % fue atropellado al salir de detrás de un vehículo estacionado. El 8.6% cruzaba una intersección que no tenía control, es decir no tenía semáforo ni atente vial. El 7.1 % cruzaba en la esquina contra la señal de alto.

EL CONDUCTOR

Los conductores de vehículos se clasifican en diversas categorías. En Jalisco, por ejemplo, la ley de la materia, los distingue en motociclistas, automovilistas, chóferes, y conductores de servicio. La anterior clasificación, aun cuando con algunas modificaciones y otras denominaciones, se utiliza en muchos países; en España, por ejemplo, conforme al artículo 262 del Código de Circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, aún en vigor de acuerdo a la disposición transitoria del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial:

I.- Los permisos de conducción expedidos por las Jefaturas Provinciales y Locales de Tránsito serán de algunas de las siguientes clases:

A-1. Para motocicletas cuya cilindrada no exceda de 75 centímetros cúbicos y coches de inválidos.

A-2. Para motocicletas de cualquier cilindrada, con o sin sidecar, y demás vehículos de tres ruedas cuyo peso en vacío no exceda de 400 kilogramos.

B-1. Para automóviles de tres ruedas y de turismo, incluidos los destinados al alquiler sin conductor, y para camiones, todos con pesos máximo autorizado que no exceda de 3500 kilogramos.

B-2. Para turismos de servicio público y de los servicios de policía, extinción de incendios y asistencia sanitaria, con pesos máximo autorizado que no exceda de 3,500 kilogramos y que no exceda de 16,000.

C-2. Para camiones con cualquier peso máximo autorizado y vehículos articulados destinados al transporte de cosas.

D. Para autobuses trolebuses y vehículos articulados destinados al transporte de personas.

E. Que autoriza a los titulares de los permisos de las clases B-1, B-2, C-1, C-2 y D para que puedan conducir los vehículos a que se refieren arrastrando un remolque no ligero.

MARCO JURÍDICO DE LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO MUNICIPAL.

El tránsito municipal se sujeta a un régimen de derecho público contenido en la Constitución General de la República; la Constitución particular del Estado; la Ley de Tránsito del Estado, y su Reglamento; la Ley de Seguridad Pública del Estado; el Código Penal del Estado; el Código de Procedimientos Penales del Estado; la Ley Orgánica Municipal; la Ley de Hacienda Municipal del Estado, la Ley de Justicia Administrativa del Estado; la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios; el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal; por la Ley de Seguridad Social para los servidores públicos del Estado, de sus Municipios y de los organismos Coordinados y Descentralizados; y por el Bando Municipal o sus equivalentes.

SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO.

La idea de un derecho penal administrativo planteada por James Goldschmidt fue recogida por diversos autores, como Everardo Schdmit, para quien se da una clara diferencia cualitativa entre el delito judicial y la infracción Administrativa, también conocida como contravención, distinción derivada de la misma naturaleza de las inobservancias de los preceptos jurídicos, habida cuenta que en el delito, la esencia del ilícito radica en un daño específico —o en su inminente realización— causado a un bien jurídico concreto, en la infracción o contravención administrativa, el injusto consiste en la inobservancia de preceptos que tutelan intereses de tipo administrativo.

De cualquier modo, la inobservancia del precepto jurídico de carácter administrativo da lugar a la imposición de una sanción administrativa cuyo propósito es motivo de discusión doctrinal, pero que en el caso de las infracciones de tránsito, en nuestra opinión, debiera ser eminentemente correctivo, porque más que imponerlas con ánimo de castigo o con interés tributario, la sanción por infracción a las normas de tránsito debe encaminarse a lograr la educación vial de peatones y conductores de vehículos, hasta para protección y seguridad de nosotros mismos y de nuestros seres queridos.

Las infracciones en materia de tránsito podrán ser sancionadas en sede administrativa municipal a condición de que estén previstas las correspondientes sanciones en la ley local del estado respectivo, las cuales suelen consistir en multa, arresto administrativo, jornadas de trabajo social, retención del vehículo y remisión del mismo al depósito municipal.

En el estado de Jalisco, conforme a la Ley de la materia, los conductores de vehículos que violan la normativa de Tránsito son castigados con diversos tipos de sanciones, como la amonestación, la multa, el arresto administrativo, y las jornadas de trabajo de índole social; por ejemplo, el artículo 108 de la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco, dispone:

Se sancionará con multa equivalente a diecinueve días de salario mínimo general diario de el área geográfica de Guadalajara y con arresto administrativo de veinticuatro horas conmutable por cuatro jornadas de trabajo de índole social, en materia de tránsito a elección del infractor, en los términos del Reglamento de esta Ley, a la persona que conduzcan un vehículo de motor en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, en los términos que señala el Reglamento de esta Ley.

MECANISMOS DE IMPUGNACIÓN.

Los conductores de vehículos, pueden impugnar las sanciones que las autoridades municipales de tránsito les impongan, por infracciones a la normativa de tránsito, mediante mecanismos específicos establecidos en la propia legislación de la materia, independientemente de los utilizables para combatir todo tipo de violaciones de derechos cometidos por las autoridades y sus agentes en perjuicio de los gobernados, como el <<juicio de amparo>> ante los órganos jurisdiccionales federales y la <<queja>> ante la comisión Estatal de Derechos Humanos o su equivalente.

En este orden de ideas, la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco establece como instrumento para combatir las sanciones impuestas por infracciones a la normativa de tránsito, el recurso de <<inconformidad>> y, mediante procedimiento contencioso administrativo, el <<juicio de nulidad>> al efecto, en su artículo 112, ordena:

Las sanciones administrativas a que se refiere esta Ley, podrán ser impugnadas por los interesados, a su elección, mediante el recurso de inconformidad que deberán hacer valer por escrito dentro de los 15 días hábiles, contados a partir de que se les notifique la infracción o de que tengan conocimiento de la misma, el que se substanciará en la forma prevista en el Reglamento de esta Ley, o mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

CAPITULO III.- LA CONVENIENCIA DE MUNICIPALIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO.

3.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO.

La transformación de la sociedad genera para sus miembros nuevas necesidades de carácter general; así, por ejemplo, la revolución industrial propicia el crecimiento de la mancha urbana, y esta provoca el alargamiento de las distancias entre los centros habitacionales y los labores, los educacionales y de esparcimiento, con el consiguiente aumento de la demanda de transporte urbano, tanto publico, como privado, lo cual da lugar a la multiplicación de los vehículos de transporte, a grado tal que provoca la disminución de su velocidad a niveles desesperantes en las grandes ciudades; Jhon W. Dickey, reproduce una serie de datos suministrados por la American Transit Association: ..que demuestran que las velocidades en los centros de negocios de las ciudades mas grandes de los Estados Unidos son extremadamente bajas, en particular para los transportes públicos. Los 7.8 kilómetros hora y los 9.0 kilómetros hora de los transportes públicos en los centros urbanos de Dallas y Filadelfia son casi increíbles y proporcionan una idea muy clara de una situación que exige grandes mejoras.

El desarrollo tecnológico influye poderosamente en la modernización del transporte, la cual se inicia, tras milenios de estancamiento, a mediados del siglo XIX como resultado de la revolución industrial; por ello, durante muchos siglos, el transporte se efectuó fundamentalmente por medio de bestias, de carros de tracción animal y de embarcaciones de vela oremos. Así, Napoleón, por ejemplo, no dispuso de medios de transporte técnicamente superiores a los utilizados dos milenios antes por Aníbal. El barco de vapor, el ferrocarril, el vehículo automotor y el avión, revolucionan radicalmente la idea y realidad del transporte, en un lapso no mayor de cincuenta años.

Entendido el transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en publico y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto. En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre- ferroviario y carretero-, subterráneo y por ducto. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional.

Los primeros antecedentes del servicio de transporte colectivo urbano de pasajeros en México aparecen a mediados del siglo XIX: en 1852, una empresa encabezada por José Gómez de la Cortina, conde de la Cortina y de Castro, solicito y obtuvo la concesión para un servicio de transporte de

pasajeros mediante tranvías en la Ciudad de México y poblaciones aledañas, concesión que otorgo el Presidente Mariano Arista.

En 1833, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, otorgo a la compañía Limitada de Ferrocarriles del Distrito Federal una concesión por noventa y nueve años para la explotación de las líneas existentes de tranvías, cuyos derechos habían sido previamente adquiridos por dicha empresa; para 1890 la longitud de la red de la referida compañía era del orden de ciento setenta y tres kilómetros, en su mayoría operados con tracción animal, pues la tracción de vapor solo se empleaba en las líneas con destino a Tlalpan y San Ángel.

En 1898, la citada compañía de transporte colectivo urbano cambio su razón social por la de Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos, y obtuvo la autorización para cambiar los sistemas de tracción animal y de vapor, por el de tracción eléctrica; el 15 de enero de 1900 se inauguro el servicio de tranvías con tracción eléctrica en la línea de México a Tacubaya; la longitud de la red tranviaria electrificada llego, en 1902, a 112 kilómetros, que se vio triplicada con exceso en 1925, al sumar 350 kilómetros.

El auto transporte colectivo urbano apareció en la Ciudad de México en 1917, porque con motivo de la huelga de los trabajadores tranviarios, algunos camiones de carga se improvisaron como autobuses de pasajeros, para lo cual se les doto de bancas de madera y de techos de manta; terminada la huelga, continuaron con el improvisado servicio en calles distantes a las empleadas por los tranvías, y posteriormente sustituyeron los improvisados autobuses, con otros cuya carrocería era especial para el tipo de servicio prestado.

3.2 DEFINICION DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO.

Se puede explicar el servicio publico de transporte colectivo urbano, como la actividad técnica, realizada con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas de un lugar a otro, dentro de una ruta fija y de acuerdo a horarios preestablecidos; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

El servicio público de transporte colectivo se clasifica como un servicio publico propio, por estar expresamente establecido en la ley como tal y, en consecuencia, atribuido a la administración pública, quien lo puede prestar directamente o de manera indirecta, por medio de particulares.

3.3 CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO.

El servicio público de transporte colectivo, es considerado como *uti singuli*; de gestión tanto pública como privada; voluntaria para el usuario y obligatoria para el prestador del servicio; indispensable, cotidiano, oneroso, de régimen jurídico exorbitante del derecho privado, de régimen económico de oligopolio, y generalmente atribuido al gobierno de las Entidades Federativas.

A.- UTI SINGULI.- Porque el servicio publico de transporte colectivo se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos previstos en la normatividad correspondiente.

B.- DE GESTION PUBLICA Y PRIVADA.- En principio, el servicio público de transporte colectivo puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión. A este respecto, la Ley de Transito y Transporte del Estado de México, publicada en la Gaceta de Gobierno de 21 de abril de 1971, disponía:

Artículo 17.- El transporte de pasajeros y carga en el Estado de México, constituye un servicio público cuya prestación corresponde al gobierno de la Entidad. Sin embargo, puede ser autorizado a particulares o sociedades legalmente constituidas, mediante concesión otorgada en los términos de la presente Ley.

C.- VOLUNTARIO PARA EL USUARIO.- Obviamente, nadie puede ser obligado a ser usuario de un servicio publico de transporte colectivo; mas todo pasajero de un vehículo cualquiera de transporte colectivo, queda sometido a una situación reglamentaria especifica del servicio publico de que se trate, de la que se desprenden obligaciones a su cargo y derechos a su favor.

D.- OBLIGATORIO PARA LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA.- Desde luego, la administración publica a quien se atribuye la prestación de un servicio publico de transporte colectivo urbano dado, queda obligada a prestarlo a partir de la vigencia de la ley que lo establece, por cuya razón esta lo debe prestar continua y permanentemente, cuando es de gestión directa. En el caso del transporte publico concesionado, es obligatoria para el concesionario la prestación del servicio en los términos de ley y de los específicamente señalados en la concesión o permisos respectivos.

E.- INDISPENSABLE.- En buena medida, el transporte colectivo condiciona la realización de muchas actividades de los vecinos de las zonas urbanas, quienes no pueden realizarlas sin la prestación del servicio publico del transporte colectivo urbano, porque sin el la ciudad se arruina; de ahí su carácter de indispensable. La prestación adecuada de los servicios públicos de transporte colectivo propicia el sano funcionamiento de las ciudades, el florecimiento de la economía y el auge del comercio.

F.- COTIDIANO.- El servicio publico de transporte colectivo lo clasificamos como cotidiano, por prestarse diariamente conforme a horarios específicos en los que la frecuencia de paso o de salida de los vehículos con los cuales se presta, se intensifica en los días y horas de mayor afluencia de pasajeros.

G.- ONEROSO.- Al igual que el de transporte en general, el servicio publico de transporte se clasifica como oneroso, porque, para acceder al mismo, el usuario debe pagar un precio autorizado por la autoridad competente.

H.- DE REGIMEN JURÍDICO EXORBITANTE EN EL DERECHO PRIVADO.- En cuanto a su régimen jurídico, el servicio publico de transporte colectivo se puede clasificar como exorbitante del derecho privado, porque tanto en su establecimiento, como en su organización y en su funcionamiento, la regulación se hace por normas en gran parte de derecho publico.

I.- DE REGIMEN ECONOMICO DE OLIGOPOLIO.- El servicio publico de transporte colectivo urbano se cataloga como de régimen económico de monopolio o cuan menos de oligopolio, habida cuenta que el prestador del servicio es el Estado, cuando es de gestión directa, o un numero relativamente reducido de concesionarios, cuando es de gestión indirecta; sin que en ningún caso el particular pueda por si y ante si, asumir la prestación del servicio publico referido.

3.4 EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO EN MÉXICO

El servicio publico de transporte colectivo de pasajeros es un caso típico de servicio coincidente, en virtud de que las tres instancias de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, pueden coparticipar en su prestación; la Federación, en el transporte cuyo servicio se presta mediante el uso de las vías generales de comunicación, o sea de las carreteras federales; las entidades federativas , en el que utiliza los caminos estatales y la vialidad del Distrito Federal; y los municipios, en el transporte colectivo que tiene como infraestructura las calles y avenidas de las zonas urbanas municipales.

Pese a su indiscutible naturaleza municipal, salvo contadas excepciones, el servicio de transporte colectivo urbano en México, esta a cargo de las entidades federativas, por lo que, con excepción del transporte ferroviario urbano que tiene requerimientos altamente complejos, debería promoverse la municipalización de esta servicio publico tan importante.

A.- FORMA DE GESTION.- El servicio publico de transporte colectivo urbano se proporciona en México, mediante organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y particulares bajo el régimen de concesión o permiso, ya sea como personas físicas u organizados en sociedades cooperativas o mercantiles.

Importa hacer notar que no existe un criterio legal basado en motivos políticos, económicos, jurídicos o de otra índole, que predetermine en que servicios públicos es utilizable cierta forma de gestión y en cuales son empleables las demás; por consiguiente las decisiones son coyunturales y arbitrarias.

En mi opinión, la municipalización del servicio publico de transporte colectivo convendría limitarla al auto transporte- lo que excluiría al transporte eléctrico – y no debiera implicar la gestión directa del servicio, dada la gran dificultad que represente control de sus bienes y de sus gastos, por cuya razón se recomienda su prestación bajo un esquema de microempresa, conforma al principio “por cada vehículo una concesión y no mas de una concesión para cada prestador del servicio”, lo cual imprime un gran sentido social al servicio, pues reparte al máximo la prerrogativa de prestación, y posibilita que el concesionario pueda ser simultáneamente administrador, supervisor, contralor e incluso, operador de su propio vehículo, lo que mejora el servicio y reduce la tarifa.

Conforme al esquema propuesto se requiere que los concesionarios queden sometidos obligatoriamente a la coordinación de un órgano administrativo municipal, que, sin propósito de lucro, programe, despache y verifique, a costa de los concesionarios, y bajo los lineamientos de la autoridad competente, los horarios, salidas y recorridos, de los vehículos del servicio publico correspondiente. Esta forma de gestión se puede optimizar mediante la organización de los concesionarios en uniones de crédito y cooperativas de consumo.

Una modalidad del esquema propuesto de microempresa, podría consistir en atribuir el servicio publico de transporte colectivo de pasajeros a un organismo publico del municipio, quien contrataría con particulares la subrogación o concierto del servicio bajo el principio “por cada vehículo un contrato y no mas de un contrato por cada prestador del servicio”; en esta versión, el subrogatorio quedaría sometido, para la prestación del servicio, a la regulación, control y vigilancia del organismo, el cual cobraría por tal concepto una cuota determinada por la autoridad competente, para hacerlo autofinanciable.

Una excepción del esquema propuesto, podría ser el auto transporte colectivo urbano de características especiales, como seria el de altas condiciones de comodidad, que se establecería para desalentar el uso de transporte privado, el cual, por requerir de una organización mucho mas compleja y de una fuerte inversión, convendría encomendar su gestión, mediante licitación publica a una o varias empresas privadas, con suficientes recursos financieros y organizacionales.

3.5 LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

Derivada del latín *concessio*, el vocablo castellano *concesión* se explica como acción y efecto de conceder, que a su vez significa dar, otorgar, hacer merced y gracia de una cosa. En términos jurídicos, puede explicarse la concesión como el mecanismo mediante el cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones y facultades o de ciertos bienes y derechos, delega su ejercicio aprovechamiento a favor de un tercero.

Diversos historiadores ubican los antecedentes de la concesión en el *precarium* romano, mediante el cual el propietario de un terreno otorgaba su ocupación a otra persona, sin transmitirle su dominio ni su posesión; el concedente podía revocarlo a discreción y a la muerte del precarista, los bienes regresaban al concedente *ipso jure*, habida cuenta que los descendientes del precarista carecían de derechos ejidatarios respecto de ellos. Originalmente gratuito, el *precarium* se convirtió más tarde en oneroso. Versiones medievales de la concesión fueron los beneficia y los privilegia Principis, en tanto que el corzo marítimo fue una de las expresiones de negocio confesional en el estado absolutista.

La concesión se emplea en el derecho privado, lo mismo que en el derecho público, por abarcar actos de distinta naturaleza encaminados a conferir derechos a sus beneficiarios al concedente, en administrativas y en mercantiles. Las primeras son otorgadas por la administración pública y se subdividen en las de aprovechamiento o explotación de los bienes del Estado, las de obra pública y las de servicios públicos; las segundas, las confieren los particulares; en ambos casos versan sobre facultades y derechos atribuidos al concedente.

LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

Las concesiones administrativas pueden ser de servicio público, de obra pública, y de uso de bienes del dominio del Estado; las primeras tienen por objeto satisfacer necesidades de carácter general, las segundas tratan de satisfacer una necesidad pública. La concesión de uso de bienes o demanial, en cambio, pretenden básicamente satisfacer la necesidad derivada o el interés privado del concesionario. Todas transfieren al concesionario derechos propios del Estado.

En todo caso, la concesión administrativa implica la transferencia a un particular del desempeño de actividades no esenciales atribuidas a la administración pública, o de aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público, mediante la constitución a favor de dicho particular, de derechos o poderes previstos en el ordenamiento jurídico, de los que antes carecían; en opinión de Serra Rojas:

“La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades de explotación de bienes federales que el Estado no

está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización”. (17)

(17) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, op. Cit., t.II, Pág. 261.

3.6. MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

La expresión *municipalización de los servicios públicos* es de carácter proteico pues se transforma su sentido en el curso de los años; así, en 1926 el maestro José de Jesús Castorena, en su libro titulado *El problema municipal mexicano*, explicaba: “Municipalización quiere decir, la facultad de los municipios para administrar y explotar por sí mismos los servicios necesarios al bienestar moral de la población; los servicios deben ser pues, servicios públicos”. (18)

En el umbral del siglo XXI, puede entenderse la *municipalización de los servicios públicos* de diferentes maneras, lo que predica no sólo el carácter mutante sino también anfibológico de esta expresión, ya que lo mismo se usa en el sentido de atribuir al municipio la prestación de servicios públicos que anteriormente no eran de su competencia, que en el de asumir el municipio la prestación directa de servicios públicos concesionados, o en el de encargarse de la prestación directa de servicios públicos hasta entonces concesionados a particulares, genéricamente al Estado; Federación, Entidad Federativa y Municipio.

3.7. CONTROL Y VIGILANCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En el caso de los servicios públicos municipales directamente a cargo de la administración pública municipal, compete la función contralora al presidente municipal, a los regidores -respecto de los encuadrados en sus respectivos ramos-, a los síndicos, al tesorero municipal y muy especialmente al contralor municipal en aquellos estados en los que está previsto este cargo municipal; por ejemplo en el estado de Guanajuato, conforme a su Ley Orgánica Municipal:

Artículo 117.- Son atribuciones del contralor municipal:

- I.- Proponer y aplicar las normas y criterios en materia de control. Y evaluación que deban observar las dependencias centralizadas y paramunicipales;
- II.- Verificar el cumplimiento del plan de desarrollo municipal y sus programas;

III.- Realizar auditorias periódicamente a las dependencias y entidades de la administración pública municipal;

(18) Castoreña Zavala, José de Jesús, El problema Municipal Mexicano, México, Editorial Cultura, 1926. Pag. 89.

IV.- Vigilar la correcta aplicación del gasto público;
(.....)

VII.- Vigilar que las adquisiciones y arrendamientos de los bienes muebles e inmuebles que realice al ayuntamiento y la prestación de servicios públicos municipales se supediten a lo establecido por esta Ley;

VIII.- Vigilar que la obra pública municipal se ajuste a las disposiciones de la Ley de Obra Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato y demás disposiciones aplicables en la materia;

IX.- Establecer un sistema de quejas, denuncias y sugerencias;
(...)

En el caso de servicios públicos municipales a cargo de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, intervienen también de manera relevante en su control y vigilancia, los propios órganos internos encargados de tales actividades en cada uno de ellos.

B.- LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO.- Los usuarios, en el servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros, son personas físicas identificadas individualmente como pasajeros en el transporte de personas. En cambio, en el transporte de carga los usuarios pueden ser personas físicas o morales que se clasifican como cargadores o remitentes y como destinatarios. De acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley de Servicio de Transito del Estado de Jalisco:

Artículo 160.- Los pasajeros tienen derecho:

I.- A ocupar hasta el término de su viaje, los asientos que se encuentren desocupados, excepto los autobuses de servicio foráneo, en donde el boleto indique el número del asiento.

II.- A conservar en su poder los bultos que, por su volumen o naturaleza, no ocasionen molestias a los demás pasajeros.

III.- A llevar en los vehículos de servicio urbano o suburbano, por concepto de equipaje y libre de pago, un máximo de 20 kilogramos por cada boleto.

IV.- A exigir que se les entregue recibo, amparando su equipaje en rutas foráneas.

V.- A obtener, en caso de pérdida, el pago del valor de su equipaje previa comprobación del mismo.

VI.- A exigir del conductor del autobús, en servicios foráneos de primera clase, que no admita en el mismo pasajeros parados o mas del 20% de su capacidad en vehículos de segunda clase.

C.- REQUISITOS PARA LA UTILIZACIÓN DEL SERVICIO.- Para acceder al servicio público de transporte colectivo urbano, suele exigirse como requisito, el pago previo del precio del pasaje, determinado en la tarifa autorizada por la autoridad competente. Otros requisitos que suelen imponerse para la utilización de este servicio publico de transporte, consisten por ejemplo, en que el usuario no se encuentre en estado de ebriedad, ni leve consigo bultos que por su volumen o naturaleza ocasionen molestias a los demás pasajeros, y que el vehículo de transporte no se encuentre en marcha cuando el pasajero lo aborde.

D.- REGIMEN JURÍDICO.- El servicio publico de transporte colectivo de pasajeros, es exorbitante del derecho privado, por estar regulado en buena medida por normas de derecho publico, como son, en el Estado de México, por ejemplo, entre otras, las contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, La Ley de Transito y Transportes del Estado de México y su Reglamento; La Ley de Seguridad Publica y del Estado; La Ley Orgánica de la Administración Publica del Estado; La Ley de Planeación del Estado; y el Código Financiero del Estado; además para el transporte publico en mano publica, La Ley de Hacienda del Estado; La Ley de Justicia Administrativa del Estado; La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado; La Ley de Obras Publicas del Estado; La Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes del Estado; La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Órganos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal; La Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados o sus Equivalentes.

3.8 JUSTIFICACION DE LA MUNICIPALIZACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO.

Entendida la municipalización de servicio público como la asignación al municipio de la prestación de un servicio público dado, se justifica la del servicio publico de transporte colectivo por las siguientes razones:

- Tiene como infraestructura la vialidad municipal, o sea, las calles, avenidas y bulevares del municipio, cuya construcción, reparación, conservación y mantenimiento corre a cargo del presupuesto municipal.

- Los ingresos fiscales que eventualmente pueda generar la prestación del servicio-como pudiera ser el pago de derechos por el otorgamiento de

concesiones o permisos-, deben quedar en beneficio de la hacienda municipal.

-El universo de usuarios del servicio publico de transporte colectivo urbano esta integrado en su inmensa mayoría por vecinos del Municipio.

-La administración municipal cuenta con todos los elementos de juicio para la determinación del derrotero que deben tener las rutas de transporte colectivo urbano.

-La ordenación y control del transito vehicular urbano, incluidos los vehículos del transporte colectivo, esta encomendada al municipio, de acuerdo con el inciso h) de la fracción III del articulo 115 constitucional.

-En fin, si la infraestructura vial, el universo de usuarios y el control y ordenación del transito vehicular del servicio publico de transporte colectivo están encomendados al Municipio, su municipalización propiciaría una mejor prestación del servicio en beneficio de los usuarios, contribuiría al saneamiento de las finanzas municipales y fortalecería la autonomía del Municipio.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Municipio es la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

SEGUNDA.- Los antecedentes históricos del Municipio, se inician con la aparición del hombre sobre la tierra, pasando por diversas culturas como las de Mesopotamia, Egipto y Grecia hasta llegar a Roma, donde surgió el Municipio como una institución política y administrativa, que fue transmitiéndose a otros lugares, evolucionando en su concepción hasta alcanzar las características actuales con las cuales lo conocemos.

El Municipio llega a México, a través de los conquistadores españoles. El Municipio es implantado por España, mediante Hernán Cortes quien funda en la Villa Rica de la Vera Cruz, hoy ciudad de Veracruz el primer municipio en el Continente Americano el 22 de abril de 1519.

TERCERA.- Conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 115 Constitucional, los Municipios tienen a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos:

- A).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- B).- Alumbrado público;
- C).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- D).- Mercados y centrales de abasto;
- E).- Panteones;
- F).- Rastro;
- G).- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- H).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía preventiva municipal y tránsito; y
- I).- Los demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

CUARTA.- Los primeros antecedentes del servicio de transporte colectivo urbano de pasajeros en México aparecen a mediados del siglo XIX: en 1852, una empresa encabezada por José Gómez de la Cortina, conde de la Cortina y de Castro, solicitó y obtuvo la concesión para un servicio de transporte de

pasajeros mediante tranvías en la Ciudad de México y poblaciones aledañas, concesión que otorgo el Presidente Mariano Arista.

En 1833, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, otorgo a la compañía Limitada de Ferrocarriles del Distrito Federal una concesión por noventa y nueve años para la explotación de las líneas existentes de tranvías, cuyos derechos habían sido previamente adquiridos por dicha empresa; para 1890 la longitud de la red de la referida compañía era del orden de ciento setenta y tres kilómetros, en su mayoría operados con tracción animal, pues la tracción de vapor solo se empleaba en las líneas con destino a Tlalpan y San Ángel.

En 1898, la citada compañía de transporte colectivo urbano cambio su razón social por la de Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos, y obtuvo la autorización para cambiar los sistemas de tracción animal y de vapor, por el de tracción eléctrica; el 15 de enero de 1900 se inauguro el servicio de tranvías con tracción eléctrica en la línea de México a Tacubaya; la longitud de la red tranviaria electrificada llego, en 1902, a 112 kilómetros, que se vio triplicada con exceso en 1925, al sumar 350 kilómetros.

El auto transporte colectivo urbano apareció en la Ciudad de México en 1917, porque con motivo de la huelga de los trabajadores tranviarios, algunos camiones de carga se improvisaron como autobuses de pasajeros, para lo cual se les doto de bancas de madera y de techos de manta; terminada la huelga, continuaron con el improvisado servicio en calles distantes a las empleadas por los tranvías, y posteriormente sustituyeron los improvisados autobuses, con otros cuya carrocería era especial para el tipo de servicio prestado.

QUINTA.- El servicio publico de transporte colectivo es la actividad técnica, realizada con el propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas de un lugar a otro, dentro de una ruta fija y de acuerdo a horarios preestablecidos; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

SEXTA.- Municipalización quiere decir, la facultad de los Municipios para administrar y explotar por sí mismos los servicios necesarios para el bienestar de la población; debiendo tener estos, el carácter de públicos.

SÉPTIMA.- Se justifica la municipalización del servicio público de transporte colectivo, en atención a los siguientes razonamientos:

-El transporte colectivo tiene como infraestructura la vialidad municipal, o sea, las calles, avenidas y bulevares del municipio, cuya construcción, reparación, conservación y mantenimiento corre a cargo del presupuesto municipal.

-Los ingresos fiscales que eventualmente se puedan generar por la prestación del servicio -como pudiera ser el pago de derechos por el otorgamiento de concesiones o permisos-, deben quedar en beneficio de la hacienda municipal.

-El universo de usuarios del servicio publico de transporte colectivo urbano esta integrado en su inmensa mayoría por vecinos del Municipio.

-La administración municipal cuenta con todos los elementos de juicio para la determinación del derrotero que deben tener las rutas de transporte colectivo urbano.

-La ordenación y control del transito vehicular urbano, incluidos los vehículos del transporte colectivo, esta encomendada al municipio, de acuerdo con el inciso h) de la fracción III del articulo 115 constitucional.

-En fin, si la infraestructura vial, el universo de usuarios y el control y ordenación del transito vehicular del servicio publico de transporte colectivo están encomendados al Municipio, su municipalización propiciaría una mejor prestación del servicio en beneficio de los usuarios, contribuiría al saneamiento de las finanzas municipales y fortalecería la autonomía del Municipio.

BIBLIOGRAFÍA

- **ACOSTA ROMERO**, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 11ª Edición, México, Porrúa, 1993.
- **ACOSTA ROMERO**, Miguel, compendio de Derecho Administrativo. 2ª Edición, México, Porrúa, 2000.
- **BURDESE, Mario**, Manual de Derecho Público Romano, traducción Ángel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch, 1972.
- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, Derecho Constitucional, 10ª edición, México, Porrúa, 1986.
- **CALZADA PADRÓN**, Feliciano, Derecho Constitucional Mexicano, 1ª edición, México INAP-UNAM, 2002.
- **CASO, ANTONIO**, Sociología, 15ª edición, México, Limusa.
- **CASTOREÑA ZAVALA**, José de Jesús, El problema Municipal Mexicano, México, Editorial Cultura, 1926.
- **DELGADILLO GUTIÉRREZ**, Luís Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, 1ª edición, Porrúa, 1994.
- **DÍAZ DEL CASTILLO**, Bernal, Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, 7ª Edición México, Porrúa 1969.
- **DIEZ MARIA**, Manuel Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979.
- **ELGUERA ALBERTO**, Municipio, Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Editorial Omeba, 1964, T. XIX.
- **FERNANDEZ RUIZ**, Jorge, Derecho Administrativo, 1ª edición, Porrúa, 1995.
- **FRAGA**, Gabino, Derecho Administrativo, 35ª Edición, México, Porrúa, 1997.
- **GRIMBERG** Carl, La Edad Media, Traducción T. Riaño, México, Siglo XXI, 1983.
- **GUTIERREZ Y GONZALEZ**, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano, 1ª edición, Porrúa, 1993.

- **KELSEN** Hans, Teoría General del Estado, Trad. Luís Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965.
- **MUÑOZ** Virgilio y Mario Ruiz Massieu, Elementos jurídico-históricos del Municipio en México, 1era. Edición, UNAM, 1979.
- **OCHOA CAMPOS**, Moisés, El Municipio su evolución institucional, 1era. Edición, México, Banobras, 1981.
- **OCHOA CAMPOS**, Moisés, La reforma municipal, 2ª edición, México, Porrúa 1968.
- **QUINTANA ROLDAN**, Carlos, Derecho Municipal, 1ª edición, México, Porrúa, 1995.
- **SERRA ROJAS**, Andrés Derecho Administrativo, 10ª edición, México, Porrúa, 1986.
- **TENA RAMÍREZ**, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 30ª. Edición, Porrúa, 1996.
- **TORRES LÓPEZ**, Manuel, Instituciones económicas, sociales y político, administrativas de la península hispánica, 4ª Edición, Madrid, Espasa Calpe, 1980.

LEGISLACIONES

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- 3.- Código Administrativo del Estado de México.
- 4- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- 5.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- 6.- Ley de Transito y Transportes del Estado de México.